

EST-OUEST, RÉALITÉ ET RELATIVITÉ D'UN CLIVAGE



■ JACQUES RUPNIK

Directeur de
recherches au
Centre de recherches
internationales de
Sciences Po

Trente ans après la fin de la guerre froide et de la division du continent, assiste-t-on au retour d'un clivage Est-Ouest en Europe ? Quinze ans après l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe du Centre-Est, faut-il parler de simples divergences politiques ou d'une fracture entre « anciens » et « nouveaux » membres de l'UE sur des questions aussi fondamentales que la démocratie et l'État de droit, la montée du nationalisme et du souverainisme ? C'est la seconde option que suggère le déclenchement de la procédure de l'article 7 du Traité de Lisbonne à l'encontre de la Pologne et de la Hongrie pour atteintes à l'État de droit pouvant, en théorie, mener à la suspension du droit de vote des pays concernés. C'est souvent aussi la lecture privilégiée dans les médias ou dans les déclarations de personnalités politiques des deux côtés d'une ligne de partage ainsi ressuscitée. À l'Ouest du continent, on voit là une menace pour le projet européen et, en France en particulier, une justification rétrospective des réticences envers l'idée même de l'élargissement à l'Est de l'UE (« prématuré » dans la version polie). À l'Est, on se prétend traité en membre de seconde classe de l'Union et l'on s'indigne de « double-standard » et des ingérences de Bruxelles comparées à la tutelle de Moscou autrefois.

Quelle est la part des perceptions et des discours dans une telle présentation de la situation et quelles sont les réalités

des divergences qui présentent un enjeu important dans le contexte des élections européennes et au-delà ? Une analyse succincte des clivages Est-Ouest sera suivie de quelques clefs de lecture pour en évaluer la portée et les limites.

Comprendre la nature et l'impact du clivage Est-Ouest dans l'Union implique d'abord de prendre en compte le contexte et quelques interrogations liminaires.

S'agit-il d'un différend politique momentané lié à la crise migratoire et l'arrivée au pouvoir dans les pays du Groupe de Visegrád de partis populistes ? Après tout, il y a cinq ans à peine, on pouvait considérer la « Grande Transformation » à l'Est comme un succès couronné par l'adhésion à l'UE et un premier ministre polonais, Donald Tusk, à la présidence du Conseil européen. Un échec du PiS (Droit et Justice) aux élections polonaises en octobre 2019 modifierait sans doute aussi le regard porté sur la région.

Ou bien faut-il s'interroger sur l'expression récente de divergences plus anciennes et plus profondes sur les valeurs, les priorités et le sens même du projet européen qu'il convient d'explicitier ? Et si un clivage Est-Ouest fait son retour, est-il plus grave pour la cohésion de l'Union que le clivage Nord-Sud apparu au sein de la zone euro depuis une décennie, colmaté mais non surmonté ? On peut suggérer que c'est la combinaison des deux clivages qui permet de parler de crise

européenne et donne une acuité particulière aux différends analysés ici.

Enfin, le Brexit montre que les craintes de voir les forces centrifuges affaiblir ou décomposer l'Union de l'intérieur ne sont pas exagérées et qu'elles ne sont pas toutes situées à l'Est de l'Union. Autrement dit, il convient d'aborder le sujet dans une perspective transeuropéenne.

réponses européennes face à la crise : celle de la Commission (soutenue par la majorité des États membres) qui voyait dans le refus du Groupe de Visegrád un manquement grave à la solidarité européenne ; celle des Quatre de Visegrád qui voyaient dans la redistribution des migrants selon des quotas fixés à Bruxelles une atteinte à leur souveraineté et une tentative de leur imposer un modèle de société multiculturelle.

1. Divisions récentes et malentendus anciens

1.1 « Démocratie illibérale »

L'année 2015 fut sans nul doute celle du retour d'un clivage Est-Ouest. Il s'exprima d'abord, symboliquement et politiquement, face à une crise migratoire sans équivalent depuis la fin de la guerre. Symboliquement, car la Hongrie, le pays qui fut le premier pendant l'été 1989 à démanteler le rideau de fer, s'empessa de construire une clôture à la frontière avec la Serbie pour endiguer l'arrivée de migrants. Politiquement, le 5 septembre 2015, les dirigeants du Groupe de Visegrád (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie) déclaraient leur opposition ferme – qui ne s'est pas démentie depuis – à l'ouverture prônée par Angela Merkel et la volonté de la Commission européenne de répartir les migrants selon un système de quotas. La décision fin 2015 des gouvernements slovaque et hongrois de poursuivre la Commission européenne devant la Cour de Justice européenne¹ sur cette question cristallisait la défiance envers Bruxelles. Derrière l'invocation d'arguments juridiques sur le non-respect de Schengen et de Dublin, il y avait deux visions politiques, deux

La victoire aux élections polonaises de 2015 du parti PiS de Jarosław Kaczyński dont l'ambition de faire « Budapest à Varsovie » ne permettait plus de considérer les atteintes à l'État de droit et au pluralisme des médias du gouvernement de Viktor Orbán comme une anomalie ou un cas isolé. L'élection en mars 2016 en Slovaquie avec la victoire du parti SMER de Robert Fico, suite à une campagne xénophobe anti-migrants², qui déboucha sur une coalition gouvernementale où figurait le SNS parti nationaliste, confirmait la tendance. L'arrivée au pouvoir à Prague d'un entrepreneur populiste, Andrej Babiš, et en Croatie d'une coalition dominée par un parti national-conservateur semblait compléter le tableau. Le national-populisme n'était certes pas un apanage de l'Europe centrale, mais c'est là qu'il était au pouvoir.

