
Hongrie, Pologne, Italie : les nationaux- populistes à l'épreuve du pouvoir

NOTE D'ÉCLAIRAGE - AVRIL 2026



Think tank de référence en France et en Europe, l'Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l'intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociétaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l'action, des idées et de la décision.

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Avril 2026

Hongrie, Pologne, Italie : les nationaux-populistes à l'épreuve du pouvoir



Les notes d'éclairage de l'Institut Montaigne permettent de se situer et de rendre intelligible l'environnement dans lequel nous évoluons.



**Note
d'éclairage**

Se situer
et rendre
intelligible notre
environnement

**Note
d'enjeux**

Poser des
constats et
identifier des
problématiques

**Note
d'action**

Formuler
des recom-
mandations
opérationnelles

**Opération
spéciale**

Sonder,
chiffrer,
expérimenter

Rapport

Analyser
et proposer
collégalement
des solutions
de long terme

Les mouvements nationaux-populistes s'imposent en Europe comme une nouvelle réalité politique. En avril 2024, l'Institut Montaigne avait analysé leur progression au sein des institutions européennes, soulignant leurs nombreuses divergences. Cette seconde étude se concentre sur la pratique du pouvoir par les partis nationaux-populistes en examinant la Hongrie de Viktor Orbán depuis 2010, la Pologne du Parti Droit et Justice (PiS) entre 2015 et 2023 et l'Italie de Giorgia Meloni depuis 2022. L'objectif de ce travail était double : tester l'hypothèse d'une « chorégraphie » national-populiste qui serait commune aux trois pays et comparer le discours de campagne à la réalité de l'exercice du pouvoir. Le premier survit-il au second ?

Cette étude révèle le décalage entre rhétorique de conquête et pratique gouvernementale. Car si les principes convergent globalement sur la critique de l'Europe, le refus de l'immigration et le rejet des mesures environnementales, l'examen approfondi des politiques publiques effectivement mises en place n'est pas le reflet de cette posture. En effet, ces trois pays construisent leur développement économique grâce et avec l'Europe (avec un impact majeur sur l'augmentation du PIB par habitant en Pologne et en Hongrie). En matière migratoire, le pragmatisme est de rigueur dans un contexte de démographies déclinantes et de besoin de main-d'œuvre accru ; et sur le plan environnemental, la diversification des approvisionnements énergétiques prédomine dans un contexte géopolitique tendu. Un domaine cependant échappe à l'antinomie entre discours et décisions : celui de l'État de droit. Les systèmes judiciaires, cours constitutionnelles, audiovisuels publics, universités sont structurellement modifiés par ces gouvernements.

Cette étude propose un éclairage révélateur des contrastes entre promesses et faisabilité, accès démocratique au pouvoir et remise en cause institutionnelle, communication partisane et contraintes économiques. Elle nous parle avant tout de méthode et non d'idéologie, à un moment clé de nos trajectoires démocratiques.

Marie-Pierre de Baillien court,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

Au cours de la dernière décennie, les partis dits nationaux-populistes ont cessé d'être des forces périphériques pour s'inscrire durablement au cœur du jeu politique européen. Portés par une consolidation électorale continue, ils ont accédé à l'exercice du pouvoir – seuls ou en coalition – dans un nombre croissant d'États membres, de la Hongrie à l'Italie, en passant par la Pologne, la Slovaquie ou encore la Roumanie. Leur maintien dans le paysage institutionnel alimente un débat régulier autour de l'État de droit et interroge, entre autres, l'avenir du projet européen : autant d'enjeux que nous avons préalablement analysés dans une première note publiée en avril 2024 : *Union européenne : portée et limites des nationaux-populistes*.

Comprendre les ressorts de l'exercice du pouvoir par les nationaux-populistes et leur longévité institutionnelle exige aujourd'hui de dépasser les grilles de lecture traditionnellement associées à l'étude de ce phénomène. La seule approche théorique, placée sous le prisme de la menace ou du « péril », ne suffit plus. En d'autres termes, il nous faut conduire des études plus opérationnelles et empiriques, fondées non plus sur la définition, le discours et l'idéologie, mais sur les politiques publiques concrètement mises en place par ces partis lorsqu'ils accèdent au pouvoir. C'est toute l'ambition de ce travail.

Notre étude porte exclusivement sur trois pays où des forces politiques nationales-populistes se maintiennent au pouvoir et pour lesquels nous disposons de suffisamment de recul pour examiner de façon documentée les politiques publiques mises en place et leurs effets : la **Hongrie de Viktor Orbán** (au pouvoir depuis 2010), la **Pologne du parti Droit et Justice** (au pouvoir entre 2015 et 2023) et l'**Italie de Giorgia Meloni** (au pouvoir depuis octobre 2022). Le cas polonais est ici particulièrement instructif dans la mesure où il permet l'analyse d'un cycle national-populiste complet, et – plus intéressant encore – les difficultés à en sortir. Cette note analyse cinq champs des

politiques publiques : économiques et sociales, migratoires, environnementales, la politique étrangère et, enfin, la question de l'État de droit et des valeurs.

Nos recherches empiriques sur les politiques publiques de ces trois pays montrent qu'il est tentant de voir émerger un modèle national-populiste commun dans l'exercice du pouvoir, mais que cette intuition ne résiste pas à l'analyse dans l'ensemble des champs examinés. **Notre travail révèle plutôt l'existence d'une « grammaire » commune, nuancée selon différents niveaux d'hétérogénéité et les spécificités des configurations nationales.**

L'ÉPREUVE DU POUVOIR, ENTRE RADICALITÉ RHÉTORIQUE ET PRAGMATISME POLITIQUE : UN INVARIANT POUR LES TROIS PAYS

Sur le plan migratoire, la fermeté affichée contre l'immigration dissimule une gestion plus pragmatique et utilitaire, faite d'ouvertures sélectives. Confrontés à une baisse de la natalité, des populations vieillissantes et des pénuries de main-d'œuvre, les exécutifs opèrent un dédoublement stratégique. En effet, en dépit d'actions de communication fortes et la mise en place de dispositifs contre l'immigration clandestine, l'Italie de Meloni incarne cette contradiction. Avec l'élargissement de quotas d'entrées légales pour pallier aux fragilités du marché du travail national, le premier décret-flux (*decreto flussi*), adopté en 2023, autorise l'entrée de 452 000 travailleurs étrangers sur la période 2023-2025. De même, le PiS polonais et le Fidesz hongrois pratiquent une immigration sélective, mais importante numériquement, en contradiction avec les déclarations publiques de leurs dirigeants : la Pologne est devenue le deuxième pays d'accueil des réfugiés ukrainiens depuis 2022, tandis que la Hongrie a dépassé depuis 2010 à six reprises son solde migratoire positif de 20 000 personnes par an, un phénomène appelé à s'inscrire dans la durée suite à l'afflux des « travailleurs invités ».

En cela, nous remarquons que la rhétorique de fermeture institutionnalisée depuis la crise de 2015 se heurte continuellement à des impératifs démographiques et économiques pour ces pays originaires affectés par la tendance inverse : l'émigration.

Cette même dialectique entre rhétorique souverainiste et pragmatisme de l'action structure l'approche à la politique environnementale. Si l'agenda européen est publiquement dénoncé comme un fardeau imposé par Bruxelles, l'action gouvernementale s'y conforme sous la pression d'une triple exigence de sécurité énergétique, de préservation de filières industrielles et d'une nécessité de protéger le pouvoir d'achat des électeurs. L'invasion de l'Ukraine et la chute drastique des importations européennes de gaz russe (passées de 45 % en 2021 à 19 % en 2022) ont forcé ce pragmatisme immédiat. Qu'il s'agisse de l'objectif polonais d'atteindre 30 % d'électricité nucléaire d'ici 2033, de l'extension de la centrale de Paks en Hongrie pour alimenter l'industrie des batteries ou du regain d'intérêt italien pour les petits réacteurs modulaires (SMR), la politique environnementale n'est alors ni complètement rejetée, ni embrassée comme projet de transition durable, mais est reconfigurée comme outil de politique industrielle. La transition écologique décriée est transformée en une obligation pragmatique qui n'est accélérée que lorsqu'elle peut être articulée à des objectifs de croissance économique et/ou de projet politique.

Cette rhétorique anti-européenne sert des objectifs politiques internes, mais sa portée reste également limitée par de fortes interdépendances économiques. Dans ce champ précis, l'alignement européen ne découle plus uniquement d'un simple pragmatisme politique mais bien d'une nécessité budgétaire. **L'UE bénéficie financièrement aux trois pays.** Depuis son adhésion en 2004, la Pologne connaît une séquence de rattrapage économique constante, avec des taux de croissance supérieurs à la moyenne de l'UE. Principal bénéficiaire net des fonds européens, elle a reçu, en 20 ans, environ 170 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion et de la politique agricole

commune (PAC). Le PIB par tête en parité de pouvoir d'achat (PPP) y est aujourd'hui supérieur de 40 % à ce qu'il aurait été sans l'UE : le pouvoir d'achat bondissant de 91 % au cours des deux dernières décennies. Bien que sa trajectoire ait été ponctuée de davantage de difficultés, la Hongrie affiche tout de même un PIB par tête en parité de pouvoir d'achat (PPP) supérieur de 13 % à ce qu'il aurait été sans son intégration au marché commun. L'Italie, face à une croissance atone depuis 2012 et une dette publique historique à la suite de la crise du Covid (dépassant les 155 % du PIB), a été remise sur les rails grâce à la politique de Mario Draghi et aux financements européens. Rome est notamment le premier bénéficiaire du plan de relance *NextGenerationEU* avec un apport de près de 200 Mds d'euros pour la relance de sa machine économique. La dépendance aux fonds communautaires force dès lors ces gouvernements au compromis avec un système qu'ils rejetaient par le passé, mais aspirent désormais à « changer de l'intérieur ».

LES LIMITES DE LA « CHORÉGRAPHIE » NATIONALE-POPULISTE : DIVERGENCES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DIFFÉRENTS DEGRÉS D'AVANCEMENT DANS LA REMISE EN CAUSE DE L'ÉTAT DE DROIT

La politique étrangère met en exergue des fractures très nettes entre Rome, Varsovie et Budapest. Malgré un atlantisme historique profondément ancré, les priorités divergent entre ces pays, tout particulièrement en Hongrie. L'invasion russe en Ukraine et l'imprévisibilité de l'administration Trump ont accentué les divergences entre les trois pays s'agissant de leurs politiques internationales. La guerre en Ukraine, en particulier, a agi comme catalyseur de divergences stratégiques. Alors que Rome et Varsovie soutiennent Kiev pour des raisons néanmoins distinctes, Budapest assume une position totalement antagoniste : reprise du narratif officiel du Kremlin, réticence aux sanctions ou condamnations contre la Russie, véto sur le soutien à l'Ukraine, traitement des

réfugiés. Cette hétérogénéité se prolonge dans leur rapport à l'UE. Si les nationaux-populistes se rejoignent autour d'une rhétorique anti-fédéraliste, une critique pérenne des compétences de la Commission et une ambition de réforme interne, les gouvernements déploient des tactiques opposées pour arriver à leurs fins. L'Italie de Meloni privilégie par exemple une relation constructive avec l'exécutif européen. Rome, Varsovie et Budapest défendent également des conceptions divergentes pour l'Union en matière d'élargissement avec des ordres de priorité propres à chacun : l'Ukraine y demeure, une fois de plus, un point clivant. Ces fragmentations d'actions et de visions expliquent en partie leur difficulté institutionnelle récurrente à faire front commun au sein du Parlement européen.

Sur le plan intérieur, l'exercice du pouvoir se traduit par une remise en cause rapide et structurelle de l'État de droit, avec des effets inégaux selon les trois pays. L'objectif commun est clair : consolider l'exécutif en neutralisant les contre-pouvoirs tout en menant une bataille culturelle axée sur des valeurs conservatrices. Si la Hongrie est parvenue à imposer une transformation systémique et durable de son modèle, aboutissant à un « verrouillage » presque total de son espace institutionnel et informationnel, la Pologne et l'Italie présentent des trajectoires beaucoup plus contraintes. Le cas de l'audiovisuel illustre parfaitement cette dynamique : contrairement au cas hongrois, la captation de l'audiovisuel public en Pologne n'a pas entraîné un effacement du pluralisme médiatique privé, évitant un contrôle homogène, tout comme la diversité historique des acteurs médiatiques et la résilience de contre-pouvoirs judiciaires en Italie ont fait barrage à une captation totale de l'information. Le référendum constitutionnel porté par Giorgia Meloni sur la réforme de la justice s'inscrivait comme un moment charnière de son mandat, à la fois technique dans son objet – séparation des carrières de juges et procureurs, refonte du Conseil supérieur de la magistrature – et hautement politique dans ses implications. Rapidement transformé en vote de confiance sur sa ligne, il a cristallisé une forte polarisation autour de la question de l'indépendance

de la justice. Le rejet du texte par les électeurs (environ 54 % de « non » avec une participation élevée) constitue un revers significatif pour la cheffe du gouvernement, fragilisant sa dynamique politique sans pour autant remettre en cause son maintien au pouvoir.

Avant-propos	5
---------------------------	---

Synthèse	6
-----------------------	---

Introduction	16
---------------------------	----

1	2010, 2015, 2022 : anatomie de trois victoires	21
----------	---	----

1.1.	La victoire du Fidesz de Viktor Orbán en 2010	21
-------------	---	----

1.2.	La victoire du PiS en 2015	24
-------------	----------------------------------	----

1.3.	La victoire de Giorgia Meloni en 2022	31
-------------	---	----

2	Des politiques économiques et sociales portées par les fonds européens	37
----------	---	----

2.1.	Des économies bénéficiaires de l'intégration européenne	37
-------------	---	----

2.2.	Des gouvernements qui héritent de situations économiques contrastées	39
-------------	--	----

2.3.	« Orbánomics », « méthode Meloni », « dignité » des ménages polonais : les doctrines et leurs effets	48
-------------	--	----

3	Politique migratoire : un discours d'hostilité, une réalité plus nuancée	55
	3.1. Des pays aux besoins de main-d'œuvre importants	56
	3.2. Un discours anxiogène autour de l'immigration, exacerbé par la « crise » de 2015	65
	3.3. Une fermeté de façade contredite par les chiffres	72
4	Politique environnementale : opposition de façade, pragmatisme de l'action	88
	4.1. Une rhétorique commune : la transition écologique présentée comme imposée par Bruxelles	89
	4.2. Transition énergétique : un levier de croissance plus qu'un impératif idéologique	93
5	Politique étrangère : Atlantisme et rapport à la Russie	105
	5.1. En Pologne et en Italie, un atlantisme fort, ravivé par la guerre en Ukraine mais compliqué par le retour de Donald Trump	105
	5.2. Le lien avec la Russie et le soutien à l'Ukraine, un profond antagonisme entre le PiS, Fratelli d'Italia et le Fidesz	113
	5.3. Réformer l'Europe de l'intérieur : ambition commune, résultats limités	119

6

État de droit et valeurs : un même dessein, des applications différenciées	125
6.1. L'État de droit : première sentinelle prise par les nationaux-populistes au pouvoir	125
6.2. Une chorégraphie qui se répète en Hongrie et en Pologne : tribunaux, Cour constitutionnelle, médias, universités... ..	127
6.3. Des batailles culturelles dans des pays de plus en plus polarisés : médias, éducation, culture et mœurs	137
Conclusion	152
Remerciements	155

Marc Lazar

Expert associé – Démocratie et Populisme, Italie

Marc Lazar est professeur émérite d'histoire et de sociologie politique à Sciences Po Paris et professeur à l'université LUISS à Rome.

Christophe Jaffrelot

Expert associé – Démocratie et Populisme

Christophe Jaffrelot est directeur de recherches CERI de Sciences Po Paris et au CNRS. Il co-anime un cours sur les trajectoires de dé-démocratisation comparées. Ses recherches portent en particulier sur le national-populisme et l'ethnicisation de la démocratie.

Blanche Leridon

Directrice des études France de l'Institut Montaigne

Blanche Leridon est spécialiste des questions démocratiques et institutionnelles, enseignante à Sciences Po Paris et essayiste.

Jeanne Lebaudy

Chargée de projets - Programme Europe de l'Institut Montaigne

Jeanne Lebaudy suit et analyse les questions européennes.

La progression des partis nationaux-populistes en Europe depuis une dizaine d'années, couplée à leur accession et leur maintien au pouvoir dans un certain nombre de pays, nous incite à renouveler nos grilles d'analyse à leur sujet. La seule approche théorique, placée sous le prisme de la menace ou du « péril », est désormais insuffisante. Des recherches abondantes ont déjà été menées concernant les enjeux de définition, les conditions dans lesquelles ces mouvements prospèrent ou encore les types d'incarnation et les rhétoriques qui les portent. Au-delà de cette approche théorique extrêmement féconde, **il nous faut désormais conduire des études plus opérationnelles et empiriques, fondées non plus sur la définition, le discours et l'idéologie, mais sur les politiques publiques concrètement mises en place par ces partis lorsqu'ils arrivent au pouvoir.** C'est toute l'ambition de ce travail.

Après un premier volet publié en avril 2024, avant les élections européennes, consacré aux nationaux-populistes dans l'UE, à leurs affinités, leurs divergences et leur impact potentiel sur les dynamiques communautaires, **ce nouveau volet se concentre exclusivement sur trois pays où ces forces politiques sont arrivées au pouvoir : la Hongrie de Viktor Orbán** (au pouvoir depuis 2010), **la Pologne du parti Droit et Justice** (au pouvoir entre 2015 et 2023) **et l'Italie de Giorgia Meloni** (au pouvoir depuis octobre 2022). Le cas polonais est particulièrement instructif dans ce cadre, dans la mesure où il permet **l'analyse d'un cycle national-populiste complet**, et – plus intéressant encore – **les difficultés à en sortir.**

Dans cette perspective, notre note s'intéresse à cinq champs de politiques publiques : les politiques économique et sociale, les politiques migratoires, les politiques environnementales, la politique étrangère et, enfin, la question, centrale pour ces trois pays, de l'État de droit et des valeurs.

Notre démarche se déploie ensuite sur trois temporalités différentes, sur chacun de ces pans de politique publique.

- Que proposent ces partis durant les campagnes électorales ?
- Quelles politiques publiques concrètes mettent-ils effectivement en œuvre lorsqu'ils arrivent aux responsabilités ? Et, de manière sous-jacente, quel décalage éventuel peut-on identifier entre le discours et les actes ?
- Enfin, quelles conséquences leurs politiques ont-elles sur leur pays et comment leurs opinions publiques les perçoivent-elles ?

Pour chacun des trois pays, nous disposons de suffisamment de recul pour examiner de façon concrète et documentée les politiques publiques mises en place et leurs effets – en termes d'efficacité mais aussi d'acceptabilité et de réception par les populations. Cette note examine également la manière dont ces pays s'accommodent du cadre européen et en bénéficient. **Derrière un discours souvent hostile à la construction communautaire, des positions plus nuancées se dessinent, signe d'un certain pragmatisme dans des pays où la confiance envers l'UE s'avère souvent élevée et où les fonds européens conditionnent leur prospérité économique.**

L'ambition de ce travail n'est pas de dresser trois monographies statiques, mais de comparer les politiques publiques mises en œuvre dans chacun des trois pays sur les cinq volets étudiés. Y-a-t-il, de Budapest à Rome en passant par Varsovie, une « chorégraphie » nationale-populiste qui, partout, se répète, avec de légères ou de plus nettes variations nationales ? Le cas échéant, quelles en sont les figures imposées, selon quel calendrier et pour quels effets ? Une telle chorégraphie – si elle est avérée – pourrait-elle se répéter en France et selon quelles modalités ? Pour répondre à ces questions, il nous faut privilégier l'approche empirique, fondée sur l'examen minutieux et documenté des politiques publiques mises en place et leurs résultats, et non sur la seule idéologie.

L'analyse comparée des trois pays fait ressortir un certain nombre de convergences, en particulier concernant **le décalage entre le discours officiel et les actions effectivement menées**. Cela est particulièrement vrai s'agissant des politiques migratoires et climatiques où l'hostilité du discours et des promesses se heurte au pragmatisme de l'action. **Sur la politique étrangère, on observe de profondes divergences, en particulier sur la question russe**, qui crée une véritable ligne de clivage entre la Hongrie d'un côté, l'Italie et la Pologne de l'autre – ces deux pays étant profondément atlantistes et hostiles à Moscou. **Sur les valeurs et l'État de droit, les projets souvent convergent, mais les degrés d'implémentation sont très hétérogènes**. Si l'État de droit est quasiment démantelé en Hongrie, le PiS polonais n'a pas réussi à aller au bout de son projet revendiqué de « Budapest à Varsovie » en raison de son organisation institutionnelle et de la robustesse de certains de ses contre-pouvoirs. Néanmoins, le gouvernement actuel, issu des élections de 2023 et dirigé par Donald Tusk, peine à revenir à la situation antérieure à 2015. Il doit en outre, depuis l'élection présidentielle de 2025, gérer une cohabitation très conflictuelle avec un président, Karol Nawrocki, soutenu par un PiS bien décidé à reprendre le pouvoir à la Diète en 2027. En Italie, si la démocratie représentative reste vivace, les tensions se multiplient autour d'un certain nombre de mesures déployées par le gouvernement en place. **Sur les politiques économiques et sociales enfin, leur mise en œuvre et leur efficacité sont largement tributaires des marges de manœuvre budgétaires des différents États – celles-ci étant fortement conditionnées par les financements européens**. La Pologne est le premier bénéficiaire net des fonds européens depuis son adhésion en 2004¹ et le « miracle » polonais ne serait pas advenu sans cette manne financière. L'Italie, qui affiche certaines réussites économiques sous Meloni est, elle aussi, très largement dépendante des fonds *NextGenerationEU* débloqués après la pandémie de Covid et dont Rome était le premier bénéficiaire². La Hongrie, qui était considérée, au sortir de la période soviétique, comme

¹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2025). *Présentation de la Pologne*. France Diplomatie.

