

Le groupe de Visegrad, 30 ans après

dimanche 28 mars 2021, par [Pierre BUHLER](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Pierre BUHLER](#), **Le groupe de Visegrad, 30 ans après**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 28 mars 2021.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

Quelles sont les dynamiques géopolitiques propres à ce groupe de quatre pays membres de l'Union européenne ? Quelles convergences et divergences entre Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie ? Fort d'une solide pratique de la région, Pierre Buhler brosse un tableau à la fois clair et précis.

ET MAINTENANT ? On peut présumer que c'est la question qu'ont évité de se poser les quatre chefs de gouvernements réunis à Cracovie le 17 février 2021, sous présidence polonaise, pour célébrer le trentième anniversaire de la fondation de ce qui était à l'époque le « triangle de Visegrad ». Sans doute ne fallait-il pas gâcher la fête... La déclaration conjointe rendue publique à cette occasion, sans relief, voire insipide, aurait en effet pu conclure n'importe laquelle de leurs réunions annuelles à ce niveau.

Un raccourci vers l'intégration occidentale

Les fondateurs, les présidents polonais, Lech Wałęsa, et tchécoslovaque, Václav Havel, ainsi que le premier ministre hongrois, József Antall, s'étaient réunis à Visegrád, une ancienne capitale hongroise sur le Danube, pour signer, le 15 février 1991, une déclaration énonçant leur intention de s'« engager pleinement dans le système politique et économique européen, ainsi que dans le système de sécurité ». Ce choix, assumé par trois anciens dissidents, était affiché, il faut le rappeler, à un moment où [l'Union soviétique ne s'était pas encore effondrée \(décembre 1991\)](#) et où ses troupes, en cours de retrait, certes, étaient encore déployées dans la région.

En 2021, à la veille du trentième anniversaire, dans une ambiance moins unitaire, le ministre slovaque des affaires étrangères, Ivan Korčok, a tenu à rappeler que les trois dirigeants avaient voulu faire du groupe de Visegrad « non pas une muraille défensive contre l'Ouest ou l'Union européenne, mais en être une partie intégrante ». Avec l'idée, naturellement, de peser davantage ensemble que chacun séparément. Mais aussi de préparer à l'adhésion, notamment en créant une zone de libre-échange entre eux.

Et c'est effectivement ensemble que ces Etats – au nombre de quatre après le « divorce de velours » du 31 décembre 1992 [1] – ont été invités à rejoindre, le 1er mai 2004, [l'Union européenne](#) – dans une cohorte de 10 États au total, il est vrai. Cette intégration à l'Ouest avait été également marquée par l'adhésion à l'OTAN en 1999 – mais pour trois seulement d'entre eux, la Slovaquie, alors en délicatesse sur le terrain de l'État de droit et de la démocratie, ayant dû attendre [l'élargissement de l'OTAN suivant, le 29 mars 2004](#) – obtenu avec le soutien des trois autres.

Malgré quelques divergences, la formation des « quatre de Visegrad » (V4) s'est révélée être un ensemble assez cohérent dans l'attelage européen, pressés qu'étaient ses membres de s'intégrer économiquement dans le marché unique et, plus concrètement, dans l'*hinterland* de l'industrie allemande. Une fois ces processus bien sur les rails, on aurait pu imaginer que, sa mission accomplie, le groupe de Visegrád se dissolve imperceptiblement dans l'Union européenne élargie du 1er mai 2004.

Tel n'a pas été le cas. Le V4 a œuvré, avec discrétion et efficacité, à tirer le meilleur profit, pour ses membres, des fonds européens. En faisant bloc, souvent en attirant d'autres pays de

la région, contre les « frugaux », attentifs à limiter les transferts. Mais d'autres Etats membres ont pu trouver dans le V4 des alliés de circonstance, comme, par exemple, la France, qui éprouvait, durant les préparatifs du cadre financier pluriannuel 2014-2020, un intérêt fort pour un budget européen généreux, notamment afin de ne pas pénaliser la politique agricole commune (PAC). Ils ont également fait cause commune pour pousser, en 2014, la candidature d'un des leurs, le premier ministre polonais Donald Tusk, à un des postes les plus importants de [l'Union européenne](#).



Pierre Buhler

Pierre Buhler a notamment publié « La puissance au XXIème siècle ; les nouvelles définitions du monde » aux Editions du CNRS (3ème éd. en 2019, préface d'Hubert Védrine)
Buhler

Les germes de la division

Mais ce n'est véritablement qu'en 2015 que, sous l'effet de deux développements, le V4 est apparu sur les écrans radar de l'Union européenne - et des médias d'Europe de l'ouest.