Considérés comme les « élèves modèles » des transitions démocratiques post-1989, ces pays sont aujourd'hui aux avant-postes d'une régression de la démocratie. Ce n'est pas seulement l'avis d'un commissaire européen (Franz Timmermans) ou de rapports malveillants adoptés au Parlement européen (rapport Sargentini sur la Hongrie), c'est aussi ce qu'indiquent ces dernières années les évaluations de la démocratie « Nations

1. La plainte reposait sur l'idée que la Commission avait agi illégalement en adoptant un dispositif mettant en jeu la souveraineté et la sécurité des États membres en se passant de l'unanimité exigée au Conseil européen où sont représentés les chefs d'État et de gouvernement, optant pour un vote à la majorité qualifiée. La Cour européenne a débouté les plaignants en juin 2017. Sans suite puisqu'entre temps la Commission elle-même abandonna la politique des quotas, mais pas sans conséquences pour l'avenir de l'UE car cela signifie qu'une décision de justice peut être ignorée pour convenances politiques.

2. Orbán avait parlé d'« invasion », Kaczyński de « risques d'épidémie », Fico d'incompatibilité avec l'islam : « Je n'accepterai jamais un seul immigrant musulman sous un système de quotas » a affirmé le Premier Ministre slovaque avant de prendre la présidence du Conseil de l'UE le 1^{er} juillet 2016. Cf. Henry Foy, « Anti-migrant rhetoric dominates Slovakia vote », *Financial Times*, 4 mars 2016.

in Transit » de Freedom House³. La Hongrie est désormais classée derrière la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie ; la Pologne connaît une évolution analogue.⁴ Le rapport de la Fondation Bertelsmann classe la Hongrie 40^e sur 41 pays d'Europe et de l'OCDE.⁵ De même pour la corruption évaluée par Transparency International, la Hongrie se retrouve au niveau

de ses voisins balkaniques. Pour Reporters sans frontières, c'est la liberté des médias qui est menacée et, selon le World Press Freedom Index, la Hongrie sous Orbán est classée 73^e dans le monde⁶ et la Pologne est 58^e, situation comparable en Europe à celle de la Serbie ou du Kosovo.

TABEAU 1 ■ Évaluer la démocratie

| PAYS | NOTE GLOBALE ¹ | INDICE DE LIBERTÉ ² | INDICE DE DURABILITÉ ³ | INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION ⁴ | INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN ⁵ |
|---------------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|--|---|
| Estonie | 94 | 1 | 2 | 71 | 0.865 |
| Slovénie | 93 | 1 | 3,5 | 61 | 0.890 |
| République Tchèque | 93 | 1 | 2,6 | 57 | 0.878 |
| Lituanie | 91 | 1 | 2,7 | 59 | 0.848 |
| Slovaquie | 89 | 1 | 2,9 | 50 | 0.845 |
| Lettonie | 87 | 2 | 2,6 | 58 | 0.830 |
| Croatie | 86 | 1,5 | 3,2 | 49 | 0,827 |
| Pologne | 85 | 1,5 | 2,1 | 60 | 0,855 |
| Roumanie | 84 | 2 | 3,6 | 48 | 0,802 |
| Bulgarie | 80 | 2 | 3,3 | 43 | 0,794 |
| Serbie | 73 | 2,5 | 4,1 | 41 | 0,776 |
| Hongrie | 72 | 2,5 | 3,4 | 45 | 0,836 |
| Albanie | 68 | 3 | 3,8 | 38 | 0,764 |
| Monténégro | 67 | 3 | 4 | 46 | 0,807 |
| Géorgie | 64 | 3 | 4,1 | 56 | 0,769 |
| Ukraine | 62 | 3 | 3,3 | 30 | 0,743 |
| Moldavie | 61 | 3 | 3,9 | 31 | 0,699 |
| Macédoine | 58 | 3,5 | 3,9 | 35 | 0,748 |
| Bosnie-Herzégovine | 55 | 4 | 3,7 | 38 | 0,750 |
| Kosovo | 52 | 3,5 | 3,8 | 39 | n.d. |

1. 0 = le moins libre ; 100 = le plus libre (Freedom House, 2018).

2. 1 = meilleur résultat ; 7 = pire résultat (idem).

3. 1 = meilleur résultat ; 7 = pire résultat (organisations de la société civile, 2017)

4. 100 = corruption très faible ; 0 = corruption très forte (Transparency International, 2017).

5. 0 = le moins développé ; 1 = le plus développé (Nations unies, 2016).

3. Freedom House est une organisation non-gouvernementale financée par le gouvernement américain et basée à Washington qui évalue l'état de la démocratie dans le monde.

4. Freedom House, « Nations in Transit », New York, 2018. Voir tableau 1.

5. Classement établi par la Fondation Bertelsmann : « [Quality of democracy ?](#) »

6. Classement établi par Reporters sans frontières : [Hongrie](#)

Reprenant le terme du politologue et journaliste Fareed Zakaria qui, dans un article paru il y a plus de vingt ans, s'inquiétait de la prolifération de régimes se légitimant par des élections, mais ne respectant pas l'État de droit, Viktor Orbán fit sienne la notion de « démocratie illibérale »⁷. Elle lui permettait, dans un discours de juillet 2014, de récuser les procès en autoritarisme à l'Ouest du continent : « Nous devons affirmer que la démocratie n'est pas nécessairement libérale. Ce n'est pas parce que quelque chose n'est pas libéral que ce n'est pas de la démocratie »⁸. C'est là un élément essentiel dans le débat européen sur le populisme : le lien entre populisme et néo-autoritarisme ou, présenté autrement, entre régression de la démocratie et l'invocation du « peuple souverain » qui est précisément le fondement de la démocratie. Un député du PiS (le père du Premier Ministre polonais, Mateusz Morawiecki) déclarait au Parlement que « la volonté de la nation était au-dessus de la loi » reprenant une formule fameuse de Carl Schmitt. Dans la même veine, Kaczyński appelait à s'émanciper de « l'impossibilisme légal », c'est-à-dire du carcan constitutionnel et institutionnel garantissant la séparation des pouvoirs. C'est là la justification de toutes les remises en cause de l'État de droit sur lequel est précisément fondée l'existence de l'Union européenne comme communauté de nations régie par des normes de droit. C'est aussi l'arrière-plan du conflit qui oppose la Pologne et la Hongrie à la Commission européenne.