² Conseil de l'Union européenne. (2025). *Chronologie de la facilité pour la reprise et la résilience*.

le pays le plus adapté à la transition libérale et à l'économie de marché, souffre d'une politique clientéliste, dominée par la corruption et une mauvaise utilisation de fonds européens – qui restent néanmoins indispensables à l'économie du pays. **Ces enjeux économiques permettent de mieux appréhender le rapport de Budapest, Rome et Varsovie avec Bruxelles, entre hostilité de façade et nécessaire coopération.**

Notre sélection initiale (Hongrie, Pologne, Italie) aurait pu être enrichie d'autres exemples où des partis nationaux-populistes sont (ou ont été) au pouvoir, comme la Slovaquie ou les pays nordiques. Nous avons fait le choix de concentrer notre analyse sur ces trois États pour des questions de dimensionnement et de profondeur d'analyses : nous bénéficions, pour chacun d'entre eux, de suffisamment de recul et de matière pour nourrir notre propos. Pour les pays scandinaves, comme pour les Pays-Bas d'ailleurs, l'examen est écarté du fait de leur appartenance à des coalitions souvent instables, qui rendait l'exercice plus délicat et moins significatif dans ses conclusions.

Éléments de définition

Le national-populisme désigne la fusion entre un style politique protestataire et une idéologie identitaire centrée sur la nation. Pour le comprendre, il faut décomposer ces deux dimensions.

1. Le populisme : une « idéologie molle »

Selon le politologue Cas Mudde, le populisme n'est pas une idéologie structurée comme le libéralisme, mais une « idéologie molle fondée sur une vision antagoniste de la société qui oppose deux groupes homogènes : un « peuple » réputé pur contre des « élites » jugées corrompues (politiques, médiatiques, économiques). C'est aussi un style politique qui tranche avec celui des

partis traditionnels et une stratégie disruptive de conquête du pouvoir et éventuellement de gestion de celui-ci.

Le populisme rejette les corps intermédiaires (institutions, bureaucratie, partis) perçus comme des filtres dénaturant la volonté générale. Le populisme prône ainsi une démocratie directe (référendums) pour rétablir un lien « sincère » entre le leader et les citoyens. Souvent utilisé comme une étiquette infamante, le terme peine à exister seul par manque de substance doctrinale.

2. Le besoin d'une « idéologie hôte » : le nativisme

Pour devenir un projet politique complet, le populisme doit s'arrimer à une « idéologie hôte ». Dans le cas du national-populisme – notion forgée par Gino Germani puis théorisée en France par Pierre-André Taguieff – cet ancrage est le nationalisme identitaire, du moins pour le populisme qui se situe à droite (il existe aussi un populisme de gauche, à l'instar de Syriza en Grèce ou de Podemos en Espagne, qui reprennent une même rhétorique critiquant les élites).

Le cœur du projet devient alors le « nativisme ». Cette doctrine soutient que l'État doit être exclusivement habité par les membres du groupe « de souche » et que tout élément exogène (immigration, religion non majoritaire) menace l'homogénéité de la nation.

En Hongrie, en Italie ou en Pologne, le national-populisme se manifeste ainsi – avec des variations selon les trois pays – par une rhétorique anti-élite virulente, un nativisme défendant la prééminence des nationaux et, enfin, un euroscepticisme plus ou moins marqué, l'Union européenne étant perçue comme l'incarnation d'une dérive technocratique étrangère, hostile à la souveraineté populaire.

1 2010, 2015, 2022 : anatomie de trois victoires

Avant d'examiner le contenu de leurs programmes et les politiques publiques déployées dans leurs pays, concentrons-nous d'abord **sur les conditions d'accès au pouvoir du Fidesz, du PiS et de Fratelli d'Italia**. Cette archéologie de leurs victoires respectives nous permet à la fois d'introduire leurs partis, leurs origines et leurs mutations. Nous verrons que dans chacun des trois pays, au-delà de l'efficacité de la rhétorique populiste, le parti national-populiste **a prospéré sur les failles des gouvernements libéraux qui les ont précédés**.

1.1. LA VICTOIRE DU FIDESZ DE VIKTOR ORBÁN EN 2010

L'histoire politique de la Hongrie contemporaine se confond avec la trajectoire de Viktor Orbán et de son parti, le Fidesz. Peu de mouvements politiques européens ont connu une telle métamorphose, **passant d'un libéralisme progressiste et anticlérical à un conservatisme identitaire et nationaliste**.

a. Les origines : Le Printemps des Jeunes Libéraux

Le Fidesz (Alliance des jeunes démocrates) naît en 1988 dans un contexte de fin de règne du régime socialiste. Il s'agit à l'origine d'un mouvement de jeunesse intellectuel tourné vers l'Occident, réservé aux jeunes de quatorze à trente-cinq ans, avec une clause d'exclusion stricte pour les membres des Jeunesses communistes.

À cette époque, le Fidesz incarne une opposition radicale au parti unique. Il prône l'économie de marché, la propriété privée et le multipartisme. Viktor Orbán, alors jeune étudiant en droit, s'impose rapidement comme le visage de cette génération. L'ironie de l'histoire veut que la formation intellectuelle de Viktor Orbán ait été en partie financée par ceux qu'il désigne aujourd'hui comme ses plus grands ennemis. En 1989, il obtient en effet une bourse de la fondation de George Soros pour étudier la science politique et la philosophie libérale britannique au Pembroke College d'Oxford.

Lors des premières élections libres de 1990, le Fidesz, perçu comme libéral et progressiste, entre au Parlement avec 21 députés³. Dès 1993, une première rupture s'opère : Viktor Orbán est élu président du parti et impose un infléchissement programmatique, de tendance dite « nationale-libérale ».

b. Mutation et première expérience du pouvoir

À partir de 1995, Viktor Orbán comprend que le créneau libéral est trop étroit pour conquérir une majorité stable en Hongrie. **Sous son impulsion, le Fidesz entame une mue profonde pour devenir un parti de gouvernement capable de fédérer les forces de droite déçues par la transition économique.**

Viktor Orbán s'efforce de transformer le mouvement de jeunesse en une force conservatrice solide, calquée sur le modèle de la démocratie chrétienne allemande (CDU). Il abandonne l'anticléricalisme de ses débuts pour prôner les valeurs traditionnelles et forme une coalition avec le Forum démocrate hongrois (MDF) de tendance conservatrice et chrétienne. Ce repositionnement stratégique porte ses fruits : **en 1998,**

³ Union interparlementaire. (1990). *Résumé des élections : Hongrie (Élection du 25 mars et 8 avril 1990)*.

Le Fidesz remporte les élections législatives et, à seulement trente-cinq ans, Viktor Orbán devient le plus jeune Premier ministre d'Europe.

Cette première expérience du pouvoir (1998-2002) pose les jalons de sa vision politique, mais se solde par une défaite électorale en 2002. Pour lui, cette défaite justifie de nouveaux infléchissements politiques, sur la forme comme sur le fond. Durant les huit années suivantes qu'il passe dans l'opposition, il affine son discours populiste, ciblant les élites – intellectuelles, politiques, économiques (et en particulier financières, notamment les banques).

À partir de 2004, il dénonce ce qu'il appelle « le réseau » (*hálózat*), terme qui désigne « l'établissement » financier et médiatique issu de l'ère post-communiste. Il se pose en défenseur des « petites gens » contre un gouvernement de banquiers, déclarant : « Le travail des agriculteurs, des instituteurs, des employés n'est jamais reconnu, le travail des honnêtes gens n'est jamais récompensé »⁴.

c. 2010 : le retour au pouvoir et la « révolution » conservatrice

Le retour de Viktor Orbán au pouvoir en 2010 s'effectue à la faveur de l'effondrement de ses adversaires socialistes – la Hongrie connaît alors, de 2006 à 2010, une crise politique sans précédent.

Le déclin de la gauche s'amorce en 2006 avec le « discours d'Őszöd ». **Le Premier ministre socialiste de l'époque, Ferenc Gyurcsány, avoue lors d'une réunion privée que son gouvernement a menti aux Hongrois sur l'état réel de l'économie pour gagner les élections.** La fuite de cet enregistrement déclenche des émeutes à Budapest et discrédite

⁴ Amélie Poinssot (2019), *Dans la tête de Viktor Orbán*, Arles, Actes Sud, p. 73.

tout un pan de la classe politique hongroise. À ce contexte politique s'ajoute la crise financière de 2008. Frappée de plein fouet, la Hongrie doit accepter un plan de sauvetage du FMI assorti de lourdes mesures d'austérité. **Viktor Orbán se présente alors comme le seul rempart capable de restaurer l'ordre et la souveraineté nationale face aux diktats de la finance internationale.**

Les élections de 2010 sont un raz-de-marée : le Fidesz et son allié démocrate-chrétien (KDNP) obtiennent les deux tiers des sièges au Parlement⁵. Cette majorité qualifiée permet à Viktor Orbán de lancer une refonte totale de l'État malgré la résistance de l'opposition, comme nous le verrons plus tard dans notre partie consacrée à l'État de droit (Chapitre 6). Depuis 2010, Viktor Orbán n'a plus quitté le pouvoir.

1.2. LA VICTOIRE DU PIS EN 2015

En Pologne, le PiS arrive au pouvoir en 2015 porté par trois tendances de fond : la montée de la question sociale, la crise migratoire et la polarisation croissante de la scène politique autour des questions mémorielles, historiques et culturelles. En développant un discours alarmiste sur l'état du pays et des menaces (chômage, hausse des prix, immigration, insécurité) couplé à la désignation d'ennemis de l'intérieur et de l'extérieur, le parti a réussi à fixer durablement les termes du débat politique, tout en s'imposant comme la seule force capable de redonner aux Polonais leur « dignité » et leur « grandeur ».

⁵ Inter-Parliamentary Union. Hongrie (Országgyűlés) : élections de 2010. Base de données PARLINE.

a. En 2005, une première
victoire fragile

Les frères Kaczynski, fondateurs du parti Droit et Justice (PiS), ne sont, lors de leur première victoire de 2005, pas des novices en politique. Associés au mouvement syndical Solidarność, ils participaient déjà aux pourparlers de la table ronde de 1989. Leur victoire de 2005, à la présidentielle et aux législatives⁶, **s'inscrit dans une période marquée par les failles de la transition libérale et des scandales de corruption impliquant une large partie des anciens membres de la nomenklatura communiste**. Le crépuscule de la gauche postcommuniste ouvre alors la voie à une recomposition durable du paysage politique polonais qui prend une forme encore active aujourd'hui, **séparé entre une aile de droite libérale incarnée par la Plateforme civique (PO) de Donald Tusk et une aile nationaliste-catholique incarnée par le parti Droit et Justice (PiS)**. Il est important de préciser que les deux partis ne sont, en 2005, pas aussi antagoniques qu'aujourd'hui : la perspective d'une coalition PO – PiS, qui leur aurait offert une majorité confortable, est même évoquée durant la campagne. Elle sera finalement impossible à mettre en œuvre.

La campagne du PiS, imprégnée de catholicisme et capitalisant sur l'émotion suscitée par la mort de Jean-Paul II, est alors axée autour de la loi et de l'ordre. Son programme « Une Pologne catholique dans une Europe chrétienne »⁷, met en garde contre « l'hostilité anti-chrétienne qu'on rencontre dans l'Europe libérale »⁸. Il plaide pour une nouvelle Constitution assise sur des valeurs catholiques et milite pour le rejet des valeurs occidentales tout en stigmatisant l'homosexualité⁹. Le

⁶ Courte victoire pour celle-ci, ils obtiennent une majorité relative à la Diète : 27 % pour le PiS, 24 % par la Plateforme civique. L'Alliance de la gauche démocratique (SLD) – formation sociale-démocrate fondée par d'anciens communistes – chute à 11 %, elle avait obtenu 41 % des voix et 216 députés sur 460 lors des précédentes législatives de 2001.

⁷ Prawo i Sprawiedliwość. (2005). *Polska katolicka w chrześcijańskiej Europie*. Programme officiel du PiS

⁸ Ibid.

⁹ Buhler P. (2025, 6 février). *Pologne, Histoire d'une ambition*, Tallandier, 5.

parti obtient une majorité relative à la Diète et décide de former un gouvernement minoritaire, soutenu par de plus petites formations au Parlement¹⁰. La victoire de 2005 est précaire. Un remaniement en 2006 met en place une coalition fragile, qui explose en août 2007. L'organisation de législatives anticipées est négociée pour le mois d'octobre. Elles marquent la victoire du PO de Donald Tusk (42 %). Si le PiS est battu, il progresse dans les urnes, avec un score de 32 %¹¹.

b. La victoire de 2015

C'est en octobre 2015 que le PiS obtient sa plus nette victoire, avec une majorité absolue des sièges à la Diète et au Sénat, après avoir remporté la présidentielle du mois de mai. C'est la première fois dans l'histoire de la Pologne post-communiste qu'un parti obtient une majorité absolue à la Diète.

Cette double victoire s'explique d'abord par le poids de la question sociale. En 2015, la Pologne adhère depuis 10 ans à l'Union européenne, et le « miracle polonais » est souvent brandi en exemple d'une transition démocratique et libérale réussie. Si les indicateurs macro-économiques la corroborent, elle ne se fait pas ressentir de manière uniforme dans l'ensemble de la population et génère son lot d'inégalités – territoriales, générationnelles (augmentation du taux de pauvreté des seniors, fractures entre urbains et ruraux, etc.). Selon plusieurs commentateurs¹², **le camp libéral aurait alors sous-estimé l'importance des questions sociales, comptant sur la seule prospérité économique pour l'emporter.** Dans ce contexte, le PiS décide de placer la redistribution et la justice sociale

¹⁰ *L'Autodéfense de la république de Pologne (SRP), formation populiste de gauche, la Ligue des familles polonaises (LPR), parti d'extrême droite et le Parti paysan polonais (PSL), d'orientation chrétienne-démocrate soutiennent le gouvernement minoritaire du PiS entre 2005 et 2007.*

¹¹ *Państwowa Komisja Wyborcza. (2007). Résultats des élections – Sejm de la République de Pologne, 21 octobre 2007 (pages des résultats officiels).*

¹² *Voir notamment : Deloy, C. (2015). The conservative opposition running favourite in the upcoming parliamentary elections in Poland. Fondation Robert Schuman ou Toynbee, P. (2011). Poland's steady economic progress matched by growth in social inequality. The Guardian.*

au cœur de sa campagne. À grand renfort de discours catastrophistes sur l'état du pays (« La Pologne est en ruines »¹³), le parti promet aux Polonais de leur redonner leur dignité, tout en promettant à la Pologne de retrouver sa souveraineté perdue. **Le programme, qui comprend notamment une baisse de l'âge de départ à la retraite, la gratuité des médicaments pour les personnes âgées et une allocation pour les familles à partir du deuxième enfant, séduit une large partie de l'électorat, en particulier rural et populaire.** Le parti, inspiré par les politiques hétérodoxes mises en place en Hongrie par Viktor Orbán, promet également une réindustrialisation et une « repolonisation » de l'économie¹⁴.

La deuxième clé de compréhension de la victoire du PiS réside dans son instrumentalisation de la crise migratoire de 2015. Au moment où l'Allemagne décide d'ouvrir largement ses frontières et où la Commission met en place un système de quotas de répartition des migrants au niveau européen (un peu plus de 6 000 pour la Pologne¹⁵ – rappelons que l'Allemagne en accueille, au même moment, près d'un million), le PiS développe un discours anxigène sur les migrants et le péril qu'ils représentent pour la Pologne. Pour Kaczynski, ils représentent un péril sécuritaire, culturel et sanitaire : il déclarait lors d'un meeting d'octobre 2015 que « des signes apparaissent déjà de maladies très dangereuses et longtemps absentes d'Europe : choléra dans les îles grecques, dysenterie à Vienne. Divers parasites, protozoaires, inoffensifs dans le corps des migrants, mais susceptibles d'être dangereux ici. Cela ne signifie pas qu'il faille discriminer qui que ce soit, mais il faut vérifier »¹⁶. Alors que le pays était très peu confronté au phénomène

¹³ Deloy, C. (2015, 26 octobre). *Le parti Droit et justice s'impose aux élections parlementaires polonaises où il obtient la majorité absolue.* Fondation Robert Schuman.

¹⁴ Iwaniuk, J. (2015, 25 octobre). *Pologne : la droite conservatrice remporte les élections législatives.* *Le Monde.*

¹⁵ Commission européenne. (2015, 22 septembre). *Crise des réfugiés : questions / réponses sur la relocalisation d'urgence (MEMO/15/5698) et Conseil de l'Union européenne. (2015, 22 juillet). Conclusions des représentants des gouvernements des États membres sur la réinstallation à travers des schémas multilatéraux et nationaux de 20 000 personnes ayant un besoin clair de protection internationale (Doc. 11130/15).*

¹⁶ Citation exacte en Polonais : « Są już przecież objawy pojawienia się chorób bardzo niebezpiecznych i dawno niewidzianych w Europie. Cholera na wyspach greckich, dezenteria w Wiedniu. Różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, a mogą tutaj być groźne. To nie oznacza, żeby kogoś dyskryminować, ale sprawdzić trzeba. » prononcée lors d'un meeting le 13 octobre 2015.

migratoire extra-européen à l'époque, **le PiS parvient à retourner l'opinion publique sur ce sujet : en mai 2015, 72 % des Polonais étaient favorables à l'accueil de réfugiés de zones de conflit¹⁷, en décembre de la même année, une majorité (64 %) y est opposée¹⁸**. Cette rhétorique anti-migrants est indissociable de la rhétorique anti-européenne, les institutions bruxelloises étant accusées d'ingérence et d'imposer ces quotas de migrants au pays.

Troisième pilier expliquant la victoire du PiS à l'époque, son discours historique reprenant le thème de la « martyrologie polonaise ». Le début des années 2000 avait en effet été marqué par une relecture critique de l'histoire polonaise par le camp libéral, convaincu que la puissance d'une nation résidait dans sa capacité à regarder de manière lucide et critique son passé. La publication de l'ouvrage *Les voisins*, de l'historien polono-américain Jan Gross en 2000, mettant en évidence la responsabilité des Polonais dans le massacre de 1 600 juifs dans la ville de Jedwabne – massacre précédemment attribué aux nazis – a fait l'effet d'une bombe. Il s'inscrit dans un contexte plus large de nouvelles lectures de la responsabilité des Polonais dans les crimes perpétrés durant la Seconde Guerre mondiale et la Shoah. **Le PiS s'oppose résolument à ce discours et souhaite renouer avec une histoire officielle centrée sur ses martyrs et ses héros**. C'est le cas avec le drame de Smolensk. En avril 2010, l'avion présidentiel polonais s'écrase lors d'une tentative d'atterrissage sur l'aéroport de Smolensk-nord, ne laissant aucun survivant parmi les 96 personnes à bord. Le chef de l'État, Lech Kaczynski, le chef d'état-major des armées, les dirigeants des différents corps de l'armée polonaise, le gouverneur de la Banque nationale de Pologne, le vice-ministre des Affaires étrangères et des membres des deux chambres parlementaires meurent dans cette catastrophe. En dépit des enquêtes officielles qui attribuent les raisons du crash à des erreurs de pilotage, les partisans du PiS propagent un

¹⁷ CBOS. (2015, juin). *Opinions about refugee crisis. Polish public opinion* (n° 6/2015).

¹⁸ CBOS. (2015, décembre). *Attitudes towards refugees and immigrants in Poland after the Paris terrorist attacks. Polish public opinion* (n° 12/2015).

autre réci, impliquant la Russie et le gouvernement de Donald Tusk dans une conspiration qui aurait visé le démantèlement de l'État polonais. Cette version nourrit un renouvellement du panthéon polonais, où figure désormais le président défunt, Lech Kaczynski, érigé en martyr d'un complot russo-libéral. Une partie de l'électorat est alors très réceptif à cette version de l'histoire.

Le PiS s'est ainsi imposé comme seule alternative crédible pour représenter un peuple délaissé et humilié par ses dirigeants. Il promet de rendre sa dignité au peuple – dignité morale et économique –, tout en le sauvant des ennemis de l'extérieur (les Allemands ou les Russes) et des ennemis de l'intérieur (les libéraux, qui auraient fomenté le drame de Smolensk et se seraient compromis avec les anciens communistes). Le tout dans une rhétorique de souveraineté post-traumatique qui structure l'imaginaire national, comme l'a montré le chercheur et essayiste Jaroslaw Kuisz¹⁹.