[La crise migratoire de 2015](#), d'abord, a, par son caractère massif, conduit les institutions européennes à décider une répartition des réfugiés selon des quotas par pays. Cette décision avait été acceptée par le gouvernement centriste au pouvoir à l'époque en Pologne. Mais on était alors en pleine campagne électorale et ce projet, aussitôt devenu un des principaux sujets de débat de la campagne, n'a pas manqué de gonfler les voiles de l'opposition de droite, dirigée par le PiS, qui venait de remporter la présidence et s'est donc retrouvée en meilleure position pour faire de même aux élections législatives.

Ce projet de répartition par quotas s'était heurté, d'entrée de jeu, au refus net des trois autres pays du V4 puis, après la victoire du PiS, de l'ensemble du groupe de Visegrad, dont deux, la Hongrie et la Slovaquie, ont saisi la Cour de Justice de l'Union européenne de recours contre cette décision.

Le second développement a été la victoire d'un autre parti populiste et eurosceptique au sein du V4, en plus du [Fidesz](#) hongrois [2] - et ce dans le pays le plus important du groupe, la Pologne. Jarosław Kaczyński, le président du PiS, admirateur inconditionnel du modèle de « démocratie illibérale » professé par [le premier ministre hongrois Viktor Orbán](#), avait, dans l'opposition, choisi comme slogan « bientôt ce sera Budapest à Varsovie ». Et après que son

parti est parvenu, à l'automne 2015, à s'emparer des deux chambres, il a emboîté le pas au mentor hongrois et s'est employé à lever les obstacles à l'exercice d'un pouvoir sans contrainte, en démontant méthodiquement l'Etat de droit. Déclenchant, du coup, les foudres des institutions de l'Union européenne. Mais celle-ci n'a guère pu qu'agiter un sabre de bois, les traités ne permettant pas de sanctionner efficacement des "sorties de route" par rapport à la règle de droit et aux valeurs de l'Union européenne.

Au-delà de l'unité, qui ne s'est pas démentie, sur les questions d'immigration, cette dérive de deux des quatre membres du V4 a contribué à le fragiliser. Le premier ministre hongrois, vétéran du groupe, que sa forte personnalité et son habileté manœuvrière amènent à se poser en inspirateur et en leader de ce groupe, a constamment essayé, en effet, d'en faire un bloc pour se préserver contre les pressions de l'Union européenne relatives au respect de l'État de droit.

Les deux autres membres, Tchéquie et Slovaquie, sont d'autant moins enclins à suivre cette voie que leurs configurations politiques sont différentes. Si à Prague, le gouvernement peut être [qualifié de populiste](#), il demeure éloigné, cependant, du modèle de la Hongrie et de la Pologne. Et le premier ministre Andrej Babiš a, la veille de la rencontre, clairement écarté l'hypothèse d'en faire un « groupement politique ».

Quant à la Slovaquie, elle est plus éloignée encore de ce modèle depuis l'élection, en 2019, d'une présidente résolument favorable à la règle de droit, Zuzana Čaputová, puis, à l'issue des élections d'il y a un an, l'arrivée aux affaires d'un premier ministre, Igor Matovič [3], particulièrement engagé dans la lutte contre un fléau qui avait gangrené le pays, la corruption. Au total donc, **le clivage est marqué** - au niveau des gouvernements tout au moins, car les opinions publiques se déclarent partout attachées à l'idée européenne - entre eurosceptiques d'un côté, pro-européens de l'autre.

Ces tensions se sont encore aggravées à la faveur du bras de fer de l'automne 2020 autour du mécanisme de conditionnalité voulu par la Commission européenne pour lier au respect de la règle de droit l'accès aux fonds européens. Un mécanisme rejeté par **la Hongrie et la Pologne, qui menaçaient d'user de leur droit de veto sur [l'adoption du budget pluriannuel de l'Union européenne](#)**. Ce différend a occupé le devant de la scène médiatique pendant quelques semaines, indisposant les deux membres pro-européens du V4. Le veto n'a pu être évité qu'au prix d'un **compromis**, qui prévoyait que la Cour de Justice de l'UE serait saisie sur la légalité de ce mécanisme, une procédure que la Pologne et la Hongrie ont déclenchée début mars 2021.