Dans le prolongement de la « démocratie illibérale », on assiste aussi en Europe du Centre-Est à une critique du libéralisme sociétal associé à une présumée « hégémonie de la gauche libérale » sur ces questions au sein de l'UE. L'ancien ministre polonais des affaires étrangères Waszczykowski avait ironisé sur ceux persuadés que le « sens de l'histoire »

va nécessairement vers « un mélange de cultures et de races, un monde de cyclistes et de végétariens qui n'utilisent que des énergies renouvelables et luttent contre tout symbole religieux » ; posture qu'il oppose aux « valeurs polonaises » partagées par la majorité de la population tournée vers « la tradition, la conscience historique, l'amour de la patrie, la foi en Dieu et une vie de famille normale entre un homme et une femme ».⁹

On trouve chez Ryszard Legutko, historien des idées et député PiS au Parlement européen¹⁰, la même critique envers une Union européenne qui sortirait de son domaine défini par les traités pour s'ingérer de plus en plus ouvertement dans les sphères de la culture, de la religion et des mœurs. La nouvelle « tentation totalitaire » pour lui n'est plus celle du communisme, mais du libéralisme car les deux partagent le même objectif : dissoudre la famille, la nation et l'Église. En Europe occidentale, les valeurs européennes sont présumées libérales et identifiées, selon lui, à une prolifération de droits qui relève de l'« ingénierie sociale ». D'où le message politique : si même les conservateurs de Cameron et la CDU de Merkel adoptent le mariage gay, nous sommes les derniers « vrais conservateurs » en Europe.

Alors qu'en Europe occidentale, on a aujourd'hui tendance à voir l'Europe centrale à travers le prisme d'une régression autoritaire, de la montée des nationalismes et de l'euroscepticisme des pouvoirs en place, en Europe centrale s'installe dans une bonne partie des élites un ressentiment envers une Union, dominée par le couple franco-allemand, et qui promeut une société ouverte à tous les vents, permissive, individualiste, en perte de repères. Sur ce plan-là, on n'est pas très loin du discours poutinien sur l'Europe décadente et faible.

7. Lire aussi Th. Chopin, « "Démocratie illibérale" ou "autoritarisme majoritaire" ? Contribution à l'analyse des populismes en Europe », Institut Jacques Delors, 2019.

8. V. Orbán, *Discours* à la Bálványos Free Summer University and Youth Camp, 26 juillet 2014, Băile Tușnad.

9. Entretien du ministre W. Waszczykowski avec H-G. Velhlenwald paru dans *Bild* le 3 janvier 2016.

10. R. Legutko est l'auteur de *The Totalitarian Temptation* (2016).

Le remède de Kaczyński et Orbán : défense de l'« Europe des nations » et d'une Europe chrétienne. « À la veille des élections paneuropéennes, l'Europe a atteint le point où nous devons défendre notre identité hongroise, notre héritage chrétien »¹¹.

1.2 Malentendus de l'élargissement

Comment rendre compte de ce triple clivage sur la démocratie, les migrations, les questions de société – trois facettes du libéralisme européen – après un quart de siècle de convergence économique, politique, institutionnelle sans précédent ? On peut commencer par les malentendus concernant le processus et le sens que l'on donne à l'élargissement à l'Est de l'UE. Il y a aussi des différences plus profondes, historiques et culturelles, qu'il faut essayer de comprendre si l'on veut éviter que des divisions récentes ne produisent de véritables lignes de fracture. Enfin il existe des attentes différentes par rapport au projet européen et au rôle que les uns et les autres souhaitent y jouer.

Élargissement ou unification de l'Europe ? C'est plus qu'une nuance sémantique. Élargissement, le terme en vigueur dans l'UE, suggérait qu'un système institutionnel et normatif était transféré aux nouveaux membres ; les 100 000 pages de « l'acquis communautaire » à incorporer dans la législation des nouveaux membres dans la phase de pré-adhésion transformait leurs parlements en machines à photocopier de la législation européenne.

Réunification, était le terme préféré par les pays entrants, à commencer par les figures associées aux moments fondateurs des nouvelles démocraties telles que Bronisław Geremek (ministre des affaires étrangères polonais) ou le président tchèque Václav Havel¹². Tous deux insistaient sur un apport mutuel, celui de l'Europe centrale

étant précisément l'attachement aux valeurs des droits de l'homme, de la démocratie et d'une certaine idée de l'Europe issues de la résistance au sein d'un empire totalitaire ; l'Europe pour eux n'était pas qu'un « marché commun ». Plutôt qu'un « retour en Europe » (ils ne l'avaient jamais quittée) il s'agissait pour eux d'un « retour à l'Europe », comme un retour à soi plus qu'une inclusion. Mais entre-temps l'Europe avait changé et ne correspondait plus forcément à l'image qu'ils s'en faisaient. D'où un double-décalage : entre le discours sur le « retour » et la réalité plus prosaïque d'un processus d'adhésion largement dominé par les experts et les technocrates des deux côtés ; entre les attentes et illusions sur la suite : les nouveaux membres retrouvant voix au chapitre pensent « égalité » des membres et rattrapage économique. L'illusion des pays fondateurs c'était de croire que l'Europe élargie serait la même en plus grand. L'UE devait contribuer de manière importante à transformer l'Europe du Centre-Est, mais avec la « révolution du nombre » (Alain Lamassoure) et le déplacement vers l'Est de son centre de gravité, c'est l'UE elle-même qui serait transformée. Après celle des pères fondateurs de l'après-guerre qui mena au Traité de Rome, puis celle qui menait du marché commun à la monnaie commune consolidant la paix par l'interdépendance, on entra en 2004 dans la « 3^e Europe », élargie à l'Est, « ni tout à fait la même, ni tout à fait une autre » écrivait Verlaine.