Mais le parti a aussi fait preuve d'une certaine habileté dans sa communication et son approche, en choisissant une femme – Beata Szydlo – pour mener la campagne. Comme l'indique le journal *Le Monde* en 2015 : « Ce parti (*le PiS*) qui était considéré comme celui d'un seul homme (ou de deux frères) est désormais représenté par une femme, efficace et plutôt modérée dans son discours. Elle a mené une campagne de terrain, est apparue à l'écoute des gens et de leurs préoccupations »²⁰.

¹⁹ Kuisz, J. (2023, 28 novembre). *The new politics of Poland: A case of post-traumatic sovereignty*. Manchester University Press.

²⁰ Salles A. (2015, 24 octobre). *La droite conservatrice est prête à revenir au pouvoir en Pologne*. *Le Monde*.

c. Une victoire favorisée par l'environnement médiatique conservateur et une bonne stratégie numérique

Enfin, le PiS a bénéficié d'un écosystème médiatique conservateur très prescripteur, en parallèle d'une stratégie numérique efficace, ce qui a largement participé à l'ancrage de ses discours identitaires et sécuritaires durant la campagne.

Le parti a ainsi bénéficié du soutien de plusieurs médias ultraconservateurs influents dans le paysage polonais. Parmi eux, le quotidien *Gazeta Polska*, ses « clubs » de discussion, ou l'hebdomadaire *Sieci* – tous deux très actifs lors de la crise migratoire de 2015, ont joué un rôle moteur dans la diffusion de messages identitaires et sécuritaires, souvent par le biais de « unes » choc qui ont contribué à polariser l'opinion publique. Parmi les plus célèbres, figure un photomontage réalisé par *Sieci*, représentant l'ancienne Première ministre libérale Ewa Kopacz²¹ vêtue d'une burqa et tenant des explosifs, avec pour titre : « [Elle] nous prépare un enfer sur ordre de Berlin »²². L'empire médiatique détenu par le père Tadeusz Rydzyk – autour de Radio Maryja mais aussi du quotidien *Nasz Dziennik*, de la télévision TV Trwam et d'une école de journalisme – s'est également imposé comme un dispositif décisif de soutien pour le PiS. D'autant qu'il a permis de mobiliser le clergé traditionaliste et conservateur à des fins électorales en faveur du parti.

Enfin, et malgré une base électorale jugée âgée et peu présente sur les réseaux sociaux – qui n'avaient pas la même force de frappe à l'époque, rappelons-le – **le PiS a mené en 2015 une campagne numérique remarquablement efficace, surpassant des partis d'opposition jugés plus modernes mais moins organisés en ligne**²³. L'équipe de

²¹ Première ministre de 2014 à 2015, quand Tusk est nommé Président du Conseil européen.

²² Iwaniuk, J. (2025, 10 juin). En Pologne, une galaxie de médias ultraconservateurs au service de l'extrême droite. *Le Monde*.

²³ Zalewski, F. (2016, 13 janvier). Pologne, la victoire des perdants de la transition démocratique. *Le Monde*.

campagne a déployé des vidéos virales, simplifié le discours autour de figures renouvelées et centré le message sur des thèmes anxiogènes, sécuritaires, et une rhétorique « anti-élite », favorisant une large mobilisation sur les réseaux sociaux généralistes (Facebook, YouTube)²⁴.

Ainsi, la victoire du PiS en 2015 s'explique à la fois par les manquements du camp libéral, le déploiement d'un discours anxiogène et antagoniste visant à désigner des ennemis et des boucs-émissaires, tout en instrumentalisant les peurs et les fantasmes autour de la crise migratoire et de la crise mémorielle.

1.3. LA VICTOIRE DE GIORGIA MELONI EN 2022

La victoire de Giorgia Meloni aux élections législatives du 25 septembre 2022 s'inscrit dans le cadre d'une coalition classique de droite dure au centre droit. La rupture tient toutefois au fait que, pour la première fois depuis 1994, le parti dominant de cette coalition n'est ni Forza Italia ni la Ligue, mais Frères d'Italie. **Cette recomposition interne, conjuguée à un contexte de lassitude politique et à une offre électorale cohérente, explique largement l'issue du scrutin.**

Depuis 2011, la vie politique italienne était marquée par une succession de gouvernements techniques ou de coalitions hétérogènes ne correspondant que partiellement au vote populaire. Cette décennie a exacerbé une défiance profonde à l'égard des institutions représentatives, illustrée par une abstention record de 36 % en 2022²⁵. **Dans ce contexte, une partie de l'électorat aspirait moins à un programme idéologiquement homogène qu'à l'émergence d'un exécutif stable**

²⁴ Liptiński, A. (2021, 2 mars). *Information sources shared on Facebook and networking by populist leaders and populist parties in Poland*. *Studia Politica Slovaca*, 14(2-3), 66–83.

²⁵ *Union interparlementaire*. (2022). *Italie — Élections de la Chambre des députés (25 septembre 2022)*. IPU Parline : données mondiales sur les parlements nationaux.

et identifiable aux thèmes de campagnes pertinemment choisis. La coalition de droite bénéficiait à cet égard d'un avantage décisif : elle était unie, tandis que l'opposition était fragmentée, ce qui s'est révélé déterminant compte tenu du mode de scrutin.

a. De 2011 à 2022, la succession de 7 présidents du Conseil replonge l'Italie dans une instabilité chronique

La chute du gouvernement Berlusconi en novembre 2011 ouvre une séquence d'instabilité durable. Le gouvernement technique dirigé par Mario Monti (2011-2013), caractérisé par une austérité sévère, alimente la défiance populaire. Les élections de 2013 ne dégagent aucune majorité claire et consacrent l'irruption du Mouvement 5 étoiles (M5S), formation populiste qui devient le premier parti du pays. **Le système partisan italien bascule alors d'une bipolarité à une tripartition.**

Les gouvernements de centre gauche successifs d'Enrico Letta, Matteo Renzi et Paolo Gentiloni (2013-2018) reposent sur des majorités parlementaires fragiles. En 2018, le M5S recueille plus de 32 % des voix²⁶ et forme, à la surprise générale, un gouvernement avec la Ligue de Matteo Salvini, rompant avec ses alliés traditionnels de droite. Ce premier gouvernement Conte, qualifié de populiste, ne dure qu'un an. Il est remplacé par un second exécutif Conte fondé sur une alliance précaire entre le M5S et le Parti démocrate (PD).

La crise gouvernementale de 2021, sur fond de pandémie de Covid-19, conduit le président de la République à confier la direction du pays à Mario Draghi. **Ce gouvernement d'union nationale, soutenu par l'ensemble des partis à l'exception de Frères d'Italie, constitue un moment absolument clé : il permet à Giorgia Meloni d'apparaître**

²⁶ *Senato della Repubblica. (2018). Elezioni politiche 2018 – Riepilogo nazionale (résultats pour le Sénat, XVIII législature).*

comme la seule figure d'opposition cohérente au système. Rappelons-le, elle est la seule leader politique à avoir refusé de participer au gouvernement Draghi à l'époque.

La démission de Mario Draghi en juillet 2022 et la dissolution des Chambres referment cette parenthèse technocratique.

b. Les élections de 2022

La coalition de droite qui arrive au pouvoir en 2022 rassemble Frères d'Italie, la Ligue, Forza Italia et un petit parti centriste, Noi moderati (Nous les modérés). **Frères d'Italie obtient 26 % des suffrages, contre 8,3 % pour Forza Italia et 8,8 % pour la Ligue²⁷. Avec près de 44 % des voix, la coalition conquiert environ 60 % des sièges**, grâce à un mode de scrutin mixte combinant proportionnelle et scrutin uninominal majoritaire à un tour.

La discipline électorale de la droite a joué un rôle central. Malgré des divergences programmatiques et des rivalités de leadership, la coalition a présenté un candidat unique dans chaque circonscription uninominale. À l'inverse, le PD, le M5S et les forces centristes ont concouru en ordre dispersé. La droite a ainsi remporté près de 80 % des sièges attribués au scrutin majoritaire, transformant un avantage relatif en domination parlementaire.

Le programme commun de la coalition reposait sur un compromis large. Il affirmait l'ancrage occidental de l'Italie, son attachement à l'OTAN et à l'UE, tout en revendiquant un rôle national renforcé – résumé par la formule : « Plus d'Italie en Europe, plus d'Europe dans le monde ». Il proposait une réforme institutionnelle ambitieuse

²⁷ *Senato della Repubblica. (2022). Elezioni del 25 settembre 2022 – Riepilogo nazionale (résultats validés pour le Sénat).*

(élection du président de la République au suffrage universel, autonomie accrue des régions), une réforme de la justice fondée sur la séparation des carrières, une révision du pacte de stabilité et l'actualisation du Plan national de relance et de résilience (PNRR).

Sur le plan économique et social, **le programme combinait baisses d'impôts, aides aux entreprises et soutien aux familles, notamment par une politique nataliste affirmée.** Il mettait l'accent sur la sécurité, la lutte contre l'immigration clandestine, le développement d'une santé de proximité, la valorisation du «Made in Italy» et l'importance des questions énergétiques²⁸.

Toutefois, la domination de Frères d'Italie s'explique moins par ce programme commun que par la capacité de Giorgia Meloni à capter les attentes prioritaires de l'électorat. Les sondages montrent que ses prises de position sur le pouvoir d'achat et le prix de l'énergie ont davantage pesé que ses thèmes traditionnels sur l'immigration ou l'avortement, volontairement relégués au second plan durant la campagne mais bien connus de l'électorat. La personnalisation du scrutin a enfin joué un rôle décisif : seule femme parmi les chefs de partis, Giorgia Meloni s'est imposée comme la figure centrale de la droite italienne, succédant à Silvio Berlusconi puis à Matteo Salvini comme leader naturel de son camp, pourtant plutôt réputé pour un certain machisme, voire son virilisme et sa misogynie²⁹.

²⁸ Fratelli d'Italia. (2022). *Programma centrodestra 2022*.

²⁹ Cianciara, A. (2025, 28 juillet). *Italy: Fratelli d'Italia and its framing of populist female leadership*. Dans A. Kasińska-Metryka & K. Palka-Suchojad (Éds), *Women in populist rhetoric*, Routledge (p. 108–116).

c. Giorgia Meloni et Fratelli d'Italia avant la prise du pouvoir

La présentation de Giorgia Meloni comme une figure politique nouvelle en 2022 masque un itinéraire militant beaucoup plus ancien. Née en 1977, elle s'engage dès l'adolescence au sein du Fronte della Gioventù, organisation de jeunesse du Mouvement social italien (MSI), un parti néo-fasciste. Elle accompagne ensuite la transformation du MSI en Alliance nationale (AN), formation se revendiquant postfasciste. Toutefois, l'évolution idéologique de Giorgia Meloni demeure lente et ambiguë. En 1996, alors âgée de 19 ans, elle exprimait encore son admiration pour Mussolini dans un entretien télévisé, en France³⁰. Son évolution politique suit celle de ces partis³¹.

Sa carrière politique est rapide : vice-présidente de la Chambre des députés (2006-2008), ministre de la Jeunesse dans le gouvernement Berlusconi (2008-2011), **elle co-fonde en 2013 Frères d'Italie, parti revendiquant un retour à certains fondamentaux identitaires de la droite radicale après l'échec du parti unique de la droite**. Depuis son accession au pouvoir, Giorgia Meloni a pris ses distances avec le fascisme historique, condamnant notamment les lois antisémites de 1938, sans toutefois adopter la rupture symbolique opérée par Gianfranco Fini lorsqu'il qualifia le fascisme de « mal absolu »³². Elle se refuse toujours à reconnaître le rôle fondateur de l'antifascisme dans la démocratie italienne mais développe une posture « anti-antifasciste », dénonçant l'usage de cette référence par la gauche qui, selon elle, sert à délégitimer la droite.

³⁰ Institut national de l'audiovisuel. (2022, 1^{er} septembre). *Giorgia Meloni en 1996 : « Je crois que Mussolini était un bon politicien »*.

³¹ Meloni, G. (2022, 30 septembre) *Mon itinéraire. Autobiographie d'une leader politique. Préface de Marie d'Armagnac, Paris, Cora. Il s'agit de la traduction de son livre best-seller en italien Io sono Giorgia. Le mie radici, le mie idee, Milan, Rizzoli, 2021. Voir aussi Alessandro Sallusti intervista Giorgia Meloni. La versione di Giorgia, Milan, Rizzoli, 2023.*

³² Bozonnet, J.-J. (2003, 28 novembre). *En Israël, Gianfranco Fini scelle sa rupture avec le fascisme. Le Monde.*

Sur le plan idéologique et identitaire, Giorgia Meloni et Frères d'Italie combinent nationalisme défensif, nativisme et populisme. Le slogan qui figure en première page du site de Frères d'Italie, « Avant tout, toujours et partout, Italiens », illustre cette orientation³³. Longtemps eurosceptiques, allant jusqu'à envisager une sortie de l'euro et de l'UE après le Brexit, ils ont infléchi leur position avant 2022, sous l'effet du pragmatisme de l'opinion publique italienne. Ils défendent désormais une « Europe des peuples et des patries », tout en réclamant un accroissement de la souveraineté nationale.

La progression électorale de Frères d'Italie s'accélère à partir de 2018, profitant de l'effondrement de la Ligue, affaiblie par l'inconstance de Matteo Salvini, et du déclin de Forza Italia après l'ère Berlusconi. En agrégeant des électeurs venus à la fois de l'extrême droite et du centre droit, Giorgia Meloni s'est imposée comme l'arbitre d'une coalition hétérogène, contrainte, une fois au pouvoir, de ménager des équilibres internes durables.

³³ *La globalisation "didn't work" explique Giorgia Meloni dans Calabresi, M. (2025). Where Giorgia Meloni is leading Europe. Time.*

2 Des politiques économiques et sociales portées par les fonds européens

2.1. DES ÉCONOMIES BÉNÉFICIAIRES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

La rhétorique anti-européenne régulièrement brandie par le PiS, le Fidesz ou le parti de Meloni se heurte à une réalité difficilement contestable : **la contribution – parfois colossale – de l'UE au développement et à la santé économique de ces trois pays**. C'est particulièrement le cas en Pologne et en Hongrie, dont l'adhésion est plus récente (2004) et dont les bénéfices sont particulièrement visibles au travers d'indicateurs macro-économiques comme l'augmentation du PIB par habitant, la croissance ou la baisse du taux de chômage. Budapest, Varsovie et Rome n'ont néanmoins pas suivi des trajectoires similaires, et l'Italie, pays fondateur de la Communauté européenne, doit bénéficier d'un traitement à part, étant en outre le seul des trois pays membre de la zone euro.

La Pologne, première bénéficiaire net de l'UE, élève modèle dans l'utilisation des fonds, a connu – et traverse encore, dans une certaine mesure – une période que d'aucuns qualifient de « miracle » polonais. Ce « miracle » a permis au PiS, entre 2015 et 2023, de mettre en place une politique sociale très généreuse en faveur des familles polonaises et des retraités, sans creuser un déficit public longtemps sous contrôle. **La trajectoire hongroise s'avère très différente** : particulièrement touché par la crise économique de 2008 et placé en procédure pour déficit excessif dès son entrée dans l'UE en 2004, **le pays est confronté à une situation économique beaucoup plus périlleuse**, dont les fonds européens ont permis d'amortir certains des effets les plus délétères. Les finances publiques dont hérite Viktor Orbán en 2010

sont bien plus dégradées que celles du voisin polonais et les marges de manœuvre ne sont pas de même nature. Les politiques mises en place par le Fidesz et le PiS poursuivent néanmoins des objectifs souvent similaires (nationalisation de l'économie, protection des familles et des classes moyennes, augmentation de la natalité, etc.), mais **la « méthode Orbán » est différente, beaucoup plus clientéliste et centralisée, beaucoup plus sujette à la corruption et avec des résultats souvent en trompe-l'œil**. Sa moins bonne gestion des fonds européens, sa politique fiscale électoraliste et la suspension, par la Commission, des versements européens en raison du non-respect de l'État de droit fragilisent l'économie hongroise à moyen et long termes. L'Italie enfin – difficilement comparable d'un point de vue économique aux deux pays précédemment évoqués – **est réputée pour son instabilité chronique et la stagnation de son économie, que le discours laudatif actuel autour du « miracle » Meloni tente d'inverser**. Cette stabilisation récente est moins due aux efforts de la nouvelle Présidente du Conseil qu'aux réformes engagées depuis le gouvernement de Mario Monti (2011-2013) puis de la sortie de la crise du Covid, par les gouvernements de Giuseppe Conte et de Mario Draghi, qui ont bénéficié des fonds *NextGenerationUE*, dont l'Italie était l'un des principaux bénéficiaires.

Le pouvoir d'achat étant au cœur des préoccupations de l'électorat populiste, cette première partie tend à identifier la capacité – réelle ou annoncée – de ces gouvernements à répondre efficacement à ces demandes. Elle tente d'identifier l'existence (ou l'absence) d'une « doctrine économique de type populiste », ses fondamentaux et ses résultats.

2.2. DES GOUVERNEMENTS QUI HÉRITENT DE SITUATIONS ÉCONOMIQUES CONTRASTÉES

a. Le « miracle » Polonais et ses ambivalences

Depuis son adhésion à l'Union européenne, la Pologne a suivi une trajectoire économique extrêmement dynamique. L'adhésion à l'UE en 2004 a permis au pays de sortir de décennies d'économie centralisée (1945-1989), inefficace et peu compétitive, marquée par une forte dépendance au bloc soviétique, des pénuries chroniques, et une faible productivité. La période de transition, du début des années 1990 à 2004, a ensuite permis à Varsovie d'engager des réformes répondant à la logique du marché (libéralisation, privatisations) et une modernisation progressive de son économie en vue de l'intégration européenne. Au sortir de l'ère soviétique, un certain consensus émerge entre les héritiers de Solidarnosc et les communistes autour de l'adoption d'une politique économique d'inspiration libérale qui ne tardera pas à faire ses preuves.

L'économie polonaise a ainsi connu depuis 2004 une séquence quasiment ininterrompue de rattrapage économique, avec des taux de croissance supérieurs à la moyenne de l'UE (4,2 % par an en moyenne, contre 1,5 % en moyenne pour l'UE³⁴) et un PIB par habitant qui n'a cessé d'augmenter. Selon le *Polish Economic Institute*, le PIB par tête en parité de pouvoir d'achat (PPP) était, en 2022, environ 40 % supérieur à ce qu'il aurait été sans l'adhésion à l'UE³⁵. En chiffres absolus, le PIB par

³⁴ Banque mondiale. Croissance du PIB (% , annuel). Données utilisées dans : Kopiriski, D., et al (2024). *The Big Bang Enlargement : 20 ans d'adhésion de l'Europe centrale à l'Union européenne*. Polish Economic Institute.

³⁵ Ibid. Selon le rapport, le PIB par habitant de la Pologne en 2022 était supérieur de 39,6 % à celui prévu dans le scénario alternatif sans adhésion à l'UE. Cela signifie que la croissance annuelle moyenne du PIB par habitant en PPA entre 2004 et 2022 s'est élevée à 4,2 % et était supérieure de 1,7 point de pourcentage à celle qui aurait été enregistrée si la Pologne avait cherché à se développer en dehors de l'UE. Si elle était restée en dehors de l'UE, le niveau de vie polonais mesuré par le PIB par habitant se situerait entre celui de 2014 et celui de 2015.

habitant (PPP) est passé de 17 708 USD en 2004 à 35 151 USD en 2022, soit un quasi doublement³⁶. En 2004, le PIB par habitant de la Pologne représentait environ 49% de la moyenne de l'UE. En 2024, il est monté à environ 82 % de la moyenne européenne. Ces performances ont été atteintes sans fuite en avant dans l'endettement public, dont le niveau, de l'ordre de 50 % du PIB, laisse une marge confortable pour les gouvernements. **La Pologne connaît enfin l'un des taux de chômage les plus faibles en Europe**, à 2,9 % en 2024 contre 6 % en moyenne dans l'UE³⁷. **En 2025, Eurostat classe la Pologne parmi les cinq pays au plus fort taux de croissance en Europe**, largement au-dessus de la moyenne³⁸.

Seul pays de l'UE à avoir été totalement épargné par la crise financière de 2008 (en raison de son système bancaire sain, qui lui a valu l'appellation d'« île verte » de l'économie européenne³⁹), la Pologne n'a connu, depuis son entrée dans l'Union, aucune récession – sauf brièvement au plus fort de la crise du Covid-19 en 2020. Il s'agit d'une différence majeure avec la Hongrie, qui a connu une forte récession en 2008 – c'est d'ailleurs en s'érigeant contre la troïka (FMI, BCE, Commission) que Viktor Orbán a repris le pouvoir en 2010, promouvant alors des politiques économiques hétérodoxes. Nous y reviendrons.

En plus d'une consommation intérieure dynamique, et d'importants investissements privés, les performances polonaises sont aussi dues aux aides européennes perçues ces deux dernières décennies et – il est important de ne pas sous-estimer cette dimension – à leur bonne utilisation. En 20 ans, la Pologne a reçu, en valeur nette, **170 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion et de la politique agricole commune**⁴⁰, contribuant à la modernisation des

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Eurostat. (2024). *Le taux de chômage dans la zone euro à 6,4 %*. Eurostat – Euro indicateurs.

³⁸ Biennu, H. (2025, 2 septembre). *La croissance polonaise est portée par la consommation et les fonds européens*. *Le Monde*.