Moins visible, un autre geste a pris une tournure quasiment acrimonieuse. La Hongrie, suivie par la Pologne, s'est mise en tête, à cette même époque, de créer, sous l'enseigne du V4, un institut censé développer une vision commune de l'État de droit et de la souveraineté des États-nations, distincte du corpus européen inscrit dans les traités. Ce projet a été accueilli par une fin de non-recevoir indignée à Bratislava, où la ministre de la Justice s'est dite choquée de cet « abus de la marque V4 ».

Lorsque les quatre chefs de gouvernements se sont réunis à Cracovie le 17 février 2021 pour célébrer les 30 ans d'existence du groupe, l'affichage d'unité était donc un peu de façade...

Les fondamentaux : convergences et divergences

Ces évolutions ont mis en lumière, crûment, des divisions de fond, qui sont également tributaires, toutefois, des conjonctures politiques déterminées par les consultations électorales. Mais elles n'effacent pas **des convergences d'intérêts**, héritées d'une histoire partagée, et qui s'inscrivent dans la durée.

Au nombre de celles-ci, on trouve bien entendu un accord inébranlable sur les questions migratoires, sous forme d'une opposition ferme à toute forme de relocalisation obligatoire des réfugiés, même si chacun accorde le droit d'asile à de petits nombres de demandeurs - de l'ordre de quelques dizaines de personnes par an. Les intérêts économiques partagés rapprochent également les quatre pays, dont les positions sont peu ou prou les mêmes sur l'accès aux fonds européens - avec le bémol, toutefois, du respect de la règle de droit dans les procédures de dépense - sur l'Europe sociale - là aussi, cependant, avec des différences sur la directive relative au travail détaché - ou encore l'« initiative des Trois Mers ». Ce projet, dont la Pologne est l'instigatrice, englobe certes les trois autres membres du V4, mais a vocation à réunir, autour de projets d'infrastructures principalement, 12 pays membres de l'Union européenne et riverains de l'Adriatique, de la Baltique et de la Mer Noire. Partisans de l'élargissement de l'UE aux Balkans, les quatre membres du groupe partagent également des réserves similaires sur les concepts d'autonomie stratégique et de souveraineté européenne.

De nature plus conjoncturelle, le niveau de tension provoqué par la pandémie a conduit, début mars 2021, les pays du V4, impatient vis-à-vis des lenteurs de la fourniture de vaccins par l'Union européenne, à être les premiers, Hongrie en tête, à rompre la solidarité européenne en s'approvisionnant auprès de la Chine, puis de la Russie.

Sur le terrain **des divergences**, on trouve d'abord un désaccord fondamental. D'un côté, la Hongrie et la Pologne aspirent à faire du V4 une entité politique au sein de l'Union européenne qui puisse être une alternative aux valeurs incarnées par celle-ci. La République tchèque et la Slovaquie ne veulent pas en entendre parler et s'en tiennent à une vocation purement économique du groupe. Mais même celle-ci ne va pas de soi, avec une Slovaquie qui a rejoint la zone euro en 2009, la Hongrie et la Pologne restant hostiles, par principe, à la monnaie unique. La Pologne, très dépendante du charbon, reste largement en arrière de la main par rapport aux autres dans la lutte contre le dérèglement climatique. Enfin, le différentiel est significatif entre une Tchéquie dont le niveau de vie est proche de la moyenne européenne, alors que les trois autres sont à cet égard dans le tiers inférieur parmi les 27.

Ils sont également divisés sur plusieurs questions importantes de politique étrangère, mais les lignes de clivage sont, là, différentes. [Le projet de gazoduc Nord Stream 2](#), par exemple, est soutenu par les Tchèques, alors que la Pologne - et à un moindre degré la Slovaquie - y est fermement opposée. Souhaitée par la Pologne, la présence de forces américaines sur les territoires nationaux est refusée par la Tchéquie et la Slovaquie. Ces deux pays se sont réjouis de la victoire aux Etats-Unis du président démocrate Joe Biden, qui avait, pendant la campagne, qualifié de « pays totalitaires » la Pologne et la Hongrie - dont les dirigeants ne cachaient guère leur préférence pour son prédécesseur, Donald Trump. Quant aux relations avec [la Russie](#), elles divisent fortement la Pologne et la Hongrie, laquelle entretient par ailleurs des relations exécrables avec l'Ukraine, contrairement à la Pologne, favorable à une perspective européenne pour Kiev. Ce n'est pas avec ses partenaires du V4, mais avec son

homologue suédois, Carl Bildt, que le ministre polonais des affaires étrangères, Radoslaw Sikorski, a, en 2008, proposé à ses pairs de l'Union européenne le « partenariat oriental ». De toute évidence, les politiques étrangères des membres du V4 ne reflètent pas davantage de cohésion que leurs politiques européennes.