Les nouveaux membres, venus tard dans l'Union, souhaitaient une nouvelle donne tout en sous-estimant les tensions que cela pouvait engendrer. Ils prenaient l'UE comme allant de soi, un ancrage pour leurs démocraties naissantes, tout en gardant un ressentiment diffus envers un projet qui s'était construit sans eux. Inversement, il y avait dans les pays fondateurs (en France en particulier) un réflexe de « propriétaire » : un projet qu'ils avaient inventé et mené à

11. V. Orbán, discours sur l'état de la nation, Budapest le 10 février 2019. L'élection européenne c'est la « lutte finale », la « nouvelle citadelle s'appelle Bruxelles et son outil est l'immigration ».

12. Cf. B. Geremek, « De l'élargissement à la réunification. Qu'allons-nous apporter à l'Europe ? » in J. Rupnik (dir.), *Les Européens face à l'élargissement*, Presses de Sciences Po, 2004.

bien pourrait être victime de son succès et ainsi leur échapper. C'est, en partie, cette réticence devant l'élargissement qui explique les votes négatifs néerlandais et français en 2005 qui ont torpillé la Constitution européenne, c'est à dire l'approfondissement. Entre nostalgie de l'Europe carolingienne et impression d'être dans un train auquel on raccroche de nouveaux wagons, se dirigeant vers une destination inconnue et dont il était impossible de descendre sauf à tirer le signal d'alarme.

2. Migrations, nations, Europe

Face à la récente crise migratoire se sont opposées deux visions de la nation, de la souveraineté et de l'Europe. D'un côté ceux qui en Europe occidentale mettaient l'accent sur la solidarité avec les migrants et entre pays européens face au défi qu'ils posaient. L'accueil, disait alors Angela Merkel, devait se faire au nom des valeurs européennes c'est à dire des droits de l'homme. Face à ce discours universaliste, celui qui prévaut en Europe du Centre-Est porte sur la protection de la nation, de sa culture, son mode de vie et une vision différente de l'Europe.

À la différence de la France où c'est l'État qui sur mille ans a construit la nation parachevant avec la révolution de 1789 et la République la naissance d'une conception citoyenne de celle-ci, ce sont, à l'Est, des nations anciennes, mais dont les États sont relativement récents. Leur construction de la nation s'est faite sur le modèle allemand de la *Kulturnation*. C'est un concept ethno-linguistique de la nation (langue, culture, religion) qui prévaut en Europe du Centre et de l'Est. Pour des raisons historiques, ces pays se considéraient aussi le « rempart » de l'Europe face à l'Empire ottoman et l'Empire russe. Cette différence concernant les définitions de la nation et de son identité est donc profonde et restera la plus difficile à surmonter. L'ironie de l'histoire veut que, au moment même où l'Allemagne venait de l'abandonner et d'évoluer vers une conception citoyenne de la nation et une

lecture universaliste des valeurs européennes, les héritiers de la conception « allemande » de la nation en Europe centrale la transposaient au plan européen : justifier la fermeture de leurs frontières aux migrants pour protéger la nation et la « civilisation européenne ».

Deuxième contraste, la plupart des États-nations en Europe centrale créés en 1918 sont devenus au lendemain de 1945 « homogènes ». Après l'extermination des juifs, Staline favorisa l'expulsion des Allemands à la fin de la guerre. Les modifications de frontières puis la fermeture du rideau de fer pendant la guerre froide firent le reste : on ne pouvait plus sortir, mais on ne pouvait plus entrer. Les migrations que connaît depuis les années 1960 l'Europe occidentale n'ont pas touché l'Europe du Centre-Est. Les migrants venus en Europe centrale depuis les années 1990, principalement d'ex-Yougoslavie et d'Ukraine (près d'1 million en Pologne, 200 000 en République tchèque) ne soulèvent pas de débats sur leur intégration considérée comme ne posant pas de problèmes.

La question des migrations renvoie à celle, plus large, des rapports complexes entre démographie et démocratie. Face à la stagnation démographique en Europe, l'immigration est souvent considérée par les experts de l'OCDE ou les milieux économiques à l'Ouest comme une nécessité répondant aux besoins du marché du travail. À l'Est du continent, ce n'est pas de stagnation, mais de déclin voire d'effondrement démographique qu'il convient de parler.

Alors que la population d'Europe de l'Ouest a augmenté de 11% entre 1990 et 2015, celle des pays d'Europe de l'Est a baissé de 7%. La Bulgarie et la Roumanie ont perdu entre un cinquième et un quart de leur population, un million de Polonais travaillent en Grande Bretagne. Les prévisions pour les trente années à venir accentuent encore ce décalage. **L'inquiétude pour la nation héritée de l'histoire se double d'une « panique démographique », la crainte de la dissolution voire de la disparition de la nation.** C'est dans ce contexte qu'il convient

d'analyser la réticence forte et que confirment les enquêtes d'opinion, devant l'accueil des migrants. Et c'est cette angoisse diffuse qu'ont su répandre et exploiter médias et élites politiques en présentant la volonté de la Commission européenne de répartir les migrants par quotas comme l'imposition d'un modèle de société multiculturelle qui d'ailleurs était un échec à l'Ouest. Et de citer Angela Merkel au congrès de la CDU en décembre 2010 considérant le multiculturalisme comme « un échec complet ». Cela ne minimise nullement la libération de la parole xénophobe dans l'espace public et le débat politique¹³, mais permet de mieux comprendre son écho dans la société.