³⁹ Modrzejewski, A. (2011 janvier). "A Green Island" or "A Never-Land"? Poles in the face of the contemporary economic crisis. *Journal of Geography, Politics and Society*.

⁴⁰ Iwaniuk, J. (2024, 29 avril). *En Pologne, vingt ans après l'entrée réussie au sein de l'UE, le rapport à l'Europe a changé*. *Le Monde*.

infrastructures et à la réduction des inégalités régionales. Ces montants font de la Pologne le principal bénéficiaire net des fonds européens depuis son adhésion. Dans le cadre financier pluriannuel européen 2028-2034 en cours de négociation, qui prévoit un budget global historique de 2 000 milliards d'euros, la Pologne devrait vraisemblablement rester le premier pays bénéficiaire net de fonds européens, avec 123 milliards d'euros de fonds perçus⁴¹. Les fonds européens ont été gelés sous le gouvernement du PiS pour non-respect de l'État de droit, puis en partie débloqués⁴² à hauteur de 137 milliards d'euros lors du retour de Donald Tusk au pouvoir en 2023⁴³. Ainsi, comme l'écrit l'ancien Ambassadeur de France à Varsovie, Pierre Buhler : « L'adhésion à l'UE, en 2004, l'accès aux fonds européens, mais aussi l'insertion dans l'économie mondialisée ont transformé en profondeur l'économie comme la société. Trente-cinq ans après la sortie du communisme, la Pologne peut s'enorgueillir d'une main-d'œuvre qualifiée et industrielle, d'un taux de chômage inférieur à 3 %, d'une agriculture modernisée, d'une offre de services compétitive et d'une forte attractivité pour l'investissement étranger. »⁴⁴

Cette dynamique se reflète également dans l'évolution du pouvoir d'achat. Sur les vingt dernières années, celui-ci a progressé d'environ **+91 % en Pologne**, contre **+21 % en France** et **+4 % en Italie**, illustrant un basculement progressif du centre de gravité économique européen vers l'Est⁴⁵.

⁴¹ Skiba, K.-M. (2025, 17 juillet). Budget historique de l'UE : la Pologne pressentie pour la plus grosse part. Euronews.

⁴² Les fonds ont été débloqués sur le plan politique, ce qui a permis à une partie d'entre eux d'être libérée, mais leur libération totale reste subordonnée à la mise en conformité, par la Pologne, de l'État de droit avec les attentes de la Commission (une condition délicate à remplir compte tenu de la polarisation entre la majorité gouvernementale et le président). Quant aux fonds de cohésion, leur libération est soumise à des conditions techniques dont la réalisation des investissements pour n'en citer qu'une.

⁴³ Chancellerie du Premier ministre. (2024, 25 février). 137 milliards d'euros pour la Pologne de la part de l'UE. Gov.pl – Bureau du Premier ministre.

⁴⁴ Buhler, P. Pologne, Histoire d'une ambition. op cit.

⁴⁵ Louis, P. (2025, 30 novembre). Infographie – 134 % en Roumanie, 91 % en Pologne, mais seulement 21 % en France et 4 % en Italie : Dans quels pays le pouvoir d'achat a-t-il le plus augmenté depuis 20 ans ? BFMTV.

Cette réussite constitue aussi, par contraste, une **mise en accusation implicite des trajectoires plus erratiques d'autres États d'Europe centrale**, au premier rang desquels la Hongrie. Là où Varsovie a su combiner discipline macroéconomique, attractivité pour les investissements étrangers et usage efficace des fonds européens, Budapest apparaît davantage enfermée dans un modèle de croissance fragile, dépendant de politiques fiscales opportunistes et d'une redistribution clientéliste des ressources européennes⁴⁶.

Derrière ce tableau extrêmement positif, l'économie polonaise est néanmoins confrontée à plusieurs défis. Précisons d'abord qu'en dépit des progressions très dynamiques de ces deux dernières décennies, elle reste en-dessous des moyennes européennes sur certains indicateurs clés. Certes, le PIB par tête a plus que doublé en quelques années, mais il reste inférieur à la moyenne de l'UE (37 600 euros⁴⁷). **Le pays n'a pas intégré la zone euro et conserve sa propre monnaie, le zloty.** Rappelons que 20 États sur 27 sont membres de la zone euro. Notons également l'augmentation importante du déficit public ces trois dernières années, liée à la progression des dépenses de défense (1,8 % de déficit en 2021, avant la guerre en Ukraine, contre 6,6 % en 2024⁴⁸). La dette reste néanmoins soutenable, et très inférieure à la dette française, puisqu'elle s'élève à 55 % du PIB. La faiblesse de sa dépense en R&D reste également un handicap pour le pays, très dépendant des technologies et innovations importées. Comme l'écrit à nouveau Pierre Buhler dans son ouvrage, « sa trajectoire future sera largement tributaire de la capacité de ses dirigeants à mener, dans un contexte interne durablement polarisé, les politiques publiques adaptées et à faire les arbitrages appropriés pour sortir du modèle du rattrapage et conjurer le risque du piège du revenu intermédiaire »⁴⁹.

⁴⁶ Berbon, L. (2025, 6 novembre). *Le succès de la Pologne : une gifle pour Orbán, une leçon pour l'Europe. L'analyse implacable de Dalibor Rohac. L'Express.*

⁴⁷ Eurostat. (2025). *PIB par habitant ajusté en parité de pouvoir d'achat (PPA), indicateur de disparités [Base de données]. Eurostat – Base de données SDG.*

⁴⁸ Statistics Poland. (2025). *General government deficit and debt in 2024. Statistics Poland.*

⁴⁹ Buhler, P. Pologne, *Histoire d'une ambition, op cit.*

b. En Hongrie, une trajectoire économique plus heurtée

Contrairement au « miracle polonais », la Hongrie a connu une trajectoire plus heurtée depuis son adhésion à l'UE. Avant la période de libéralisation et d'ouverture post 1989, **la Hongrie avait pourtant la réputation « d'être celle des Démocraties populaires qui, économiquement, s'en tirait le moins mal »⁵⁰ et, pour beaucoup d'observateurs de l'époque, elle était perçue comme l'un des pays les mieux préparés à l'intégration dans l'économie de marché**, et parmi les plus compatibles à un rapprochement avec la Communauté européenne⁵¹. Les premières années de sortie du communisme ont ainsi été marquées par des réformes d'envergure : privatisations, réforme des finances publiques, refonte du système des retraites et de l'assurance-maladie et, surtout, ouverture de l'économie à la concurrence. Une politique incitatrice en faveur des investissements étrangers est menée, permettant à la Hongrie, à la fin des années 1990, de devenir le premier récipiendaire des investissements directs étrangers en Europe centrale et orientale. Si l'assainissement du tissu économique a été facilité par un programme de privatisation dynamique et une application stricte de la loi sur les faillites, l'inflation, le taux de chômage et la dette extérieure élevés restaient des points faibles pour l'économie du pays⁵².

Entrée la même année que la Pologne dans l'UE, la Hongrie est, dès 2004, touchée par une procédure pour déficit excessif, dont elle ne sortira qu'en 2013. Entre-temps, le pays sera frappé de plein fouet par la crise économique des années 2008-2010. En 2009 : le PIB réel recule de -6,7 %, selon les chiffres du Bureau national de statistiques hongrois (KSH) et les rapports du FMI⁵³. Face à la crise, le gouvernement socialiste

⁵⁰ Kahn, S. (2019, 13 octobre). 1989-2019 vu de la « Mitteleuropa » Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie, République tchèque, Slovaquie. *La revue géopolitique*.

⁵¹ Böröcz, J. (2012, février). Hongrie en « rattrapage » indéterminé. *Outre-Terre*, (32), 327-337.

⁵² Rapport sénatorial. (2000, 1^{er} mars). *La Hongrie dans l'Union européenne (déplacement du 20 au 22 septembre 1999). Rapport de groupe interparlementaire d'amitié n° 30*.

⁵³ International Monetary Fund. (2009). *Hungary: Second review under the Stand-By Arrangement, request for waiver of nonobservance of performance criterion, and request for modification of performance criteria: Staff report; and press release on the Executive Board discussion (IMF Staff Country Reports)*.

(MSZP), alors au pouvoir, négocie un plan de sauvetage avec le FMI et l'Union européenne qui impose des mesures d'austérité – coupes budgétaires, hausses fiscales et réformes structurelles – destinées à stabiliser les finances publiques. La légitimité du Premier ministre Ferenc Gyurcsány est fortement ébranlée par la diffusion, à l'automne 2006, d'un enregistrement dans lequel il reconnaît avoir « menti jour et nuit » au peuple hongrois. Ce scandale déclenche d'importantes protestations populaires. Sous la pression politique, Gyurcsány renonce à son poste en mars 2009. Son successeur, Gordon Bajnai, prend la tête d'un gouvernement technocratique à partir d'avril 2009. Il poursuit et intensifie les politiques de rigueur exigées par les bailleurs de fonds internationaux en vue de stabiliser l'économie avant les élections de 2010. C'est dans ce contexte que Viktor Orbán arrivera, pour la deuxième fois, au pouvoir dans le pays, comme nous l'expliquions dans notre première partie.

Selon le rapport du *Polish Economic Institute* cité plus haut, **en Hongrie, le PIB par tête en parité de pouvoir d'achat (PPP) était, en 2022, environ 13 % supérieur à ce qu'il aurait été sans l'adhésion à l'UE** (contre 40 % supérieur s'agissant de la Pologne). Selon ce même rapport, le PIB par habitant est passé en Hongrie de 22 622 USD en 2004 à 34 196 USD en 2022, une augmentation moins spectaculaire qu'en Pologne, mais néanmoins substantielle.

c. Italie : une stagnation chronique sous contrainte de la dette

Giorgia Meloni et ses alliés accèdent au pouvoir alors que l'économie de l'Italie a été secouée par la crise financière mondiale de 2008, deux sévères récessions en 2008-2009 et 2011-2013, l'incertitude politique et l'épidémie du Covid qui a durement frappé la péninsule. En 2011, le gouvernement de Mario Monti, composé de techniciens, a engagé **une politique d'austérité** de près de 63 milliards d'euros sur

trois ans⁵⁴. Cela s'est notamment traduit par une **réduction drastique des dépenses publiques, une réforme du régime des retraites** (recul de l'âge de départ à 67 ans et allongement de la durée des cotisations), une lutte déterminée contre la fraude fiscale, la création d'un impôt foncier sur la résidence principale, une réforme du marché du travail favorisant la flexibilité. Par la suite, **la croissance économique du pays a largement stagné, avec une moyenne de 0 % entre 2012 et 2019⁵⁵**, avant de chuter fortement pendant la pandémie puis de rebondir par la suite. Paradoxalement, le chômage a régulièrement diminué sauf au moment de la crise du Covid car de nombreux emplois ont été créés dans des secteurs de faible productivité (le commerce, le bâtiment, le secteur public)⁵⁶. **La dette publique déjà élevée s'est envolée durant l'épidémie : elle est passée de 126 % du PIB en 2012⁵⁷ à plus de 155 % huit ans plus tard⁵⁸, battant ainsi un record historique.** L'Italie a maintenu sa position de seconde puissance industrielle de l'UE mais avec de grands écarts selon le type de production. L'économie italienne se distingue par une forte fracture territoriale : un Nord parmi les régions les plus dynamiques et prospères d'Europe, et un Sud marqué par une productivité plus faible, un tissu industriel moins dense et des indicateurs de développement très faibles. Depuis 2013, la balance commerciale de l'Italie est excédentaire, à l'exception de 2022 à cause des coûts énergétiques très élevés⁵⁹.

Le gouvernement de Mario Draghi a représenté un nouveau tournant. En 17 mois, de février 2021 à juillet 2022, l'ancien président de la BCE a agi dans plusieurs directions. Du fait de son parcours et de sa personnalité, **il a non seulement rassuré les marchés mais également donné une nouvelle crédibilité à l'Italie au sein d'une Europe dont il**

⁵⁴ Antonin, C. (2012, 10 mai). *Italie : le défi de Mario Monti. Blog de l'OFCE.*

⁵⁵ Banque mondiale (n.d.). *GDP growth (annual %)—Italy.*

⁵⁶ Osservatorio Conti Pubblici Italiani. (2024, 11 avril). *Perché l'occupazione in Italia è cresciuta molto nonostante la bassa crescita del Pil? Università Cattolica del Sacro Cuore.*

⁵⁷ Eurostat. (2012, octobre). *Euro area government debt up to 90.0% of GDP. Communiqué de presse.*

⁵⁸ National Institute of Statistics (ISTAT). *Italy government debt to GDP. Dans Trading Economics.*

⁵⁹ National Institute of Statistics (ISTAT). *Italie Balance Commerciale. Dans Trading Economics.*

s'est fait le chantre auprès des Italiens. Il a su obtenir, avec le soutien notamment de la France, l'apport du *NextGenerationEU*, doté de près de 200 milliards d'euros (191,5 venant de l'UE sous la forme de dons et surtout de prêts, plus de 30,6 provenant de ressources nationales). **L'Italie en est le principal bénéficiaire**⁶⁰. Ces fonds visent non seulement à réparer les dommages économiques et sociaux de la pandémie mais aussi à s'attaquer aux problèmes structurels de la péninsule. **L'Italie est plutôt bien sortie du Covid avec une croissance de 7 % en 2021 et de 3,9 % l'année suivante**⁶¹. Elle a résisté à la crise énergétique en particulier grâce à des aides de l'État aux familles s'élevant à près de 50 milliards d'euros, soit 2,8 % du PIB⁶². Toutefois, le prix des factures énergétiques pour les ménages qui protestaient contre leur hausse a été l'une des raisons pour le vote en faveur de Giorgia Meloni.

L'Italie, à la veille de l'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni, présente une situation contrastée. La pays a engagé depuis la crise de la zone euro plusieurs réformes structurelles majeures. **D'abord, la réforme des retraites de 2011 (Fornero)**, adoptée en urgence sous le gouvernement Monti en raison de pression financière accrue, relève l'âge légal à 67 ans et généralise le calcul contributif, au prix d'effets sociaux marqués (apparition des *esodati*, « travailleurs en exode », allongement de la durée de travail). Ces réformes ont été partiellement ajustées par la suite : dispositifs de retraite anticipée comme *Quota 100/102/103*. Le gouvernement Meloni a d'ailleurs durci ce cadre en resserrant les conditions de départ anticipé : la loi de finances adoptée le 30 décembre 2025 supprime notamment les dispositifs *Opzione Donna*, réservé aux femmes, et *Quota 103*, qui permettait un départ dès 62 ans après 41 années de cotisation. **Ensuite le Jobs Act.** Adopté dans un contexte de chômage élevé après la crise de 2008 et de difficultés d'insertion des jeunes et des seniors, le *Jobs Act* (2014-2015)

⁶⁰ *Italy Next Generation. (n.d.) Recovery Fund.*

⁶¹ Barette, L. (2024, 18 juillet). *Italie : plus de croissance mais des déséquilibres budgétaires toujours importants. Études Économiques, BNP Paribas.*

⁶² Charrel, M. (2022, 24 septembre). *À la veille des législatives, l'économie italienne à l'épreuve de la crise énergétique. Le Monde.*

introduit un CDI à « protection croissante » (*contratti a tutele crescenti*), dans lequel les garanties contre le licenciement augmentent avec l'ancienneté. La réforme facilite les licenciements économiques, supprime l'article 18 pour les nouvelles embauches et crée une assurance chômage unifiée (NASpl), tout en étant complétée par des dispositifs de soutien à l'emploi, notamment pour les jeunes et les femmes (*Garanzia Giovani*, contrats subventionnés). Si elle vise à dynamiser le marché du travail, elle s'accompagne d'effets sociaux notables, en particulier une précarisation accrue de l'emploi et une dualisation persistante entre travailleurs protégés et précaires. Ces réformes ont contribué à moderniser l'économie italienne, mais au prix d'une précarisation accrue de certains travailleurs et d'un sentiment d'injustice sociale. La pauvreté a augmenté, atteignant plus de 5,6 millions d'Italiens, soit 9,4 % de la population en 2020⁶³. **La politique de Mario Draghi, aidée par les financements européens, a remis le pays sur les rails.** Toutefois, la croissance reste faible, la production industrielle recule et la productivité est basse. En outre, les faiblesses structurelles de l'Italie persistent : l'absence de grandes entreprises de niveau mondial, le faible investissement des petites entreprises dans la recherche et le développement, l'opposition entre le Nord et le centre d'un côté, fort dynamiques, et le Sud en difficulté, l'effondrement démographique – solde naturel négatif, recul du nombre d'Italiens, vieillissement de la population –, la persistance de la lourdeur d'une administration publique pléthorique malgré de réels changements, et un retard dans la modernisation des infrastructures.

Ces héritages économiques contrastés conditionnent directement la nature et l'ampleur des politiques mises en œuvre par les gouvernements nationaux-populistes, dont les doctrines revendiquées se heurtent à des contraintes structurelles très inégales.

⁶³ Selon des données de l'Istat dans : *Ambassade de France en Italie, Service économique. (2021, 16 mars). Regards sur l'économie italienne.*

2.3. « ORBÁNOMICS », « MÉTHODE MELONI », « DIGNITÉ DES MÉNAGES POLONAIS » : LES DOCTRINES ET LEURS EFFETS

a. Des politiques étatisistes et pro-sociales mises en place par le PiS et le Fidesz, à des degrés divers et pour des effets contrastés

*En Pologne, une économie très étatisée,
un État-providence conservateur avec de vraies
marges de manœuvre budgétaire*

Les éléments de contexte relativement favorables détaillés plus haut sont importants pour bien comprendre les politiques économiques et sociales mises en place par le PiS durant ses huit années au pouvoir, de 2015 à 2023. Le PiS, jouissant d'indicateurs économiques positifs mais s'appuyant aussi sur les failles d'un libéralisme introduit, selon lui, « à marche forcée », a pu mener des politiques dépensières, en soutien à la consommation des ménages polonais. Promettant de rendre aux Polonais leur « dignité », à la fois économique et symbolique, le PiS l'emporte en promouvant un étatisisme fort et un interventionnisme social que critiquait alors le camp de Donald Tusk. Cette politique est toujours en cours aujourd'hui et peu de Polonais la remettent en cause.

La politique économique du PiS est basée sur deux piliers : **un fort étatisisme et la redistribution** en faveur des familles polonaises, d'une part, et du travailleur polonais retraité, qui a participé au redressement et à la conversion à l'économie de marché, d'autre part. En cela, le PiS se distingue de la Hongrie, qui refuse et dénonce « l'assistanat ». Cette ambition s'est traduite par la mise en place de mesures emblématiques, comme le programme « **Famille 500 zloty +** », versement d'une allocation mensuelle de 500 zlotys (environ 115 euros) par enfant à partir du

deuxième enfant, sans condition de ressource (allocation sous condition pour le premier enfant)⁶⁴. Lancé en 2016, ce programme vise à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et à encourager la natalité. Depuis le 1^{er} janvier 2024, le montant de l'allocation a été augmenté à 800 zlotys⁶⁵. **Le PO de Donald Tusk a donc poursuivi cette mesure emblématique du gouvernement du PiS, en l'adaptant à l'inflation.** D'aucuns affirment qu'il l'a fait par populisme, d'autres par pragmatisme. La réalité se situe vraisemblablement entre les deux. **Les effets de la mesure sur la réduction de la pauvreté infantile sont indéniables et attestés par plusieurs études⁶⁶.** Mais des effets plus ambivalents, voire pervers, sont également mis en évidence. S'agissant de la reprise de la natalité, les effets n'ont pas été aussi puissants qu'attendus ; la natalité n'ayant cessé de baisser dans le pays, en dépit de ces aides. Si le taux de fécondité a progressé la première année du dispositif, passant de 1,39 enfant par femme en 2016, à 1,48 en 2017⁶⁷, ce taux n'a cessé de décliner depuis, passant sous la barre des 1,1 en 2024⁶⁸.

Parmi les autres mesures sociales en Pologne, nous pouvons noter **l'instauration d'un taux horaire minimum sur le marché du travail, l'abaissement de l'âge de départ à la retraite de 67 à 65 ans et la baisse des impôts.** Cette politique s'adressait à tous les « déçus » de la transition libérale, et a remis le curseur sur les politiques sociales après une première période de réforme en Pologne qui avait été focalisée sur la conversion à l'économie de marché. Néanmoins, ces mesures n'ont pas été accompagnées d'une politique d'investissement suffisante.

⁶⁴ Ministry of Family, Labour and Social Policy (n.d.). "Family 500+" programme. Website of the Republic of Poland.

⁶⁵ Ministry of Family, Labour and Social Policy (n.d.). "Family 800 plus" programme. Website of the Republic of Poland.

⁶⁶ Goraus-Tariska, K., & Inchauste, G. (2017, 22 décembre). The Family 500+: Battling child poverty in Poland. World Bank Blogs.

⁶⁷ CountryEconomy (n.d.). Poland – Fertility rate.

⁶⁸ Notes From Poland. (2025, juin). Poland's fertility rate fell to new low in 2024.