Une « connotation négative »

Au total, les quatre Etats membres du V4 manifestent leur attachement à ce format lorsqu'il présente de la valeur ajoutée sur les sujets d'intérêt commun, que ce soit au sein de l'Union européenne, ou dans [d'autres enceintes](#), comme l'initiative des Trois Mers. Mais il n'est pas, pour Prague et Bratislava, exclusif d'autres géométries et les deux pays l'ont démontré sans états d'âme en créant, en 2015, **le format dit Slavkov** (le nom tchèque d'Austerlitz), avec l'Autriche, mais sans la Pologne ni la Hongrie.

Enfin, la glorieuse incertitude des échéances démocratiques est, elle aussi, de nature à modifier le paysage. Dans les pays concernés, au premier chef, mais aussi ailleurs, comme on l'a vu aux Etats-Unis, avec la victoire d'un camp qui entend faire de la démocratie et de l'Etat de droit un axe de sa politique étrangère. Pour ce qui est du V4, si des élections nationales ne sont pas attendues avant plusieurs années en Pologne et en Slovaquie, tel n'est pas le cas en Tchéquie ni en Hongrie. La nature « illibérale » de la démocratie pratiquée par Viktor Orban et son parti, le Fidesz, permettra sans doute à celui-ci de se reconduire au pouvoir, grâce au pays profond surtout, car les grandes villes penchent plutôt vers l'opposition, mais en République tchèque, le parti qui tient la corde est celui des "Pirates", plutôt proche, par ses convictions pro-européennes, des équipes au pouvoir à Bratislava.

Ces considérations renvoient à la dynamique d'un groupe en proie à des forces multiples et souvent de sens contraires. Après être passé relativement inaperçu du *mainstream* européen pendant un quart de siècle, le V4 a souffert d'une « connotation négative », note Lukas Macek, chercheur associé à l'Institut Jacques Delors, « et s'il n'était pas une coquille vide avant 2015, il n'est pas devenu un "axe du mal" au sein de l'UE depuis ». Et Macek de conclure que « 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 » [4].

Copyright Mars 2021-Buhler/Diploweb.com

P.-S.

Ancien ambassadeur de France en Pologne. L'auteur s'exprime à titre personnel. Diplômé de l'Ecole des Hautes Études Commerciales (HEC), de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA, Pierre Buhler est diplomate de carrière. Il a servi à Varsovie, à Moscou, à Washington et à New York, puis, comme ambassadeur de France, à Singapour et en Pologne. Il a également été conseiller diplomatique du ministre de la défense, professeur associé à Sciences Po et président de l'Institut français, ambassadeur chargé de l'action culturelle extérieure de la France. Chargé d'un enseignement sur la diplomatie culturelle à l'Ecole de relations internationales de Sciences Po, il est consultant permanent, sur les questions de diplomatie d'influence, au Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS). Il est l'auteur,

notamment, de « La puissance au XXIème siècle ; les nouvelles définitions du monde » aux Editions du CNRS (3ème édition en 2019, préface d'Hubert Védrine).

Notes

[1] L'expression « divorce de velours » fait référence à la dissolution pacifique de la Tchécoslovaquie. Il s'agit d'un processus politique qui a conduit, au 31 décembre 1992, à la dissolution de la République fédérale tchèque et slovaque et la partition de l'État tchécoslovaque en deux États indépendants : la République tchèque, et la Slovaquie. L'expression « divorce de velours » fait elle-même référence à l'expression « révolution de velours », qui a marqué la fin du régime communiste en République socialiste tchécoslovaque, de novembre à décembre 1989.

[2] En avril 2010 le Fidesz remporte les élections législatives en Hongrie. En mars 2021 - date de rédaction de cet article - il est toujours au pouvoir.

[3] Le scandale provoqué par la décision de commander le vaccin russe Sputnik V sans consultation du gouvernement a engendré une grave crise politique et un appel, de la part de la Présidente Čaputová, à la démission du chef du gouvernement.

[4] https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2021/03/PB_210302_QueReste-t-ilduGroupe deVisegrad_Macek_FR.pdf