Quelles valeurs européennes ? Devant la crise migratoire on invoque de part et d'autre les valeurs européennes, mais avec des contenus très différents : universalisme humanitaire, ouverture, société multiculturelle à l'Ouest. Identité culturelle, fermeture, défense de la civilisation européenne-chrétienne à l'Est.

Il convient, en évoquant ce contraste et ses implications, de distinguer d'abord la part d'instrumentalisation politique flagrante chez Orbán, Kaczyński, Fico ou Zeman : on mobilise la peur et le repli sur la nation à des fins électorales. **Les valeurs chrétiennes invoquées sont là un marqueur identitaire plutôt qu'une quête de spiritualité ou un indice de ferveur religieuse.**

Mais la question n'est pas réductible à ses usages et abus. Elle divisa déjà les Européens lors de la Convention chargée du projet de Constitution européenne. Il suffit de relire les contributions des délégués des nouveaux membres à propos du préambule de la

Constitution pour remarquer qu'aucun de ces pays n'envisageait les valeurs européennes sans référence à l'héritage de l'Europe chrétienne. Bronisław Geremek, grand intellectuel humaniste, disait à ce propos que l'Europe est une communauté de droit qui repose sur un « dénominateur commun » dans lequel peuvent se retrouver différentes traditions culturelles. Ce dénominateur commun était pour lui la dignité de la personne humaine, impensable sans l'héritage judéo-chrétien en Europe, qui constituait la « première unification européenne »¹⁴ : « Dans le discours européen [...] on distingue dans la tradition historique le facteur religieux du facteur humaniste, considéré comme laïc. Je suis de ceux qui considèrent qu'il est important d'associer les deux facteurs dans les traditions européennes ».

Václav Havel, autre figure de la réinvention de la démocratie à l'Est du continent attachée au pluralisme et aux droits de l'homme, et pourfendeur du nationalisme eurosceptique du Premier Ministre (puis Président) conservateur Václav Klaus, fut le premier à souhaiter, dès les années 1990, que l'Europe se dote d'une Constitution (« un texte court, intelligible à tous) qui définirait ses institutions, leurs compétences, et serait doté d'un « beau préambule » consacré au sens de l'Union et de son projet. Ce dernier, pour Havel, renvoie à une « identité ou une âme européenne », un « espace culturel, spirituel et civilisationnel » distinct¹⁵.

Autrement dit, il serait erroné ou simpliste d'opposer de façon rigide les tenants à l'Ouest d'une Europe fondée sur le « patriotisme constitutionnel » (J. Habermas), sur des normes juridiques et sur l'universalisme

¹³. Pour Orbán, s'il n'avait pas construit la clôture, toute la Hongrie serait devenue un grand Marseille (sic). Le Président tchèque Miloš Zeman, dans la campagne pour sa réélection, n'hésita pas à associer son rival, l'académicien Jiří Drahoš, à la menace avec des affiches : « stop Drahoš, stop aux migrants »).

¹⁴. « L'idée européenne s'articulait depuis de le XIV^e siècle autour de la conscience de la communauté des valeurs de la chrétienté », cf. B. Geremek, « L'humanisme européen, creuset du laïc et du religieux » cf. Rue Saint-Guillaume n°144 (septembre 2006) p. 31. Et de poursuivre : « Je dis avec Voltaire que l'Europe est chrétienne. Elle s'est faite communauté à l'époque médiévale autour du latin et du grec, dans l'héritage gréco-romain et autour du latin dans la pratique de l'Église. »

¹⁵. V. Havel, discours prononcé au Sénat à Paris le 3 mars 1999. Distinct d'autres « aires civilisationnelles » avec lesquelles l'Europe se doit d'être en dialogue ouvert et respectueux. C'était le sens des rencontres annuelles du Forum 2000 que V. Havel organisait à Prague.

des droits de l'homme et, à l'Est, ceux d'un nationalisme identitaire drapé dans la défense de « l'Europe chrétienne ». Le débat Est-Ouest sur les valeurs et l'identité européennes est antérieur et dépasse celui sur le national-populisme.

Héritages d'Empires. Pour comprendre les différences dans le rapport à la nation et à l'Europe dans le contexte de la crise migratoire, il convient de tenir compte du poids de l'histoire. En Europe occidentale, le projet d'intégration avait comme point de départ l'ambition de dépasser les nationalismes et de relativiser l'État-nation. En Europe du Centre et de l'Est, la nation et sa culture étaient en mode défensif au sein des empires d'antan (Habsbourg, ottoman, russe) comme dans le bloc soviétique. La littérature sur l'intégration européenne à l'Ouest parle de projet post-national, à l'Est les nouveaux membres n'ont retrouvé leur indépendance qu'après 1989 et les abandons de souveraineté ne vont pas de soi. György Schöpflin, politologue et député européen du Fidesz hongrois, attribue les divergences au fait que « l'Ouest s'est unilatéralement déclaré post-national ».

Le corollaire de ces différentes conceptions de la nation et attitudes envers l'immigration sont les héritages contrastés des empires. En Europe occidentale, une conception plus inclusive de la citoyenneté et des variantes du multiculturalisme s'est développée avec l'arrivée au cours du dernier demi-siècle de migrants originaires des anciennes colonies. Afrique noire et Maghreb pour la France, Inde et Pakistan pour la Grande-Bretagne, Indonésie pour les Pays-Bas, Angola et Mozambique pour le Portugal. Les nations d'Europe de l'Est n'ont colonisé personne et se considèrent comme récemment émancipées du dernier empire colonial : le bloc soviétique.