Peut-on qualifier cette politique de « populiste » ou ne se contente-t-elle pas finalement de répondre aux problèmes réels d'une société donnée ? Force est de constater que **ça n'est en tout cas pas sur son bilan économique et social que le PiS a été défait en 2023** (rappelons d'ailleurs que le PiS, à l'issue de l'élection de 2023, reste le premier parti représenté à la Diète). La reprise d'un certain nombre de politiques mises en place par le PiS par le gouvernement Tusk illustre ainsi une certaine convergence nationale sur ces sujets. Il faut dire que nombre de ces mesures étaient politiquement difficiles à remettre en cause. Elles ont consisté pour l'essentiel à redistribuer une partie des fruits d'une économie polonaise en plein rattrapage, portée par des fondamentaux solides – croissance soutenue, industrialisation, insertion dans les chaînes de valeur européennes. Dans ce contexte, des dispositifs comme les allocations familiales ou certaines politiques sociales ont rapidement acquis un caractère consensuel. Cette dimension est d'autant plus notable que l'économie polonaise conserve un degré d'intervention publique relativement élevé : les dépenses publiques représentent environ 49 % du PIB, un niveau comparable à la moyenne européenne et sensiblement plus élevé que ce que l'on associe spontanément à une économie d'Europe centrale.

En Hongrie, les effets contrastés des « Orbánomics » : un capitalisme illibéral contrôlé par un État clientéliste, avec des marges de manœuvre beaucoup plus réduites

La politique économique de la Hongrie de Viktor Orbán offre un exemple accompli de capitalisme de connivence et de corruption clanique. **En 2024, pour la troisième année consécutive, Transparency International a classé la Hongrie au 82^e rang de son Corruption Perception Index, sur 180 pays**, ce qui en fait le dernier de l'UE⁶⁹. Ce classement s'explique d'abord par **l'opacité qui entoure la passation des marchés**

⁶⁹ Transparency International Hungary (n.d.). *Corruption Perceptions Index (CPI) 2024*. Berlin-based Secretariat of Transparency International (TI).

publics qui, de l'avis d'experts hongrois, a contribué à l'enrichissement de proches de Viktor Orbán, comme son ami d'enfance, Lorinc Meszaros qui n'avait remporté aucun des appels d'offre publiés par l'État avant 2010 et qui, deux ans plus tard, était à la tête de huit grands chantiers publics⁷⁰. Il est aujourd'hui l'homme le plus riche de Hongrie et ne cache pas qu'il doit cette position à Viktor Orbán⁷¹. Au sein même de la famille de Viktor Orbán, son gendre, István Tiborcz, a connu une ascension fulgurante dans le monde des affaires⁷² qui, d'après Bruxelles, serait entachée d'irrégularités et de détournements de fonds européens⁷³.

Le caractère que d'aucun qualifient de « mafieux » d'une partie de l'économie hongroise dont profite un nombre limité d'hommes d'affaires⁷⁴ va de pair avec une **forte insensibilité aux inégalités. Celles-ci se sont creusées, du fait notamment de la réforme de l'impôt sur le revenu introduite par Viktor Orbán dès 2011, avec l'instauration d'un taux unique de 16 %**⁷⁵. Celui-ci a moins pénalisé les ménages les plus aisés, et s'est fait au détriment des plus pauvres. Contrairement au PiS polonais, Viktor Orbán n'a pas développé une politique sociale bénéficiant au plus grand nombre, mais a ciblé certaines catégories, et ce au nom de la lutte contre l'assistanat. Au « *welfare* », le Fidesz revendique une préférence pour le « *workfare* »⁷⁶. Résultat : les couples ayant un emploi et des enfants ont vu augmenter l'aide qu'ils recevaient de l'État, tandis que les célibataires au chômage et/ou sans enfants les ont vu baisser⁷⁷.

⁷⁰ Shehadi, S. (2021, 23 mars). *How Hungary's elite made a fortune from the EU*. *New Statesman*.

⁷¹ Lőrinc Mészáros (n.d.). *Forbes*.

⁷² Love, K. (2025, 13 février). *World of Forbes: Stories of entrepreneurial capitalism across our 43 international editions*. *Forbes*.

⁷³ Bayer, L. (2019, 19 avril). *EU pursues Orbán son-in-law case despite Hungary ending probe*. *Politico*.

⁷⁴ Voir Bálint Magyar (2016). *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. Budapest: Central European University Press.

⁷⁵ Ministry for National Economy. (2010, 16 novembre). *Hungary's flat-rate personal income tax*. *Hungarian government*.

⁷⁶ Benczes, I., & Orzechowska-Wacławska, J. (2024, 31 janvier). *Governing the economy under populist rule: The cases of Hungary and Poland*. *Problems of Post-Communism*, 71(4), 341–355.

⁷⁷ Szikra, D. (2020, 7 mars). *Ideology or pragmatism*. Dans J. M. Kovács & B. Trencsényi (Éds.), *Brave new Hungary: Mapping the "system of national cooperation"*. Lexington Books, 225–240.

Les coupes dans les budgets de la santé et de l'éducation ont également pénalisé les plus vulnérables. Les allocations sociales, pourtant peu élevées, ont toutes baissé et la durée des indemnités perçues par les chômeurs est passée de 9 à 3 mois maximum. La politique de l'offre de Viktor Orbán, en parallèle, se traduit par des mesures favorisant les entreprises : en 2012, une réforme facilite les licenciements, augmente le plafond annuel des heures supplémentaires et régionalise le salaire minimum. Quatre ans plus tard, la *flat tax* passe à 15 % et l'année suivante l'impôt sur les sociétés de 17 % à 9 %⁷⁸ – le plus faible taux de toute l'UE.

Cette politique n'a pas affaibli Viktor Orbán : on observe ainsi une relation linéaire inverse entre l'évolution du niveau de vie et son soutien populaire. Selon une enquête d'opinion très sérieuse, plus les électeurs sont pauvres au tournant des années 2020, plus ils sont favorables au gouvernement⁷⁹. Ce paradoxe peut s'expliquer par la puissance de la politique identitaire de défense des Hongrois contre des menaces qu'il a érigées en épouvantail – de la question des migrants à la remise en cause de la légitimité de Bruxelles en passant par Georges Soros. Mais la politique identitaire n'explique sans doute pas tout : une dimension socio-économique de la politique de Viktor Orbán mérite ici d'être mise en valeur sous la forme d'un paradoxe : **il a obtenu le vote des plus pauvres tout en creusant les inégalités.** Comment ? Premièrement, en créant pour eux des emplois publics, certes très peu qualifiés et mal payés ; deuxièmement en versant des subsides qui leur sauvaient aussi la mise alors qu'ils perdaient pied financièrement, qu'il s'agisse des repas chauds offerts gratuitement aux enfants des écoles ou de l'exonération fiscale des mères de quatre enfants qui les élevaient seules, et ce au nom de la politique familiale⁸⁰.

⁷⁸ Associated Press (2016, 17 novembre). Hungary to cut corporate tax to EU-low of 9 percent in 2017. *Financial Express*.

⁷⁹ Róna, D., et al. (2020, juillet). *The Fidesz party's secret to success: Investigating economic voting in Hungary*. 21 Research Center.

⁸⁰ Kreko, P. (2018, juillet). Orbán's laboratory of illiberalism. *Journal of democracy*, 29 (3), 48.

**b. La politique économique de Giorgia Meloni :
derrière la rupture de ton, une économie
toujours sous contrainte**

L'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni à l'automne 2022 a nourri, dans une partie de la presse européenne – notamment française – le récit d'un « miracle Meloni », fondé sur une stabilisation macroéconomique rapide et un apaisement des relations avec les marchés. **Si les indicateurs se sont effectivement améliorés, cette séquence doit être relativisée : elle traduit dans les faits une continuité assumée avec les réformes engagées depuis la crise de la zone euro et, surtout, avec l'agenda de Mario Draghi.**

Plusieurs signaux plaident en faveur d'un bilan favorable : **l'Italie a affiché une croissance supérieure à la moyenne de la zone euro en 2022 et 2023, mais elle a ralenti en 2024 à 0,7 %, est estimée à 0,5 % pour 2025 et prévue à 0,8 % pour cette année**⁸¹. Le chômage a poursuivi sa décroissance et que le déficit public a été ramené à 3 % du PIB, la dette restant importante (135 % du PIB)⁸². L'Italie, deuxième puissance industrielle de l'UE derrière l'Allemagne, affiche un excédent commercial important, grâce à son fort tissu industriel du Nord⁸³. Les marchés ont intégré et salué cette trajectoire de stabilisation, comme en témoigne la baisse de l'écart des taux (spread) entre obligations souveraines italiennes et allemandes sous le seuil symbolique des 80 points de base ; et désormais l'Italie finance fréquemment sa dette à un coût inférieur à celui de la France⁸⁴. **À rebours des inquiétudes initiales, le gouvernement Meloni n'a pas engagé de bras de fer budgétaire avec Bruxelles et s'est inscrit dans une ligne compatible avec les cadres européens.**

⁸¹ Istituto Nazionale di Statistica. (2025, 5 décembre). *Le prospettive per l'economia italiana nel 2025-2026*. ISTAT.

⁸² Wenger, P. (2026, 14 janvier) *En Italie, Giorgia Meloni est parvenue à redresser les finances publiques*. Investir – Les Échos. & Franceinfo (2025, 26 août). *Déficit : comment l'Italie a redressé ses finances publiques depuis l'arrivée de Giorgia Meloni*.

⁸³ Trading Economics (n.d.). *Italie balance commerciale | 1991-2025 données | 2026-2028 prévisions*.

⁸⁴ Rebaudo, S. (2025, 5 mars). *Why Italy's bond spread over Germany has dropped below 100 basis points*. Reuters. & Ménage, G. (2025, 7 juillet). *La France emprunte plus cher que l'Italie : un signal d'alerte pour les finances publiques*. Forbes France.

Le cœur de cette stabilisation réside toutefois dans un facteur exogène majeur : comme nous l'évoquions précédemment, l'Italie est le premier bénéficiaire du plan *NextGenerationEU*, avec près de 200 milliards d'euros mobilisés *via* son Plan national de relance et de résilience (PNRR), en raison de l'ampleur du choc économique qu'elle a subi pendant la pandémie et de fragilités structurelles anciennes qui pèsent sur sa croissance. Le choix du gouvernement Meloni est pragmatique. Loin de remettre en cause l'architecture du plan conçu sous Mario Draghi, il en a repris les grandes priorités, tout en cherchant à en ajuster marginalement le calendrier et certaines modalités d'exécution⁸⁵. Cette continuité explique en grande partie la relative bienveillance des institutions européennes et des marchés à l'égard d'un gouvernement pourtant issu d'un tel bord politique.

La « rupture » portée par Giorgia Meloni apparaît ainsi avant tout symbolique. Elle se manifeste dans la valorisation du travail, la défense des classes moyennes et la critique de l'« assistanat », mais sans déboucher sur une refonte substantielle de la politique économique. **Contrairement au PiS polonais, Meloni ne dispose pas de marges budgétaires suffisantes pour déployer une politique sociale expansive ; contrairement à Viktor Orbán, elle ne peut ni instrumentaliser durablement les institutions économiques ni capter de manière clientéliste les ressources publiques.** Si elle a engrangé d'indéniables succès financiers et économiques, c'est essentiellement dû aux réformes majeures engagées dès 2011 par le gouvernement Monti comme relevé précédemment, aux 200 milliards d'euros du fonds *NextGenerationEU* qui ont été reçus sous son mandat et à la crédibilité de Mario Draghi qui a su rassurer les marchés financiers. Ces éléments montrent le décalage entre des décisions antérieures et difficiles qui portent des fruits que s'attribue le gouvernement suivant. Indéniablement, le premier mérite du gouvernement Meloni est bien celui de la stabilité.

⁸⁵ Commission européenne (n.d.). *Italy's Recovery and Resilience Plan*.

3 Politique migratoire : un discours d'hostilité, une réalité plus nuancée

Le sujet migratoire s'est imposé comme élément central du discours national-populiste à la faveur de la crise de 2015, mêlant opportunisme politique et instrumentalisation de la peur de populations pourtant peu confrontées à l'immigration à l'époque, en Pologne et en Hongrie. L'Italie, une fois encore, doit bénéficier d'un traitement à part, tant le pays, par sa géographie, entretient un rapport différent au phénomène. Mais là où l'Italie rejoint ses partenaires polonais et hongrois, c'est dans les défis démographiques auxquels elle est confrontée. En effet, **l'hostilité italienne, hongroise comme polonaise à l'égard de l'immigration s'exprime dans des pays historiquement confrontés au phénomène inverse, celui de l'émigration** de leurs populations. Ces trois pays vivent également une **mutation profonde de leur démographie, mêlant baisse de la natalité et vieillissement accéléré**. Les deux phénomènes concomitants accélèrent leur besoin en main-d'œuvre, et rendent difficilement tenables certaines de leurs postures. Ce **hiatus entre hostilité et besoins réels** s'est traduit dans les faits par la **mise en place de politiques migratoires pragmatiques**, se focalisant, dans le discours, sur la réduction de l'immigration clandestine venue du continent africain, tout en développant, de manière beaucoup moins visible mais néanmoins notable, des politiques sélectives d'admission et de régularisation de travailleurs « invités ». **Enfin, l'immigration, dans ces trois pays, est un élément central de la rhétorique anti-européenne.**

3.1. DES PAYS AUX BESOINS DE MAIN-D'ŒUVRE IMPORTANTS

a. Des pays d'émigration

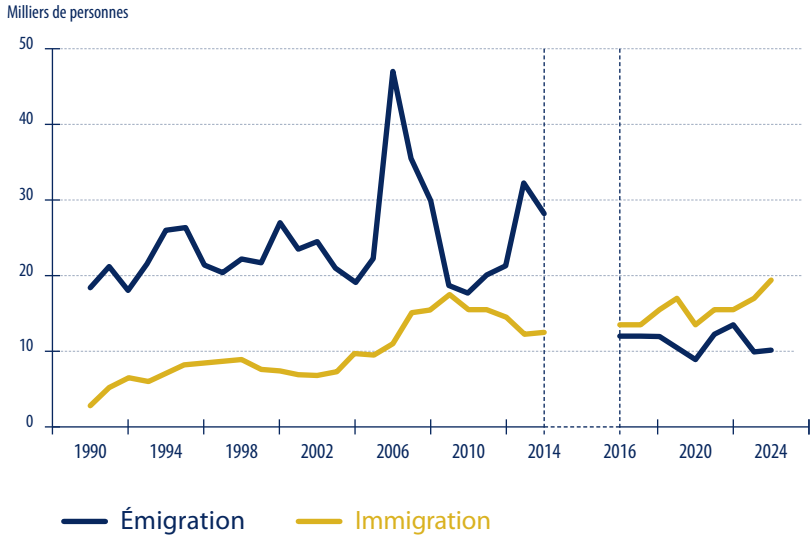
Avant d'être confrontées au phénomène migratoire à travers des flux entrants, la Pologne, l'Italie et, dans une moindre mesure, la Hongrie, ont longtemps été des pays d'émigration. Le phénomène a été largement documenté pour l'Italie et la Pologne, qui ont connu des vagues d'émigration massive de leur population de la fin du XIX^e siècle au milieu du XX^e siècle. En Italie, près de 29 millions d'habitants ont quitté le pays entre 1861 et 2023, plus de 11,5 millions étant revenus chez eux durant la même période⁸⁶. En Pologne, le phénomène est tout aussi massif mais plus difficile à appréhender sur une longue période⁸⁷. La diaspora polonaise est aujourd'hui estimée à environ 20 millions de personnes (nées en Pologne ou d'ascendance polonaise), installées partout dans le monde⁸⁸ (sur une population de 36,5 millions de personnes). Si l'émigration dans le pays a longtemps été plus importante que l'immigration, les courbes se sont inversées ces dernières années, du fait notamment de l'arrivée massive de migrants ukrainiens, depuis 2015 et avec une accélération depuis 2022.

⁸⁶ Prencipe, L., & Sanfilippo, M. (2025, 2 mars). *Breve storia statistica dell'emigrazione italiana (1861-2024)*. Rome : Fondazione Centro Studi Emigrazione, 13.

⁸⁷ *Depuis la troisième partition polonaise de 1795, le territoire était découpé en trois, et soumis au triple contrôle des empires russe, allemand et austro-hongrois, et ce jusqu'en 1918.*

⁸⁸ Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland (n.d). *Polish diaspora and Poles abroad day.*

Graphique n° 1 • Émigration et immigration légale en Pologne (Migrations étrangères de population pour un séjour permanent)



Depuis son adhésion à l'UE et grâce à la liberté de circulation, la Hongrie, comme la Pologne, fait face à un phénomène d'émigration, notamment de sa jeunesse et de sa main-d'œuvre qualifiée, souvent vers d'autres pays⁸⁹ de l'UE. **Rappelons que la population de la Hongrie a diminué d'environ 5 % depuis 1990** (de 10,37 millions d'habitants en 1990 à environ 9,6 millions en 2024), une tendance structurelle due à un faible solde naturel négatif et à une émigration massive des jeunes vers l'Europe occidentale après 2004. Cette baisse s'est particulièrement accélérée ces dernières années, avec une perte de 273 000 habitants entre 2008 et 2019 seulement, malgré les incitations démographiques du gouvernement Viktor Orbán. Ainsi, **la Hongrie connaît une émigration**

⁸⁹ Direction générale du Trésor. (2019, 27 septembre). *La Hongrie confrontée au défi de l'émigration*. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique. consulté le 16 mars 2026.

importante d'une partie de ses élites, qui fuient le gouvernement de Viktor Orbán. Selon les données de l'Office central des Statistiques (KSH) et d'Eurostat, **le pays aurait perdu près de 273 000 habitants entre 2008 et 2019**⁹⁰. En 2024, le nombre d'émigrants a retrouvé un niveau des plus élevés, rivalisant avec celui de 1998 (où les 20-29 ans représentent plus de 40 % des émigrants sur la période 2011-2020, contre 22,5 % au cours des années 2000⁹¹).

L'Italie, quant à elle, doit faire face à la fuite de ses cerveaux – laquelle a commencé bien avant l'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni. Selon l'ISTAT, l'organisme officiel de statistiques, équivalent de l'Insee, entre 2013 et 2022, 352 000 italiens âgés de 25 à 34 ans, soit un tiers de cette tranche d'âge, sont partis à l'étranger dont près de 38 % étaient titulaires d'un master. Ce mouvement ne s'est pas arrêté depuis trois ans.

b. Des pays confrontés à une baisse de leur natalité et à un vieillissement de leur population

Au-delà de l'émigration, nos trois pays sont confrontés à une baisse de leur natalité qui pèse lourdement sur leurs équilibres démographiques, et que les politiques natalistes des trois gouvernements n'ont pas réussi à endiguer.

En **Italie**, en 2024, le taux de natalité était de 6,3 pour mille et le taux de fécondité de 1,18 enfant par femme⁹², loin du seuil de renouvellement des populations (2,05) et loin de la moyenne européenne (1,38). Dans l'UE des 27, l'Italie arrive 23^e, devant Malte, l'Espagne, la Lituanie et la

⁹⁰ *Ibid.*

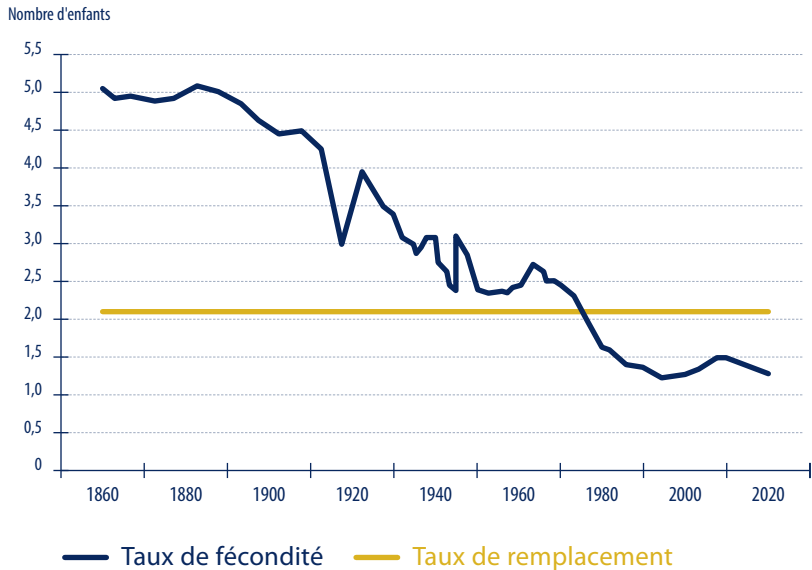
⁹¹ *Le Grand Continent. (2024, 9 avril). En Hongrie, l'émigration est à son niveau le plus élevé depuis au moins 25 ans.*

⁹² *ISTAT. (2025, 1 avril). Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto: Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica, Professore Francesco Maria Chelli, Camera dei Deputati. Istituto Nazionale di Statistica, 8.*

Pologne (rappelons que la France, en dépit de ses baisses récentes et du fait que pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale la mortalité l'a emporté sur la natalité en 2025, reste dans le trio de tête de la fécondité européenne). Avec 370 000 naissances en 2024, l'Italie enregistre un record historiquement bas, qui correspond à une réduction des naissances de plus d'un tiers par rapport à 2008. Le solde naturel est négatif dans ce pays depuis 2000. La population italienne baisse depuis 2014 et au 1^{er} janvier 2025, l'ISTAT, l'équivalent de l'Insee, annonçait qu'elle comptait 58 934 000 personnes, soit encore une diminution de 37 000 unités par rapport à l'année précédente. Ces chiffres se traduisent de manière très concrète dans le système scolaire : le nombre d'élèves à l'école maternelle a baissé de 21,4 % en dix ans. La population en âge de travailler est passée, quant à elle, de 66,4 % en 2005 à 62,6 % au mois d'août 2025 selon l'ISTAT, et un quart de la population a désormais plus de 65 ans, avec des répercussions notables sur le système des retraites. En 2025, selon les données publiées par l'Institut national de la sécurité sociale, la dépense publique qui lui est associée devrait s'élever à 15,3 % du produit intérieur brut. À plus long terme, en 2050, on prévoit un ratio d'un retraité pour trois personnes en âge de travailler, menaçant durement la viabilité du dispositif actuel⁹³.

⁹³ Eurostat (n.d.). Taux de fécondité par âge.

Graphique n° 2 • Évolution du taux de fécondité en Italie (de 1860 à 2020)



En **Pologne**, le taux de fécondité, de 1,20⁹⁴ figure, comme l'Italie, parmi les plus bas d'Europe. S'il est reparti légèrement à la hausse en 2016, notamment à la suite de la mise en place de la mesure 500 zlotys + par le gouvernement du PiS, elle ne cesse de décliner depuis 2017, atteignant des chiffres historiquement bas⁹⁵.

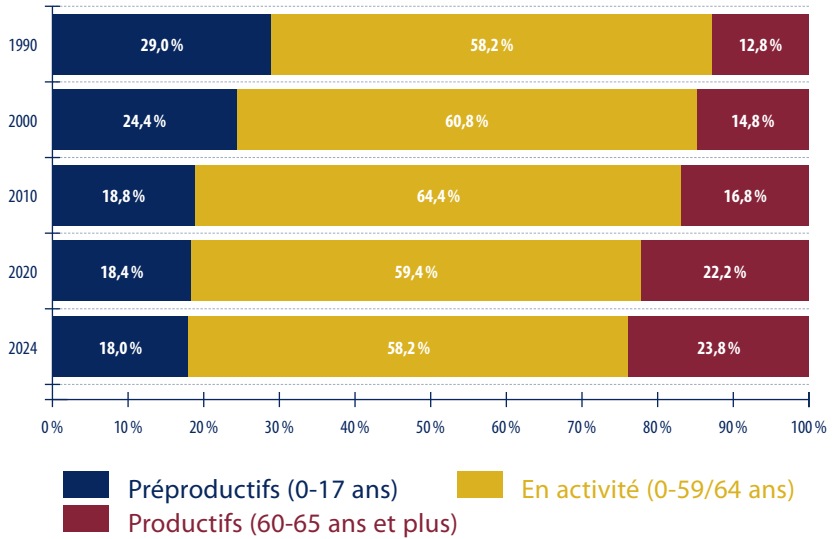
La pyramide des âges a ainsi évolué en faveur des inactifs de plus de 60 ans, qui représentaient 23,8 % de la population polonaise en 2024, contre 12,8 % en 1990. La part des 0-17 ans est passée de 29 % en 1990 à 18 % en 2024⁹⁶.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2025, 29 mai). *Polska w liczbach 2025*.

⁹⁶ Tilles, D. (2025, June 2). *Poland's fertility rate fell to new low in 2024. Notes from Poland.*

Graphique n° 3 • Population polonaise par classe d'âge⁹⁷
(en âge de travailler / de ne pas ou plus travailler)

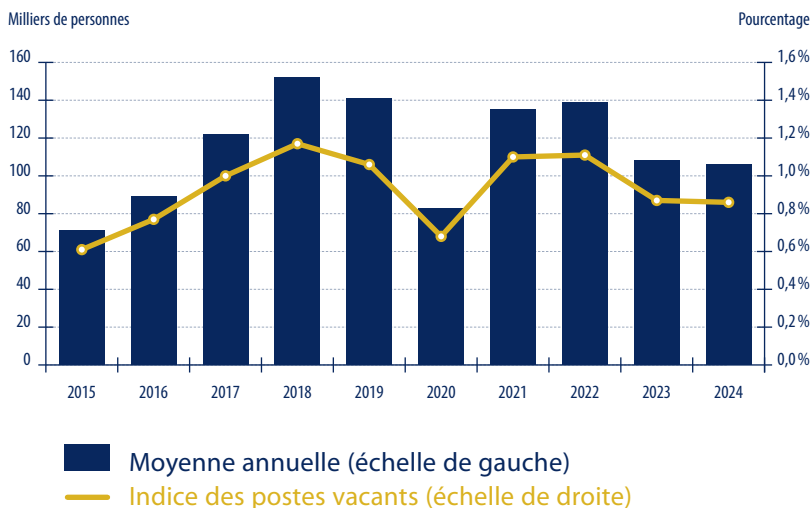


Les projections pour 2060 prévoient une accélération de cet écart, avec une part des inactifs âgés largement supérieure à celle des moins de 17 ans.

⁹⁷ Główny Urząd Statystyczny [GUS]. (2025, 29 mai). *opt cit.*

Des années d'émigration massive, auxquelles s'ajoute la baisse démographique, **entraîne un nombre important de postes vacants dans le pays**, et donc un besoin de main-d'œuvre pour faire fonctionner l'économie polonaise, dans un contexte de taux de chômage très bas (3,1 %)⁹⁸.

Graphique n° 4 • Postes vacants en Pologne⁹⁹



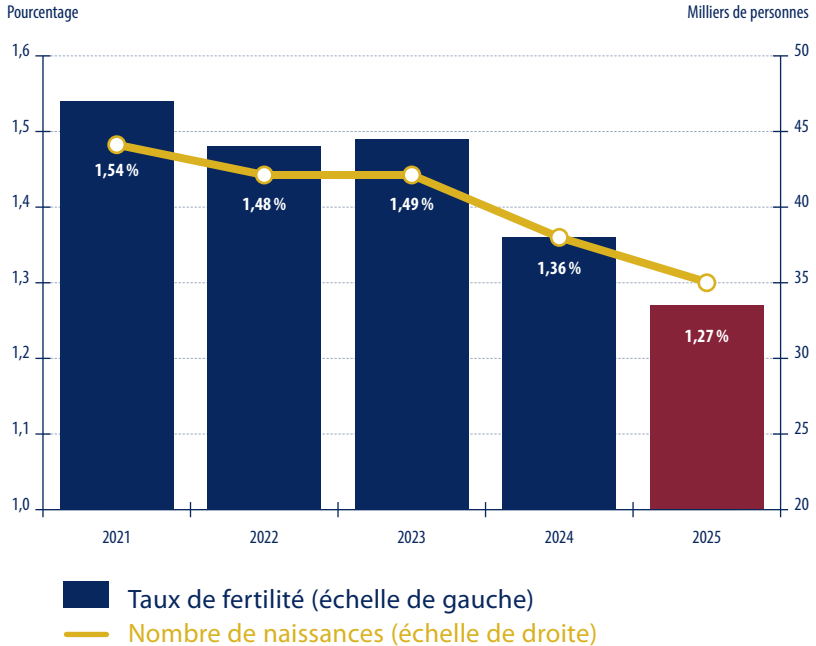
En **Hongrie**, le taux de natalité est plus élevé, à 1,55 en 2023¹⁰⁰, et au-dessus des moyennes européennes, mais en dessous lui aussi du seuil de renouvellement des populations et en tendance baissière depuis plusieurs années.

⁹⁸ Ministry of Family and Social Policy. (n.d.). Poland in February with the lowest unemployment in the EU. Republic of Poland.

⁹⁹ Główny Urząd Statystyczny (GUS). (2025). Polska w liczbach 2025. Zakład Wydawnictw Statystycznych.

¹⁰⁰ Eurostat (n.d.). Taux de fécondité par âge.

Graphique n° 5 • Fertilité et naissances en Hongrie¹⁰¹ (janvier-juin)



Entre l'arrivée au pouvoir de Viktor Orbán en 2010 et 2023, le pays a perdu plus de 300 000 habitants en raison, à la fois, d'une érosion du taux de fécondité et du retour de l'émigration¹⁰². La crise démographique a continué de s'accroître ensuite. En 2024 et 2025, le pays a respectivement perdu 4 424 et 4 354 habitants en raison d'un taux de natalité en baisse de 10 %, ce qui a fait passer le pays, pour la première fois depuis 1952 sous la barre des 9,5 millions d'habitants. Si la tendance

¹⁰¹ Tóth, C. G. (2025, 25 novembre). *Fertility and Births in Hungary*.

¹⁰² Chastand, J.-B. (2023, 19 mai). *En Hongrie, derrière la propagande hostile, la réalité de l'immigration*. *Le Monde*.

se poursuit, la population hongroise ne devrait plus être que de 8,5 millions en 2040. Pour la plupart des démographes, il s'agit là d'une tendance de fond que les mesures natalistes de Viktor Orbán n'ont pas su enrayer. Si le taux de fertilité est remonté de 1,2 dans les années 2010 à 1,6 au début des années 2020, ce n'était pas lié à ces programmes, mais à un facteur générationnel, à savoir le nombre de femmes en âge de procréer qui, depuis, baisse¹⁰³. Le déclin démographique se traduit par un vieillissement prononcé de la population hongroise, dont l'âge moyen est passé de 40,9 ans en 2010 à 43,4 en 2025 d'après les statistiques officielles¹⁰⁴. Résultat, l'indice de vieillissement qui fait le rapport entre le nombre de Hongrois de 65 ans et plus pour 100 jeunes de moins de 14 ans a bondi sur la même période de 112,6 à 145,5. En 2019, le Plan d'action pour la protection de la famille mise en place par Viktor Orbán, dont le coût avait été évalué à 2,5 milliards de dollars (soit 5 % du PIB hongrois) reposait sur l'exemption fiscale à vie des mères de quatre enfants ou plus, des prêts sans intérêt de 35 000 dollars pour les femmes de moins de 40 ans qui se mariaient pour la première fois (et n'auraient pas à les rembourser si elles donnaient naissance à trois enfants) et des subventions diverses (concernant l'achat d'un véhicule familial, par exemple). En 2025, étant donné les chiffres mentionnés plus haut, un nouveau train de mesures a été décidé visant une exemption fiscale pour les mères de trois (voire deux) enfants et des prêts immobiliers à taux bonifiés¹⁰⁵.

¹⁰³ BNE IntelliNews (2025, 28 novembre). *Hungary's demographic decline deepens in 2025*. IntelliNews.

¹⁰⁴ Hungarian Central Statistical Office. (n.d.). 22.1.1.1. *Main indicators of population and vital events (1941–2026)*.

¹⁰⁵ Westbury, J. (2025, 10 avril). *Is Hungary's strategy helping counter demographic decline?* News Weekly.

3.2. UN DISCOURS ANXIOGÈNE AUTOUR DE L'IMMIGRATION, EXACERBÉ PAR LA « CRISE » DE 2015

C'est donc dans trois pays confrontés à la fois à une population déclinante et vieillissante, et à un phénomène d'émigration important, que la question migratoire s'est imposée dans les discours politiques. L'arrivée massive de migrants extra-européens en 2015 sur le continent, en particulier venant de Syrie, a largement nourri la radicalité du discours. Avant cette date, le sujet n'était pas au cœur des préoccupations des leaders nationaux-populistes hongrois et polonais, ni de leurs électeurs.

L'Italie fait ici figure d'exception. La Ligue du Nord fondée par Umberto Bossi en 1991 s'en prenait déjà et de manière virulente aux immigrés et à l'Islam, discours que reprendra Fratelli d'Italia à sa création. **L'Italie a en effet connu un choc migratoire au milieu des années 1990,** alors même qu'elle était entrée dans un « hiver démographique ». L'immigration légale s'est brusquement accélérée au tournant des années 2000 : **le pays comptait 1,5 million d'immigrés légaux en décembre 2002 (2,7 % de la population du pays¹⁰⁶), contre plus de 5,4 millions aujourd'hui (9,2 % de la population¹⁰⁷).** En 2011, plus de 60 000 migrants sont venus de la Tunisie alors en crise, puis c'est à partir de la Libye qu'entre 2014 et 2017 arrivent chaque année plus de 140 000 migrants par an, avec un pic de plus de 181 436 personnes en 2016. Après l'épidémie de Covid qui a réduit le flux migratoire, celui-ci a repris à partir de 2020 atteignant un nouveau pic en 2023 avec 148 824 personnes¹⁰⁸. Giorgia Meloni s'illustre en août 2022, en pleine campagne électorale par une proposition-choc qu'elle formule alors qu'arrivent sur l'île de Lampedusa plusieurs bateaux pleins de

¹⁰⁶ Istituto nazionale di statistica. (2006, 17 octobre). *La popolazione straniera residente in Italia al*

1° gennaio 2006. ISTAT & Arduini, S. (2003, 28 octobre). *In Italia vivono oltre 57 milioni di persone.* Vita.

¹⁰⁷ Istituto Nazionale di Statistica. (2025, 31 mars). *Demographic indicators: Year 2024.* ISTAT.

¹⁰⁸ Villa, M. (2020, 21 janvier). *Migrazioni nel Mediterraneo : tutti i numeri.* Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) & Ministero dell'Interno. (n.d.). *Sbarchi e accoglienza dei migranti : tous les dati.*

migrants. **Elle évoque la nécessité d’instaurer un « blocus naval » pour mettre fin à l’immigration clandestine**, une expression déjà présente dans les textes officiels de son parti comme d’ailleurs de ceux de la Ligue, mais qui prend à ce moment-là un relief particulier et suscite de vives polémiques. Giorgia Meloni précise toutefois qu’elle conçoit ce blocus comme « une mission européenne en accord avec les autorités nord-africaines » qui permettrait de réaliser la distinction entre les réfugiés et les clandestins, puis de procéder à une répartition des premiers entre les pays membres de l’UE¹⁰⁹.

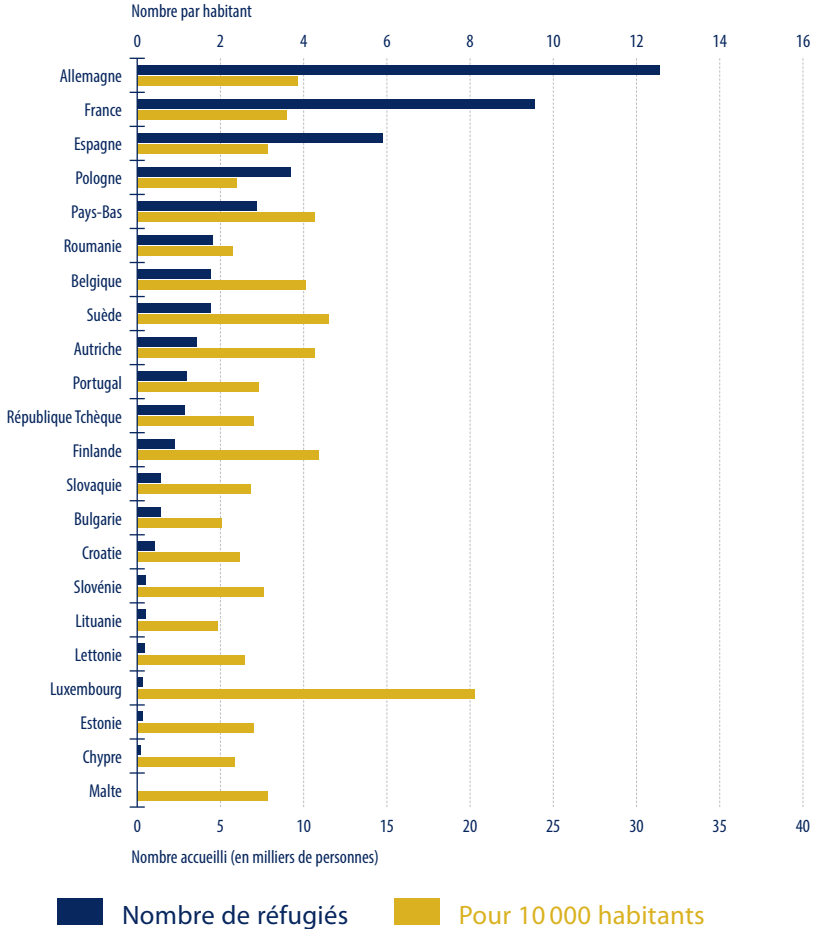
En Pologne, la bascule autour des sujets migratoires s’est opérée lors de la campagne législative de 2015, alors que l’Allemagne décidait d’ouvrir largement ses frontières pour accueillir les populations qui fuyaient la Syrie en guerre. La Commission européenne propose alors la mise en place d’un système de quotas de répartition des migrants au sein des États membres. Après avoir affiché, début septembre 2015 une opposition de principe aux quotas de réfugiés¹¹⁰, la Pologne accepte finalement le quota d’un peu plus de 6 000 migrants décidé le 22 septembre par le conseil JAI de l’UE. Cette acceptation sert de carburant politique dans la campagne électorale du PiS, qui, après sa victoire en octobre, et plus précisément après les attentats de novembre 2015 à Paris, rend cette acceptation conditionnelle avant d’annoncer, en mars 2016, son refus de mettre en œuvre cette décision, s’attirant des représailles de la Commission et de la CJUE¹¹¹.

¹⁰⁹ Sky TG24. (2022, 30 août). *Sbarchi immigrati, cos’è il blocco navale proposto da Giorgia Meloni.*

¹¹⁰ Gotev, G. (2015, septembre) *Le groupe de Visegrád rejette les quotas de migrants.* Euractiv.fr.

¹¹¹ Association pour la surveillance de l’asile et des étrangers (ASILE). (2020, 6 avril). *CJUE | Relocalisation : La Pologne, la Hongrie et la République tchèque ont manqué à leurs obligations.*

Graphique n° 6 • Nombre de réfugiés à accueillir¹¹²
(en valeur absolue et rapporté au nombre d'habitants)



¹¹² *Le Monde*. (2015, 9 septembre). La Commission européenne détaille les quotas de réfugiés par pays.

En pleine campagne électorale, cette décision est très critiquée par le PiS qui accuse le gouvernement libéral d'ouvrir de manière incontrôlée les frontières polonaises, au prix de la sécurité du pays. Le parti développe à ce moment-là un discours anxiogène sur les migrants et le péril qu'ils représentent pour la Pologne. Avant cette date, l'immigration n'était pas un sujet dans le pays, qui était très peu confronté au phénomène migratoire extra-européen. Comme l'expliquent Dorota Dakowska et Kaja Skowrońska dans leur article « De l'émigration à l'asile : l'accueil sélectif des exilés en Pologne », **cette narration apocalyptique autour de la « crise migratoire » permet au PiS de se présenter comme un rempart œuvrant à la défense de la civilisation européenne contre ce qu'il qualifie alors de « submersion », sans que cela ne reflète un afflux statistiquement significatif dans le pays** (le nombre de demandes d'asile et de titres de séjour reste faible en Pologne à cette période). Les attentats de 2015 en France sont également instrumentalisés par le PiS et façonnent une ligne entièrement construite autour du péril sécuritaire. Comme le précisent D. Dakowska et K. Skowrońska, « Le thème des migrations est ainsi devenu un moyen pour les forces politiques de droite de se démarquer de leurs opposants et d'accroître ce clivage dans le contexte électoral »¹¹³.

En Hongrie, la « crise migratoire » de 2015 constitue également un tournant central dans la consolidation du projet national-populiste porté par Viktor Orbán et son parti, le Fidesz. Contrairement à l'Italie, pays de première entrée, ou à la Pologne, relativement peu exposée aux flux, la Hongrie se situe alors sur la principale route migratoire des Balkans. En 2015, plus de **400 000 migrants et réfugiés** – principalement originaires de Syrie, d'Irak et d'Afghanistan – transitent par le territoire hongrois en direction de l'Allemagne et de l'Europe du Nord¹¹⁴. Ce phénomène de transit temporaire est rapidement transformé par le

¹¹³ Dakowska, D., & Skowrońska, K. (2025). *De l'émigration à l'asile : l'accueil sélectif des exilés en Pologne. Mondes & migrations*, 37-38.

¹¹⁴ Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. (2016). *Global trends: Forced displacement in 2015*. & Eurostat. (2016, 4 mars). *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*.

gouvernement en **crise nationale et civilisationnelle**. Dès le printemps 2015, une vaste campagne politique et médiatique associe explicitement immigration, insécurité et terrorisme. Des affiches gouvernementales, rédigées en hongrois et destinées à l'opinion publique nationale, dénoncent l'immigration comme une menace pour l'emploi, la sécurité et l'identité du pays, tout en accusant Bruxelles d'impuissance. Cette stratégie de communication participe à la construction d'un imaginaire de l'« invasion » et d'une opposition entre une Hongrie protectrice et une Union européenne présentée comme défaillante¹¹⁵.

Ce narratif s'accompagne de décisions politiques hautement symboliques. **À l'été 2015, le gouvernement engage la construction d'une clôture de barbelés à la frontière serbe puis croate, militarisant la gestion des frontières extérieures de l'UE.** Parallèlement, le droit d'asile est profondément durci : élargissement de la notion de « pays tiers sûrs », criminalisation de l'entrée irrégulière et restriction de l'accès effectif à la protection internationale¹¹⁶.