« L'Occident comprendra-t-il un jour les parties de l'Europe qui ont été soumises à la tutelle impériale et, par conséquent, n'ont pas de culpabilité post-coloniale ? »¹⁶

3. La convergence par l'économie ou néocolonialisme ?

Les historiens considéreront le dernier quart de siècle comme le plus rapide processus de convergence économique Est-Ouest dans l'histoire de l'Europe.¹⁷ Le PIB par habitant de la Pologne, l'un des plus bas en Europe il y a trente ans, dépasse celui de la Grèce ou du Portugal, la région de Prague est la 7^e la plus prospère en Europe.

On peut voir le processus d'intégration dans l'UE des pays d'Europe du Centre-Est comme leur troisième « modernisation » après celles, peu probantes, des empires d'antan puis du modèle soviétique imposé après la guerre. Cette intégration économique avec l'Europe occidentale, au sortir de l'économie dirigiste dans le cadre de l'ancien Comecon, a conduit à une imbrication très forte avec les économies d'Europe occidentale et la part des exportations dans le PIB des pays du Groupe de Visegrád a cru spectaculairement (à 80%), dont les 3/4 se font avec l'UE. Le commerce de l'Allemagne avec le « V4 » dépasse celui d'avec la France¹⁸ et l'on peut parler d'une « Mitteleuropa » économique.

C'est paradoxalement dans ce contexte que s'est développé un discours nationaliste et eurosceptique. Des pays comme la Hongrie et la Pologne, très dépendants d'investisseurs étrangers ont développé un discours sur le « patriotisme économique » et des mesures hostiles au capital financier

16. György Schöpflin, « What if ? », *Hungarian Review* (Budapest), novembre 2018, p. 15.

17. La croissance des nouveaux membres de l'UE fut au cours de la dernière décennie en moyenne le double de la zone euro. La Pologne fut le seul pays de l'UE à ne pas connaître de récession après 2008. La République tchèque a le taux de chômage le plus bas d'Europe (2,5%). La Pologne comme la République tchèque ont présenté en 2018 un exercice budgétaire en excédent.

18. « Nous remercions notre ami Viktor Orbán pour sa visite. La Hongrie et les pays de Visegrád sont des partenaires étroits de l'Allemagne. Le bilan commercial avec ces pays est bien supérieur à celui que nous avons avec la France », disait en janvier 2018 Alexander Dobrindt, chef du groupe parlementaire CSU au Bundestag. *Le Monde*, 12 octobre 2018.

et commercial étranger. Depuis la crise financière de 2008 et dans le contexte d'un bras de fer avec Bruxelles sur l'État de droit, se développe un discours victimaire et de résistance à la mainmise du capital étranger. Lors de la fermeture du bureau du FMI à Budapest, Orbán déclarait : « L'ère du colonialisme est terminée ! ». « Allons-nous accepter le statut d'une colonie de fait ? » se demandait Jarosław Kaczyński dans une lettre de 2016 aux membres du PiS ? Les études et théories du « post-colonialisme » sont, en Europe occidentale, l'apanage d'universitaires situés très à gauche. En Europe Centrale, en Pologne ou en Hongrie, elles sont clairement situées à la droite conservatrice et visent les élites cosmopolites libérales et pro-européennes qui ont dominé la scène politique de l'après-1989. « Ce dont nous avons besoin, dit Morawiecki en octobre 2016, c'est de construire une élite du pays (autochtone) autour de nous ». Après plus de vingt ans de modernisation par l'intégration dans l'économie de l'Europe occidentale, on incite désormais la périphérie « colonisée » de l'UE à pratiquer le patriotisme économique.

4 . Européistes et/ou atlantistes ?

Au moment même où le traité d'adhésion à l'UE était signé par les pays d'Europe du Centre-Ouest en avril 2003, accompagné de discours sur l'unification de l'Europe, on assistait à sa division sur la guerre américaine en Irak. La « nouvelle Europe » était opposée à la « vieille Europe » franco-allemande pour reprendre les termes de Donald Rumsfeld, le secrétaire d'État à la défense. Pour la première fois depuis 1945, l'Amérique faisait de la division européenne une vertu dans la relation transatlantique. La division était profonde et laissa des traces, mais il était erroné de chercher dans les élites politiques à l'Est un

clivage « européistes » contre « atlantistes ». La plupart de ceux qui avaient soutenu Bush étaient aussi parmi les plus pro-européens. Le soutien à la guerre en Irak était avant tout une politique d'assurance pour la sécurité des pays d'Europe du Centre-Est. Mais il y avait d'emblée un contraste entre l'OTAN, associé aux États-Unis et leur puissance au service des valeurs occidentales et de la « promotion de la démocratie », et l'Union européenne qui restait avant tout un « marché commun » et la voie vers la prospérité. En fait, en simplifiant, les élites centre-européennes partageaient une vision britannique de l'Europe : l'État-nation fut et reste le cadre privilégié de la démocratie ; la sécurité est l'affaire de l'OTAN et donc des États-Unis ; l'Europe est un espace économique et de normes juridiques nécessaires où se négocient les intérêts économiques.

Récemment, ce positionnement « euro-atlantiste » fut affecté par l'élection de Donald Trump et le Brexit. L'arrivée de Trump fut saluée par Orbán, par Kaczyński ou par le Président tchèque trouvant là un allié idéologique contre le libéralisme européen.¹⁹ L'Europe occidentale nous pointe du doigt comme des attardés du post-communisme, nous étions l'avant-garde de la vague populiste et souverainiste qui vient. La réponse de l'Allemagne ou de la France à « America First » et à l'unilatéralisme de Washington est la mise en avant de l'idée d'une « autonomie stratégique » (Macron) et d'une « souveraineté européenne ». **Les voix dissonantes du Groupe de Visegrád permettent à Washington de jouer sur les divisions européennes sur certaines questions de politique étrangère telle que le Moyen-Orient** (conflit israélo-palestinien, Jérusalem capitale d'Israël) au point de prévoir un sommet du « V4 » à Jérusalem²⁰. C'est la Pologne qui combine le plus explicitement une défiance envers l'UE

¹⁹. Orbán saluait ainsi le lendemain l'élection de Trump à la Maison Blanche « La non-démocratie libérale c'est terminé. Quelle journée ! Quelle journée ! Quelle journée ! » *Daily Telegraph*, 11 novembre 2016. Le Président tchèque envoyait une lettre de félicitations affirmant : « Dans mon pays on m'appelle le Trump tchèque ».

²⁰. Le fait que le Groupe de Visegrád devait tenir son premier sommet en dehors d'Europe à Jérusalem à la mi-février 2019 est décrit par le quotidien israélien *Haaretz* comme une « tentative de Netanyahu d'ébranler le consensus européen sur des questions liées aux Palestiniens ou à l'Iran ». Le sommet fut reporté et transformé en rencontres bilatérales suite au rebondissement du différend opposant le gouvernement polonais et celui de Benjamin Netanyahu sur le rôle des Polonais pendant l'holocauste.

et un soutien à la politique de Donald Trump. En visite à la Maison Blanche, le Président polonais déclara son « Poland First » et de proposer 2 milliards de dollars pour implanter une base militaire américaine permanente en Pologne baptisée « Fort Trump ».²¹

Devant la crainte d'un désengagement américain et les doutes sur l'avenir de l'OTAN, on ne peut que constater des réponses divergentes. Mais avec une telle cacophonie sur leur stratégie, comment les Européens peuvent-ils développer une perception commune des risques (priorité donnée aux menaces du Sud comme le terrorisme islamiste) ou de l'Est (Russie et sa guerre hybride en Ukraine) et une culture stratégique commune ?

5. Les limites des divisions européennes

Au moment où l'Europe fut divisée par la guerre froide, l'historien polonais Oskar Halecki publiait un livre sur « les limites et les divisions de l'histoire européenne »²². Notre propos est en conclusion de cerner les limites de la division de l'Europe. Les pays d'Europe du Centre-Est, selon l'expression de Halecki, situées entre l'Allemagne et l'Union soviétique, étaient considérés dans l'après-guerre comme l'Ouest de l'Est. Depuis trente ans et surtout depuis leur adhésion à l'UE, ils sont devenus l'Est de l'Ouest.

Nous avons mis en évidence certaines divisions Est-Ouest apparues au sein de l'UE. Il convient d'en relativiser la portée et d'en pointer les limites.

Le Brexit est un bon exemple. Il fut d'abord salué par les gouvernements du Groupe

de Visegrád comme la réaction aux excès d'une volonté de régulation bruxelloise au nom d'une « union toujours plus étroite » et le signal qu'il était grand temps de rapatrier les compétences vers les États membres. Avec le départ annoncé des Britanniques, les pays du « V4 » se retrouvaient orphelins d'un allié précieux et pourtant aucun ne montra de velléité de suivre l'exemple par un Poxxit ou un Czexit. Plusieurs éléments d'explication à cela. D'abord la logique économique, l'imbrication étroite avec les pays d'Europe occidentale et les avantages financiers considérables que procure l'appartenance à l'UE (entre 3 et 4% du PIB) font réfléchir à deux fois avant de claquer la porte. La difficulté de la négociation sur le Brexit et le spectacle politique fourni par un acteur européen majeur n'incitent pas à suivre l'exemple. La Grande-Bretagne souhaite retrouver un rôle dans le monde ; ce n'est pas une option pour de petites nations dont la moitié du commerce se fait avec l'Allemagne.

Mais surtout : les pays d'Europe du Centre-Est ne forment pas un bloc. Même au sein du Groupe de Visegrád, qui adopta des positions communes sur certains sujets évoqués ci-dessus, il existe une diversité réelle quant à leur situation politique interne et leur place au sein de l'UE. Sur les travailleurs détachés, thème de désaccord de longue date entre anciens et nouveaux membres de l'UE, nous avons vu en juillet 2017 le président Macron trouver un terrain d'entente avec les deux chefs de gouvernement sociaux-démocrates alors au pouvoir à Prague et à Bratislava. C'est cette brèche qui permet ensuite de redéfinir le consensus européen sur le sujet. Le premier ministre tchèque Andrej Babiš est solidaire du « V4 » sur les migrants mais n'entreprendra rien qui puisse compromettre les intérêts de son pays et de son entreprise Agrofert au sein de l'UE.²³

²¹. C'est le prolongement d'un engagement américain avec le bouclier antimissile déployé en Pologne et en Roumanie au printemps 2016. Dans la même lignée, la Pologne comme la plupart des pays d'Europe centrale, achètent leur équipement militaire aux États-Unis.

²². Oskar Halecki, *Limits and Divisions of European History*, Londres, 1950.

²³. L'entreprise Agrofert, fleuron tchèque de l'agro-alimentaire, a une grande part de ses activités en Allemagne et bénéficie directement ou indirectement de fonds européens pour son développement. Une procédure est ouverte en République tchèque sur le bon usage de ces fonds.

Sur la relation avec la Russie, tous les pays d'Europe du Centre-Est ont approuvé les sanctions de l'UE suite à l'annexion de la Crimée, mais il existe un fossé entre la position très dure de la Pologne et les bonnes relations avec Vladimir Poutine que cultive Viktor Orbán. Les Tchèques et les Slovaques se situent à mi-chemin entre ces positions. **De par leur histoire récente et leur proximité avec la Russie, on peut parler d'une réelle contrainte géopolitique qui fixe certaines limites à la tentation d'approfondir les différends avec Bruxelles.**

Enfin et surtout, au-delà du clivage Est-Ouest bien réel sur certains sujets, il serait erroné de se contenter de ce constat sans méconnaître que la plupart des thèmes évoqués ici dépassent cette division et sont des problèmes transeuropéens. C'est vrai pour la crise de la démocratie et la montée des populismes qui, dans toute l'Europe (à l'exception de la péninsule ibérique), s'opposent aux élites libérales et ont Bruxelles comme cible privilégiée.