Le rejet du mécanisme européen de relocalisation des demandeurs d'asile proposé par la Commission européenne constitue un autre pilier central du discours gouvernemental. Ce rejet a ouvert une crise profonde avec l'UE qui avait demandé aux pays membres de partager le fardeau des demandeurs d'asile suite à l'afflux de migrants en provenance, notamment, de Syrie. Refusant de se montrer solidaire, Viktor Orbán a été condamné en juin 2024 par la Cour de justice de l'UE à une amende forfaitaire de 200 millions d'euros et à une astreinte journalière d'un million d'euros. Budapest ayant refusé de payer, la Commission a ponctionné les fonds européens qui devaient revenir à la Hongrie.

¹¹⁵ Grydehøj, A. (2016, 10 septembre). *Navigating the binaries of island independence and dependence in Greenland: Decolonisation, political culture, and strategic services*. *Political Geography*, 55, 102–112. & Schierup, C.-U., Ålund, A., & Neergaard, A. (2017, 21 août). "Race" and the upsurge of antagonistic popular movements in Sweden. *Ethnic and Racial Studies*, 41(10), 1837–1854.

¹¹⁶ Human Rights Watch. (2016, 13 juillet). *Hungary: Migrants abused at the border*.

Viktor Orbán assimile les quotas à une atteinte directe à la souveraineté et à l'identité nationale. En 2016, cette opposition est mise en scène à travers l'organisation d'un référendum national sur la politique migratoire de l'UE. Bien que juridiquement invalidé en raison d'une participation insuffisante, le scrutin est exploité politiquement pour renforcer la légitimité du pouvoir¹¹⁷. Viktor Orbán a fait campagne sur le rejet de l'immigration – et de la politique européenne – avant les élections de 2018, que des slogans comme « Stop Bruxelles » l'ont aidé à remporter.

La question migratoire est ainsi devenue un axe structurant du régime hongrois. Elle dépasse largement la gestion concrète des flux pour s'inscrire dans une vision idéologique opposant une Hongrie « illibérale » à une Union européenne présentée comme décadente, multiculturaliste et incapable de protéger ses frontières. Ce cadrage permet de justifier un durcissement autoritaire du pouvoir et de fédérer durablement l'électorat autour d'un sentiment de menace permanente, alors même que la présence effective de migrants sur le territoire hongrois demeure extrêmement limitée depuis le durcissement de l'accès aux frontières.

Islam, immigration et action publique : une politisation différenciée

Dans les trois pays, le discours politique dominant autour de l'islam tend à voir cette religion comme un marqueur d'altérité culturelle et de risque sécuritaire, ce qui nourrit une hostilité diffuse bien au-delà de la seule lutte contre l'islamisme radical. La question de l'islam est étroitement associée à celle de l'immigration et mobilisée comme enjeu central de souveraineté et d'identité.

¹¹⁷ Enyedi, Z. & Krekó, P. (2018, juillet). *Explaining Eastern Europe: Orbán's laboratory of illiberalism. Journal of Democracy*, 29(3), 39–51.

En Italie, le gouvernement Meloni ne s'est pas encore doté d'un cadre législatif unifié, mais s'appuie sur un projet de loi porté par Fratelli d'Italia visant le « séparatisme islamique ». Celui-ci prévoit notamment l'interdiction du voile intégral dans l'espace public, le renforcement des sanctions contre les mariages forcés, la criminalisation de certaines pratiques (comme les « tests de virginité ») et un encadrement accru des financements des lieux de culte. Ce dispositif s'inscrit dans une logique de lutte contre des « enclaves communautaires », en liant explicitement islam, sécurité et intégration.

En Hongrie, l'approche passe moins par des lois ciblées sur l'islam que par un cadre général restrictif. La loi de 2011 sur les religions réserve la pleine reconnaissance à un nombre limité de cultes approuvés par le Parlement (dont la religion musulmane ne fait pas partie), ce qui a pour effet de restreindre fortement la capacité d'organisation des communautés musulmanes. À cela s'ajoute un discours politique constant sur la protection de la « culture chrétienne », inscrite dans la Constitution. Des tentatives locales d'interdiction du voile ou de limitation des mosquées ont été réalisées, mais parfois annulées par les juridictions constitutionnelles, illustrant les limites juridiques de cette orientation.

En Pologne, il n'existe pas de législation spécifique visant l'islam. Le PiS a très souvent utilisé la peur de la charia et de « quartiers islamiques » pour justifier sa fermeture à l'immigration, notamment musulmane, même si celle-ci reste minoritaire dans le pays. Ainsi, l'action publique se concentre sur le refus des mécanismes européens de relocalisation des réfugiés en 2015 et une ligne constante de fermeture aux migrations en provenance de pays majoritairement musulmans.

Les trois pays convergent ainsi dans leur hostilité croissante à l'égard de l'islam, fréquemment associé à l'immigration et construit comme figure de l'étranger et du délitement de l'ordre national. Cette convergence s'incarne dans des registres d'action différenciés. Derrière une matrice commune – l'islam envisagé comme une menace civilisationnelle plus que comme une religion – la traduction de cette convergence idéologique varie.

3.3. UNE FERMETÉ DE FAÇADE CONTREDITE PAR LES CHIFFRES

Ces discours antagonistes rencontrent un écho favorable dans ces pays, où une part significative de l'opinion publique soutient des politiques de fermeté à l'égard de l'immigration irrégulière. Dans les trois cas étudiés, cette orientation s'est traduite par des actions concrètes visant à lutter contre l'immigration clandestine, inscrites dans une relative continuité avec les politiques menées au cours de la dernière décennie. **Pour autant, l'examen des politiques migratoires dans les trois pays révèle un décalage récurrent entre le discours et l'action : à une rhétorique de fermeture, de souveraineté et de rejet des mécanismes européens s'opposent, en pratique, des choix plus pragmatiques, contraints par des impératifs économiques, sécuritaires ou diplomatiques.** L'immigration s'impose ainsi comme un instrument central de mobilisation politique, tout en donnant lieu à des ajustements discrets qui en relativisent, voire en contredisent, la portée affichée.

a. La politique migratoire de Meloni :
qu'a-t-elle vraiment fait ?

Giorgia Meloni a mis en place une double politique de l'immigration. D'un côté, une série de dispositions d'une grande fermeté pour lutter contre l'immigration clandestine, particulièrement mises en valeur dans la communication de l'exécutif; de l'autre, une action, qui fait l'objet d'une communication plus discrète, en faveur de l'immigration légale pour répondre aux attentes de l'organisation patronale, la *Confindustria*.

Le 4 novembre 2022, quelques jours après l'installation du gouvernement, un décret signé des ministres de l'Intérieur, de la défense et des infrastructures ordonne à l'ONG *Humanity* transportant des naufragés secourus de ne rester dans les eaux italiennes qu'un temps strictement limité pour réaliser ses opérations de secours et d'assistance aux seules personnes vulnérables. Les 5 et 6 novembre, le gouvernement procède en Sicile, à Catane, à un débarquement sélectif des femmes, des enfants et des hommes les plus affaiblis pris en charge sur deux navires de l'ONG, enjoignant à ceux-ci de repartir. Cette opération a suscité une vive polémique avec les organisations humanitaires et l'opposition, tandis que plusieurs actions juridiques ont été engagées contre le décret¹¹⁸. **Quelques jours plus tard, le gouvernement refuse d'accueillir le navire *Ocean Viking* de l'ONG *SOS Méditerranée***¹¹⁹. Le 28 décembre 2022, un décret « *di Piantedosi* », du nom du ministre de l'intérieur Matteo Piantedosi, qui restreint l'action des navires des ONG secourant les migrants en Méditerranée, est adopté. Une fois l'opération de sauvetage engagée, il leur impose de se rendre dans un port choisi par les autorités italiennes où elles pourront débarquer les personnes recueillies. Or, ces ports ne sont pas les plus proches des zones

¹¹⁸ *Courrier International*. (2022, 7 novembre). « Débarquements sélectifs » de migrants : le bras de fer entre les ONG et Rome se poursuit.

¹¹⁹ Ce n'était pas la première fois que cela se produisait puisqu'en 2019, Salvini, à l'époque ministre de l'intérieur, avait refusé que le navire de l'ONG espagnole *Open Arms* accoste avec ses migrants à bord sur l'île de Lampedusa. Mais cette fois-ci, la controverse sera particulièrement violente avec la France et elle tournera au bras de fer entre les deux gouvernements.

d'intervention de ces bateaux. Par ailleurs, les ONG doivent informer leurs passagers qu'ils peuvent demander une protection dans d'autres pays européens et pas simplement dans le pays où ils débarqueront, en l'occurrence l'Italie. Enfin, en cas de non-respect de ces décisions, de lourdes sanctions financières et la possibilité de séquestration des bateaux des ONG sont prévues¹²⁰.

En avril 2023, alors que de très nombreux migrants accèdent à l'île de Lampedusa, le gouvernement décrète l'état d'urgence sur tout le territoire pour six mois, nomme un commissaire spécial pour gérer ces arrivées massives et débloque de l'argent pour l'accueil de ces dernières en créant de nouveaux centres d'accueil et des centres dits de « permanence et de rapatriement »¹²¹. Un mois plus tard, le gouvernement promulgue un nouveau décret, dit décret Cutro (du nom de la plage calabraise au large de laquelle s'était produit trois mois plus tôt un naufrage d'embarcations de fortune de migrants en provenance de Turquie). Il réduit drastiquement la « protection spéciale » instaurée en 2018 qui protégeait les migrants présents sur le territoire italien mais en situation de péril humanitaire (pour divers motifs : santé, âge, risques politiques), élimine la possibilité dont disposaient les migrants de convertir un permis de séjour pour raisons médicales ou obtenu à la suite de catastrophes naturelles dans leurs pays en un permis de travail, et étend à 135 jours au lieu de 120 la durée maximale de rétention des migrants qui n'ont pas obtenu un statut légal¹²². À la fin de l'année, un nouveau décret, dit décret « *Cutro 2* », instaure de nombreuses mesures visant les mineurs étrangers qui arrivent en Italie : allongement de la durée d'hébergement des moins de 16 ans et aussi des mineurs non accompagnés de plus de 16 ans, tests osseux pour déterminer leur âge,

¹²⁰ Mirarchi, D. (2025, 9 septembre). Decreto Piantadosi : cosa prevede per le ONG. deQuo. & Grignetti, F. (2022, 28 décembre) « Un salvataggio, un porto » : ecco la stretta del governo sulle Ong. Le navi rischiano il sequestro. *La Stampa*.

¹²¹ *Le Grand Continent*. (2023, 14 avril). *L'Italia ha dichiarato lo stato d'emergenza per sei mesi*.

¹²² Italie, République. (2023, 10 mars). Decreto-legge n. 20: Disposizioni urgenti in materia di flussi d'ingresso legale dei lavoratori stranieri e di prevenzione e lotta contro l'immigrazione irregolare [D.L. 10 marzo 2023, n. 20]. *Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 59. & Openpolis*. (2023, 31 mars). *Il decreto Cutro colpisce i diritti dei richiedenti asilo*.

possibilité d'expulser un mineur ayant menti sur son âge. Par ailleurs, il est désormais impossible pour un étranger déclaré coupable d'une infraction violente d'être admis en Italie tandis que le délai de recours contre l'expulsion d'un étranger titulaire d'un titre de séjour est réduit de 30 à 15 jours.¹²³

Parallèlement, Giorgia Meloni s'est engagée dans une vaste action diplomatique à destination du continent africain. Le « plan Mattei » pour l'Afrique vise à investir 55 milliards d'euro pour favoriser la croissance des pays de ce continent afin de limiter les départs des populations locales¹²⁴. Giorgia Meloni bénéficie du soutien de la présidente de la Commission européenne pour sceller, à l'été 2023, un « partenariat stratégique » avec la Tunisie qui inclut une aide financière de 900 millions d'euros, une aide immédiate de 150 millions d'euros pour le développement économique et pour agir contre l'immigration clandestine¹²⁵. Quelques mois plus tard, le 17 mars 2024, un autre accord de coopération est signé avec l'Égypte par Giorgia Meloni, Ursula von der Leyen et les chefs de gouvernement autrichien, belge, grec et chypriote. Il prévoit des investissements de 7,4 milliards d'euros sur 4 ans, 200 millions étant destinés à sécuriser les frontières, limiter les départs de migrants et faciliter les rapatriements des déboutés du droit d'asile¹²⁶. Le gouvernement, à la fin de l'année 2025 s'apprête à renouveler le *Memorandum of Understanding* entre l'Italie et la Libye lancé en 2017 par un gouvernement de centre gauche qui donne des moyens et de l'aide aux garde-côtes libyens et pour les centres de détention, dénoncés pour les violations des droits de l'homme qui s'y déroulent à la fois par les ONG et des organismes internationaux¹²⁷.

¹²³ Panara, M. (2023, 30 novembre). *Italie : les députés valident le décret Cutro 2, qui durcit les conditions d'accueil des migrants*. InfoMigrants.

¹²⁴ Darnis, J-P. (2024, 4 mars). *Italie : le plan Mattei, nouvelle politique africaine du gouvernement Meloni*. The Conversation.

¹²⁵ *Le Figaro*. (2023, 11 juin). *Von der Leyen, Meloni et Rutte en Tunisie, pays qui inquiète les Européens*.

¹²⁶ Quentin, M. (2025, 18 mars). *L'Union européenne et l'Égypte signent un accord de partenariat de 7,4 milliards d'euros. Toute l'Europe*.

¹²⁷ Renzi, R. (2025, 28 octobre). *Il Memorandum Italia-Libia tra diritti umani, sicurezza migratoria e strategie energetiche: rischi e scenari mediterranei*. Il Giornale d'Italia.

Enfin, Giorgia Meloni scelle un accord à la fin de l'année 2023 avec le chef du gouvernement albanais afin d'installer dans son pays deux camps de détention sous contrôle italien où les dossiers des migrants seront étudiés. Le coût de l'opération est estimé à 160 millions d'euros¹²⁸. **Cette initiative consistant en une externalisation du travail de filtrage des migrants a suscité des controverses en Italie comme en Europe.** Les juges italiens l'ont en partie bloqué puis la Cour de justice européenne, le 1^{er} août 2025, a édité que le renvoi de migrants transférés en Albanie doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et que la liste des pays considérés comme sûrs pour l'accueil de ces réfugiés doit correspondre aux normes européennes, ce qui a provoqué l'ire du gouvernement italien qui a redoublé ses attaques contre la magistrature. **Pour le moment, un nombre infime d'étrangers ont ainsi été déplacés en Albanie.** D'un point de vue politique, l'opposition italienne a critiqué le gouvernement tandis qu'hors d'Italie nombre de pays membres de l'UE marquent un grand intérêt pour cette opération, au-delà du seul giron des droites nationalistes¹²⁹.

Le gouvernement italien met en avant une diminution très nette des arrivées irrégulières pour attester de l'efficacité de sa politique de fermeté. Après un pic historique en 2023 – plus de 148 000 arrivées par la Méditerranée, selon les données du ministère de l'Intérieur – les flux ont reculé en 2024, avec environ 55 000 arrivées, avant de repartir à la hausse en 2025 (plus de 59 000 arrivées recensées à la mi-octobre)¹³⁰. Giorgia Meloni valorise cette baisse et la considère comme l'un des plus grands succès à son actif trois ans après son arrivée au Palazzo Chigi ; ce que lui reconnaissent nombre de responsables politiques à l'instar du Premier ministre britannique, le travailliste Keir Starmer¹³¹.

¹²⁸ Kaval, A., & Chastand, J.-B. (2024, 15 octobre). *L'Italie envoie vers l'Albanie un premier groupe de demandeurs d'asile*. *Le Monde*.

¹²⁹ Gros, S. & de Kerros, T. (2024, 24 octobre). *Accord avec l'Italie : l'Albanie sert de laboratoire de politique migratoire pour l'Europe*. *Challenges*.

¹³⁰ Ministero dell'Interno (2025, 31 octobre). *Cruscotto statistico giornaliero 31-10-2025*. Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione.

¹³¹ Tosseri, O. & Madelaine, N. (2024, 16 septembre). *Crise migratoire : pragmatique, Keir Starmer veut s'inspirer des solutions de Giorgia Meloni*. *Les Échos*.

Cette mise en récit de la fermeté masque toutefois un second volet central de la politique migratoire, beaucoup moins mis en avant dans le discours politique, mais décisif dans la pratique : l'organisation d'une immigration légale de grande ampleur, explicitement justifiée par les besoins du marché du travail italien. Confronté à une pénurie structurelle de main-d'œuvre – notamment dans l'agriculture, le tourisme, le bâtiment et les services à la personne – **le gouvernement Meloni a considérablement élargi les quotas d'entrées légales, rompant avec l'idée d'un arrêt ou d'un gel de l'immigration.** Sur la décennie écoulée, l'Italie a enregistré chaque année plusieurs centaines de milliers d'arrivées de nouveaux résidents étrangers, dont une large part relève de l'immigration extra-européenne. Les données de l'OCDE indiquent notamment que l'Italie a accueilli environ 235 000 nouveaux immigrés à long terme ou permanents en 2022, soit une hausse de 15 % par rapport à 2021, dans lesquels les membres de la famille représentaient environ 52 % des admissions, contre 24 % pour le travail et 21 % pour la libre circulation¹³².

Par ailleurs, un premier décret-flux (*decreto flussi*) adopté le 27 septembre 2023 **autorise ainsi l'entrée de 452 000 travailleurs étrangers sur la période 2023–2025**, dont 186 850 travailleurs saisonniers, principalement dans l'agriculture et le tourisme, selon les chiffres officiels du ministère de l'Intérieur¹³³. **Loin d'être une mesure transitoire, cette orientation est amplifiée par un second décret adopté le 2 octobre 2025, qui prévoit l'admission de 497 550 travailleurs supplémentaires, dont 267 000 saisonniers, confirmant un recours massif et planifié à la main-d'œuvre étrangère**¹³⁴.

Les pays d'origine de ces travailleurs ne sont pas laissés au hasard : ils correspondent aux États avec lesquels l'Italie a conclu des accords bilatéraux de coopération migratoire, souvent présentés comme des instruments de « lutte contre l'immigration illégale », mais qui fonctionnent

¹³² OCDE. (2024). *Perspectives des migrations internationales 2024 : Italie*.

¹³³ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. (2023, 24 octobre). *Emanazione nuovo decreto flussi per il triennio 2023–2025*.

¹³⁴ Arletti Partners. (n.d.). *Entry flows Italy: Three-year planning for 2023-2025*.

aussi comme des **canaux d'immigration légale encadrée** (Tunisie, Maroc, Égypte, Bangladesh, Albanie, entre autres). **Cette architecture permet au gouvernement de tenir un discours de contrôle strict des frontières tout en répondant aux attentes des employeurs italiens, très actifs dans le lobbying en faveur de quotas élargis.**

Loin d'être contradictoire aux yeux de l'exécutif, cette combinaison constitue le cœur du double discours migratoire italien : d'un côté, une rhétorique très dure à l'égard de l'immigration irrégulière, associée à des dispositifs symboliquement forts (blocages en mer, accords avec des pays tiers, centres externalisés) ; de l'autre, une acceptation implicite d'une immigration économique de masse, présentée comme « utile », « sélectionnée » et « temporaire ».

b. La Pologne : une politique migratoire à géométrie variable – notamment vis-à-vis des réfugiés ukrainiens

En **Pologne**, le PiS avait promis, durant la campagne de 2015 puis à nouveau en 2019, le refus des quotas européens proposés par la Commission, un **contrôle renforcé des frontières**, notamment biélorusse, et une **politique ferme contre l'immigration illégale**.

La première promesse, celle du refus des quotas, a été tenue : la Pologne, tout comme la Hongrie et la République tchèque, a refusé d'appliquer le mécanisme temporaire et exceptionnel de relocalisation de 160 000 demandeurs d'asile depuis l'Italie et la Grèce vers d'autres États membres de l'UE. Le 2 avril 2020 la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a ainsi condamné ces trois pays pour leur refus. Une décision jugée nécessaire, mais cependant tardive et de portée limitée. Aucune amende n'a dû être payée par la Pologne, l'arrêt de la cour étant un arrêt en manquement. Le programme de relocalisation ayant pris fin en 2017, aucune suite n'a été donnée à ses condamnations qui sont restées, pour les trois pays cités, sans conséquences.

Deuxième promesse du PiS : le renforcement du contrôle aux frontières.

Cette promesse s'est surtout matérialisée lors du second mandat du PiS, après 2019. Une bascule s'opère en effet en 2021, lors de la crise frontalière entre la Pologne et la Biélorussie. La Pologne, comme la Lituanie et la Lettonie, accusent alors le régime de Loukachenko d'organiser l'acheminement de milliers de migrants (principalement du Moyen-Orient et d'Afrique) vers la frontière de l'UE. L'UE a qualifié cette tactique d'« attaque hybride » visant à déstabiliser le bloc. Face à cette situation, **la Pologne a décrété l'état d'urgence dans la zone frontalière et a déployé des milliers de soldats et de gardes-frontières**. Elle a également légalisé la pratique controversée du refoulement direct (ou *pushback*). Le PiS a alors modifié la législation polonaise pour légaliser cette pratique, une décision très critiquée par les organisations de défense des droits humains, car elle contrevient au principe fondamental du non-refoulement et au droit international de l'asile. Enfin, le Parlement polonais a approuvé la construction d'une barrière physique massive le long de la frontière¹³⁵. La construction du mur, une structure en acier de 5,5 mètres de haut, qui s'étend sur plus de 180 kilomètres, a commencé en décembre 2021 et s'est achevée au premier semestre 2022.