La crise de la démocratie représentative, l'affaiblissement des partis traditionnels ou la montée du populisme europhobe sont des phénomènes transeuropéens avec de multiples interactions et connivences qui dépassent largement l'analyse en terme de clivages Est-Ouest. Le double clivage politique peuple/élites ou ouverture/fermeture touche aujourd'hui à des degrés divers la plupart des pays européens.

Certes, Orbán et Kaczyński furent les premiers leaders de leur pays à appeler à une « contre-révolution » en Europe, ils ont depuis trouvé des partenaires partageant leur objectif. À commencer par Salvini, membre de la Lega et vice-premier ministre italien qui, fin août 2018, lança, avec Orbán le défi à Emmanuel Macron (national-souverainistes contre progressistes-europhiles). Dans la même veine, Salvini se rendit à Varsovie pour annoncer une plateforme commune avec le PiS de Kaczyński à la veille des élections

européennes. Varsovie-Budapest-Vienne-Rome... le but d'Orbán et Kaczyński n'est pas de quitter l'UE, mais de la transformer de l'intérieur, à leur image, dans le cadre d'une recomposition politique transeuropéenne.

Les divisions Est-Ouest au sein de l'UE sont incontestablement un frein important à la poursuite du processus d'intégration européenne, mais la vraie menace consiste précisément dans cette nouvelle dimension transeuropéenne. S'il fallait trouver un point névralgique pour l'avenir de l'Union, ce ne serait pas Orbán avec ses provocations, mais l'Italie, laboratoire de la crise politique des démocraties européennes et talon d'Achille de la zone euro. La vraie menace pour le projet européen est la mise en œuvre de la formule d'Orbán : en 1989 « ici en Europe centrale nous pensions que l'Europe était notre avenir ; aujourd'hui nous avons le sentiment d'être l'avenir de l'Europe ».

La réponse à cette funeste prophétie dépendra cependant de deux garde-fous ou contrepoids. D'abord la résilience des institutions européennes et plus généralement de l'interpénétration des économies et des sociétés au sein de l'Union et surtout la volonté politique de défendre les valeurs et les principes sur lesquels elle s'est fondée. Cette volonté politique sera mise à l'épreuve de deux manières. D'abord au sein du PPE (Parti populaire européen) et plus généralement de la droite allemande et autrichienne qui furent, jusqu'à présent, les grands protecteurs de Viktor Orbán dans sa dérive « illibérale » et eurosceptique. Orbán a été jusqu'à utiliser les portraits du président de la Commission, Jean-Claude Junker, et de George Soros comme boucs émissaires dans sa campagne contre Bruxelles pour les élections européennes. Le PPE a voté pour la première fois pour l'adoption d'un rapport critique envers le régime Orbán au Parlement européen, mais ira-t-il jusqu'à exclure le Fidesz hongrois du PPE ?²⁴ Ou bien, une fois de plus, se contentera-t-il de quelques remontrances sans conséquences de peur

24. Le PiS de Kaczyński avait quitté le PPE pour rejoindre au Parlement européen le groupe comprenant les conservateurs britanniques.

de voir le Fidesz hongrois rejoindre le PiS et la Legua de Salvini dans un nouveau pôle national-souverainiste ?

Enfin il y a les opinions publiques, pleines de défiance envers les élites libérales et votant pour des partis eurosceptiques, mais qui ne sont nullement favorables à la sortie de l'UE. Comme le montre une grande enquête d'opinion européenne, réalisée en 2018 par Fondapol²⁵ sur toutes les grandes questions

ayant trait à la démocratie et à l'Europe, on note deux choses : la tendance de ces opinions est plus prononcée qu'avant, mais elle est la même à l'Est et à l'Ouest de l'Europe. Aussi, c'est là où la démocratie est la plus menacée (Pologne et Hongrie) que l'attachement à l'appartenance à l'UE est la plus forte. Comme si, face à la dérive « illibérale », l'Europe traversée et divisée par la crise de défiance de la démocratie considérerait l'Union comme son ultime garde-fou devant ses propres démons.

25. « L'opinion européenne en 2018 », Dominique Reynié (dir.), Fondapol, 2019.

ENCADRÉ 1 ■

Un élément important pour comprendre les succès électoraux de partis nationaux-populistes, c'est la résonance de leurs thèmes de prédilection au sein des sociétés de l'Est du continent, dans un contexte de désenchantement de la démocratie. Certes, pour la majorité des pays de la région, la démocratie reste « le meilleur des régimes politiques », mais selon une enquête réalisée en 2018, seule une minorité est satisfaite du fonctionnement de la démocratie (20 % des Hongrois et un tiers des Roumains)²⁶. D'où, sans doute, un regard favorable sur des formes « dépassant » la démocratie représentative. Un « gouvernement d'experts » a les faveurs de 80 % des personnes interrogées dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne (92 % des Tchèques et des Slovaques, 86 % des Hongrois) contre plus de la moitié dans l'Ouest du continent. Mais surtout, un attrait plus préoccupant est exercé par l'idée d'un « homme fort » à la tête du pays (46 % dans l'Est de l'UE contre 27 % à l'Ouest, avec une majorité en Roumanie, en Bulgarie et même en République tchèque).

26. Pour une enquête transeuropéenne qui présente les données sur l'Europe du Centre et de l'Est, cf. Dominique Reynié (dir.), *Où va la démocratie ?*, Paris, Plon, 2017, p. 127-141.

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