Lors des élections d'octobre 2023, le PiS a également soumis au référendum quatre questions dont deux relevaient de la politique migratoire du pays :

le démantèlement de la clôture située à la frontière entre la Biélorussie et la Pologne, et le récent mécanisme d'accueil des réfugiés par l'Union européenne. L'objectif explicite était de faire rejeter ces mécanismes – attribués aux adversaires du PiS – par les électeurs et de galvaniser leur électorat pour les législatives qui se tenaient au même moment. Le référendum a, en retour, fait l'objet d'un appel au boycott de la part de l'opposition. Si les quatre questions ont recueilli une large majorité de votes contre, ils ont échoué à franchir le quorum de participation de 50 %, les résultats n'étant, par conséquent, pas légalement contraignants¹³⁶.

¹³⁵ *Le Monde*. (2021, 29 octobre). La construction d'un mur contre les migrants validée par le Parlement polonais.

¹³⁶ Si la majorité absolue des suffrages exprimés est nécessaire pour valider une proposition, le référendum n'est cependant légalement contraignant que si la participation franchit le quorum de participation de 50 % du total des inscrits sur les listes électorales, comme imposé par l'article 125 de la Constitution.

Cette ligne de fermeté a été assumée et prolongée après l’alternance de 2023. Dans son premier rapport annuel sur l’asile et la migration publié le 11 novembre 2025, la Commission européenne a classé l’Italie (avec l’Espagne, la Grèce et Chypre) parmi les États « sous pression migratoire », ouvrant la voie au déclenchement du mécanisme de solidarité prévu par le Pacte Asile et Migration (relocalisations, contribution financière de 20 000 € par personne non relocalisée, ou soutien opérationnel)¹³⁷. Ce Pacte¹³⁸, adopté au printemps 2024, est un ensemble de règlements et directives visant à réformer la politique migratoire commune de l’UE. Il instaure des procédures accélérées aux frontières (filtrage en 7 jours, renvois rapides), un mécanisme de solidarité obligatoire (relocalisation ou contributions financières/opérationnelles) et des protocoles de crise. **Budapest rejette catégoriquement le Pacte**, Viktor Orbán dénonçant une « capitulation face à l’immigration de masse » et une atteinte à la souveraineté nationale. Quant à Varsovie, Donald Tusk¹³⁹ prévient que « la Pologne n’acceptera pas de migrants dans le cadre du pacte » (Tusk justifie cette décision par le caractère exceptionnel de la situation liée à l’accueil des réfugiés ukrainiens) et qu’elle ne paierait pas non plus¹⁴⁰. Cette séquence confirme que pour la Hongrie, ainsi que d’une certaine manière la Pologne, la contestation des mécanismes européens de solidarité migratoire demeure un marqueur récurrent, au-delà des alternances partisanes.

En dépit de son hostilité de façade à l’immigration, le PiS s’est démarqué par une politique d’accueil très favorable envers les réfugiés ukrainiens à partir de février 2022. La Pologne a été marquée, ces dix dernières années, par l’arrivée massive de migrants venus

¹³⁷ Genovese, V. (2025, novembre). Madrid, Rome, Athènes et Nicosie sous « pression migratoire », selon l’UE. Euronews.

¹³⁸ Commission européenne. (2024, 21 mai). Pacte sur la migration et l’asile.

¹³⁹ Le gouvernement polonais a officiellement demandé à la Commission une exemption d’un an du mécanisme de solidarité du nouveau Pacte sur la migration et l’asile, en invoquant la pression migratoire liée à la guerre en Ukraine et aux attaques hybrides de la Biélorussie. Ce que la Commission européenne a accepté – Liboreiro, J. (2024, 11 décembre). Brussels green-lights Poland’s plan to temporarily suspend right to asylum. Euronews.

¹⁴⁰ Genovese, V. (2025, novembre), op cit. & Jacqué, P. (2025, 12 novembre). Pacte sur la migration et l’asile : Chypre, l’Espagne, la Grèce et l’Italie bénéficieront du soutien des Vingt-Sept. Le Monde.

d'Ukraine et de Biélorussie. Elle est ainsi le deuxième pays d'accueil des réfugiés ukrainiens, après l'Allemagne. Près d'un million de réfugiés ukrainiens ont ainsi été accueillis, principalement des femmes (40% en âge de travailler, 40% de mineurs). Une loi « sur l'assistance aux citoyens de l'Ukraine en relation avec un conflit armé sur le territoire de cet État » a été adoptée quelques semaines après l'invasion russe, en procédure accélérée et dans un contexte de rare consensus politique. Elle prévoit des délais de régularisation plus favorables et permet aux réfugiés de bénéficier de différents services publics (santé, aide sociale) et d'un accès au marché de l'emploi. La loi prévoit également la pérennisation possible (et facilement accessible) de leur séjour sur le sol polonais (possibilité d'obtenir un droit de séjour de 3 ans dès 9 mois sur le territoire polonais avec un titre de séjour, sans qu'un permis de travail ne soit requis). **L'intégration économique de ces réfugiés est d'ailleurs saluée par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) qui estime que leur apport à l'économie polonaise est proche de 1 % du PIB et s'avère bénéfique pour le budget de l'État.** Notons que l'immigration ukrainienne dans le pays date d'avant février 2022 : depuis les années 2010, on observe une progression de l'immigration de travail dans le cadre d'une baisse structurelle de la population active polonaise : sur les 725 000 travailleurs étrangers comptabilisés en 2021, 627 000 sont d'origine ukrainienne¹⁴¹. Cependant, force est de constater que cet élan de solidarité est désormais remplacé par une hostilité grandissante à l'encontre des Ukrainiens, devenus durant la dernière campagne de Karol Nawrocki des boucs émissaires idoines. Le président polonais a d'ailleurs durci les règles¹⁴² concernant le versement de l'allocation familiale 800+ aux citoyens ukrainiens (en vigueur en Pologne en février 2026).

¹⁴¹ Direction générale du Trésor, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Gouvernement français. (2024, mars). Note thématique : Réfugiés ukrainiens et immigration de travail en Pologne.

¹⁴² E-News (2026, janvier). Nouvelles règles concernant le versement de l'allocation familiale 800+ aux citoyens ukrainiens : entrée en vigueur en Pologne en février 2026.

Parallèlement, en 2022, **la Pologne a allongé la durée de validité des permis de travail de court terme qu'elle remet à certains ressortissants Est-européens et se tourne de plus en plus vers des travailleurs asiatiques** pour combler son besoin de main-d'œuvre¹⁴³ : 46 000 permis de travail émis pour des ressortissants indiens, 35 000 pour des ressortissants népalais, 29 000 pour des ressortissants philippins et 28 000 pour des ressortissants bangladais. **La main-d'œuvre immigrée représente aujourd'hui 7 % de la population active environ, contre moins de 1 % en 2013.**

En juin 2023, le PiS a lui-même souhaité **faciliter l'octroi de visas de travail aux ressortissants de nombreux pays extérieurs à l'Union, comme l'Inde, le Pakistan ou le Nigéria, notamment pour certains chantiers majeurs comme celui de la raffinerie de Płock.** Le discours officiel consiste à dire qu'ainsi le gouvernement contrôle directement les entrées sur le territoire – ce qui lui permet notamment de justifier son opposition au Pacte migratoire européen, dont il considère au contraire qu'il imposerait des contraintes au pays et entraverait sa souveraineté. Les réfugiés ukrainiens, essentiellement des femmes et des enfants, ne suffisent pas à combler le besoin en main-d'œuvre, notamment dans le domaine de la construction.

La Pologne est de fait l'un des pays de l'Union qui octroie le plus de permis de résidence. **En 2021, sous le gouvernement du PiS, le pays en a ainsi délivré 967 000, soit plus d'un tiers de ceux délivrés au sein de l'UE (3,3 millions),** suivie par l'Allemagne (504 000), l'Espagne (372 000) et la France (285 000). Derrière l'Ukraine (700 000 permis délivrés), les principaux pays de provenance sont la Biélorussie (130 000), la Russie (23 000), la Turquie (10 000), l'Inde (7 700), la Moldavie (6 000) les Philippines (4 600) ou l'Indonésie (2 500)¹⁴⁴. Une politique poursuivie par le gouvernement libéral de Donald Tusk.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Eurostat (2021). *First permits by reason, length of validity and citizenship.* Dans Lenoir O. (2023, 20 septembre). *L'immigration, sujet sensible des législatives polonaises.* *Le Grand Continent.*

Le scandale des visas du PiS

En septembre 2023, la Pologne a été confrontée à un scandale de corruption qui a fragilisé le gouvernement du parti Droit et Justice (PiS). Selon une enquête de la presse polonaise relayée par *Le Monde* (19 septembre 2023), des milliers de visas – jusqu'à environ 250 000 selon certaines estimations – auraient été délivrés de manière irrégulière à des ressortissants d'Inde, du Nigéria, des Philippines et d'autres pays d'Asie et d'Afrique. Ces visas, principalement de travail, auraient été obtenus grâce à des versements effectués à des intermédiaires privés en lien avec plusieurs consulats polonais, notamment en Inde, au Kenya et aux Émirats arabes unis.

L'affaire a conduit à la **démission du vice-ministre des affaires étrangères Piotr Wawrzyk**, proche du Premier ministre Mateusz Morawiecki, et à l'ouverture d'une enquête par le parquet polonais. Le ministère des affaires étrangères a reconnu des « irrégularités » dans la procédure, tandis que l'opposition a dénoncé un système organisé, révélateur d'une perte de contrôle sur l'administration consulaire.

Ce scandale a eu un retentissement important en Pologne comme à l'étranger. En pleine campagne électorale, il a entaché l'image d'un gouvernement dont la politique reposait sur la fermeté migratoire et la défense de la souveraineté nationale. L'Union européenne et plusieurs États membres, dont l'Allemagne, ont demandé des explications, craignant que ces visas aient permis à des migrants d'entrer dans l'espace Schengen. L'épisode a ainsi mis en lumière les défaillances administratives d'un État qui faisait de la maîtrise des frontières un pilier de son identité politique, tout en révélant la vulnérabilité d'un appareil diplomatique soumis à des logiques de loyauté partisane.

c. Les « travailleurs invités » de Viktor Orbán :
fermeté proclamée et ouverture sélective

La politique migratoire de Viktor Orbán apparaît, elle aussi, sous la forme d'une contradiction : alors que il n'a eu de cesse de dénoncer les vagues migratoires qui, à ses yeux, submergeaient l'Europe, le nombre d'étrangers séjournant en Hongrie a continûment augmenté depuis qu'il dirige le pays.

Cette contradiction renvoie d'abord à l'un des axes structurants de son idéologie : la défense de la pureté culturelle de la nation hongroise qui ne saurait souffrir le moindre mélange, surtout lorsque l'apport extérieur provient de sociétés musulmanes. Déroger à cette règle reviendrait à précipiter le déclin du peuple magyar. Viktor Orbán a en partie assis sa popularité sur ce thème existentiel. La figure du « **travailleur invité** » vise précisément à concilier, sur le plan discursif, cette rhétorique de fermeture avec des **besoins économiques croissants**. En distinguant strictement l'immigration durable – intrinsèquement rejetée – de l'importation temporaire de main-d'œuvre – tolérée et encadrée – le gouvernement hongrois présente sa politique comme à la fois **souveraine, sélective et réversible**. Cette distinction, au cœur du discours officiel, masque toutefois une réalité plus ambivalente : l'augmentation constante du nombre de résidents étrangers dans le pays, qui se maintient malgré les déclarations publiques de rejet de l'immigration.

Le nombre d'étrangers vivant sur le sol hongrois n'a en effet cessé de progresser sous Viktor Orbán. Entre 1990 et 2010, le solde migratoire, bien que positif, n'a jamais excédé 20 000 personnes par an. Entre 2010 et 2024, ce chiffre a été dépassé à six reprises, le phénomène gagnant même en ampleur dans les années 2020, avec +41 871 en 2022 et +49 213 en 2023¹⁴⁵. Au total, la Hongrie comptait, en 2024,

¹⁴⁵ *Macrotrends. (n.d.). Hungary: Net migration.*

407 364 résidents étrangers, soit près de 7 % de sa population¹⁴⁶. Monsieur Orbán aurait-il fait des promesses typiquement national-populistes qu'il n'aurait pas été en mesure de tenir ? Son rejet de l'immigration ne serait-il que de façade et l'œuvre d'un démagogue ? On est tenté de le penser **lorsqu'on met en parallèle la résolution votée le 3 mai 2023 par le Parlement hongrois suivant laquelle « nous ne voulons pas devenir un pays d'immigration » et, de l'autre, la loi passée le même jour « sur l'emploi de travailleurs invités »**¹⁴⁷. Cette loi permet l'accueil d'un nombre important de migrants, dont l'économie a besoin, de l'aveu même de Viktor Orbán qui, en mars 2023 a reconnu que « d'ici un an ou deux, la Hongrie [aura] besoin de 500 000 nouveaux travailleurs »¹⁴⁸.

Cela veut-il dire que la politique d'immigration de Viktor Orbán n'introduit pas de différence avec ce qui se pratiquait avant ? Le nom même de la loi de 2023 témoigne d'une volonté de changement : **il ne s'agit plus aujourd'hui d'accepter des migrants susceptibles de faire souche et de faire venir leur famille, mais seulement d'accueillir des travailleurs temporaires appelés à venir seuls et à retourner chez eux au bout de deux ans**. En outre, seuls les migrants originaires de neuf pays étaient en 2023 éligibles à l'entrée en Hongrie. Parmi eux, on n'en trouvait aucun du Moyen-Orient ou d'Afrique, mais de nombreux pays d'Asie et d'Europe : Vietnam, Mongolie, Philippines, Indonésie, Biélorussie, Kazakhstan, Macédoine du Nord, Bosnie et Monténégro.

Comment réconcilier cette démarche avec le refus proclamé haut et fort par Viktor Orbán de voir la Hongrie « devenir un pays de races mêlées comme les pays de l'Ouest qui ne sont plus des nations »¹⁴⁹ ? Pour ne pas apparaître en contradiction avec son idéologie, **Viktor Orbán explique**

¹⁴⁶ European Commission. (2025, 15 mars). Hungary: 2024 immigration statistics. Directorate-General for Migration and Home Affairs.

¹⁴⁷ Chastand, J.-B. (2023, 19 mai). *opt cit.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Chastand, J.-B. (2022, 4 août). *La Hongrie s'ouvre discrètement à l'immigration de travail pour faire face au manque de main-d'œuvre. Le Monde.*

que ces travailleurs venus d'Asie ne sont pas des immigrés, mais des « travailleurs invités » – sauf que ces hommes (et parfois ces femmes) commencent à prendre souche, une situation qui s'explique de plusieurs manières. Premièrement, les agences de recrutement qui se chargent d'importer cette main-d'œuvre « lui font miroiter que le regroupement familial est un droit fondamental dans l'Union européenne... »¹⁵⁰. Or ces agences sont très bien organisées et proches du pouvoir, ce qui accroît leur crédibilité. Le transporteur Waberer (2 000 camions et 6 000 employés) qui recourt massivement aux « travailleurs invités » appartient au gendre de Viktor Orbán, Istvan Tiborcz. Les agents recruteurs travaillant dans ce secteur – où la pénurie de main-d'œuvre est évaluée entre 8 et 10 000 chauffeurs – parcourent le Vietnam, le Kazakhstan, la Mongolie, l'Inde etc. pour attirer des « travailleurs invités »¹⁷¹.

Deuxièmement, les « travailleurs invités », dans l'histoire du monde, ne sont jamais massivement retournés chez eux, comme en témoigne l'expérience de l'Allemagne qui l'a tentée dans les années 1960. **Ceux qui arrivent aujourd'hui en Hongrie s'y installent pour y rester et cherchent les moyens de garder ainsi leur emploi**, ou bien en épousant des Hongroises, ou bien en rentrant dans la clandestinité. C'est que les conditions qui leur sont faites sont très avantageuses : ils perçoivent au moins le salaire minimum (environ 620 euros par mois) et ne travaillent pas un nombre d'heures supérieur à celui des employés hongrois. Dans les secteurs en tension, les horaires peuvent être différents, mais la rémunération augmente en conséquence : les chauffeurs routiers touchent jusqu'à 2 200 euros par mois¹⁵¹.

¹⁵⁰ Chastand, J.-B. (2023, 19 mai), *op. cit.*

¹⁵¹ Chastand, J.-B. (2023, 17 avril). *La Hongrie de Viktor Orbán, eldorado des chauffeurs de poids lourds indiens. Le Monde.*

L'arrivée massive de « travailleurs invités » continue de faire de l'immigration un enjeu majeur sur la scène publique hongroise. D'un côté, les syndicats dénoncent la concurrence déloyale que ceux-ci exercent sur le marché du travail¹⁵². De l'autre, des partis plus à droite encore que le Fidesz exploitent cette situation : en octobre 2025, Mi Hazánk¹⁵³ a ainsi lancé une pétition nationale sous le slogan « STOP aux travailleurs immigrés ! Respect aux employés hongrois ! »¹⁵⁴. En 2025, pour répondre à ces critiques, Viktor Orbán a durci les règles s'appliquant aux « travailleurs invités » : seuls deux pays peuvent désormais envoyer des travailleurs migrants (la Géorgie et l'Arménie) et le nombre des nouveaux entrants est plafonné à 35 000. En outre, les pays exportateurs de main-d'œuvre sont appelés à s'engager à reprendre les migrants à la fin de leur contrat et les intéressés doivent, eux, s'engager à rentrer chez eux¹⁵⁵.

Ce durcissement vise probablement à préparer la campagne électorale de 2026 étant donné l'usage de l'enjeu migratoire que font déjà les partis situés à la droite du Fidesz. Il est possible que le système soit assoupli une fois cette échéance électorale franchie.

¹⁵² Chastand, J.-B. (2023, 26 novembre). Dans une Hongrie dépourvue d'immigrés, l'arrivée nouvelle de travailleurs étrangers suscite des tensions. *Le Monde*.

¹⁵³ Mi Hazánk Mozgalom se traduit littéralement par « Mouvement Notre patrie ».

¹⁵⁴ Hetzmann, M. (2025, 12 octobre). Industries dependent on guest workers labour. *Daily News Hungary*.

¹⁵⁵ Németh, M. (2024, 24 décembre). Breaking: guest worker Hungarian government. *Daily News Hungary*.

4 Politique environnementale : opposition de façade, pragmatisme de l'action

Pour les trois pays étudiés – Pologne, Hongrie et Italie – le rapport aux politiques environnementales, plus qu'un climatocéptisme affiché, s'organise plutôt autour d'un hiatus entre réalité et pratique, dialectique que l'on retrouvait déjà dans la partie précédente. D'une part, ils mobilisent volontiers une **rhétorique critique** visant les politiques climatiques européennes, jugées trop coûteuses, trop hâtives ou trop déconnectées des « intérêts nationaux ». Cette mise à distance discursive permet de reléguer la question environnementale derrière d'autres urgences – identitaires, économiques ou sociales – qu'ils cherchent à placer au cœur de l'agenda politique. D'autre part, l'exercice du pouvoir, confronté aux réalités des systèmes énergétiques et industriels, les contraint à **une forme de pragmatisme**. Celui-ci est dicté par une triple exigence : garantir la sécurité énergétique dans un contexte géopolitique instable, préserver des secteurs industriels structurants et répondre aux attentes de leurs électeurs, particulièrement sensibles aux prix de l'énergie et à la stabilité économique. C'est dans cette tension entre discours contestataire et adaptation pragmatique que se déploient, dans les trois cas, les politiques environnementales des gouvernements nationaux-populistes à l'étude.

4.1. UNE RHÉTORIQUE COMMUNE : LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE PRÉSENTÉE COMME IMPOSÉE PAR BRUXELLES

a. Un sentiment partagé : Bruxelles impose

Ce décalage apparaît clairement dans la manière dont sont traitées les grandes politiques climatiques européennes. Le Pacte vert pour l'Europe¹⁵⁶, lancé en 2019, fixe l'objectif de neutralité climatique en 2050 et une réduction d'au moins 55 % des émissions à l'horizon 2030, *via* un ensemble de textes – le paquet « *Fit for 55* » – qui revisite les principaux instruments existants : renforcement du système d'échange de quotas (ETS), nouvelles normes de performance pour les bâtiments, taxation accrue des combustibles fossiles, durcissement des normes pesant sur le secteur automobile.

En Italie, c'est surtout sur cette dernière dimension que Rome concentre ses critiques. Giorgia Meloni qualifie le Pacte Vert de « folie idéologique »¹⁵⁷. Ce dernier touche en effet de près le tissu productif italien, au premier rang desquels l'interdiction de la vente de voitures essence et diesel neuves en 2035. Cette mesure est présentée comme « non raisonnable » et « profondément dommageable » pour l'industrie automobile et l'emploi, en particulier dans le Nord, où se situe une partie des bastions électoraux de la droite. La critique n'aboutit pas à une remise en cause globale de la trajectoire européenne – l'Italie demeure engagée sur l'objectif de neutralité et dépend étroitement du Plan national de relance et de résilience pour financer la décarbonation – mais elle installe une ligne de clivage claire : la transition est acceptable à condition d'être compatible avec la croissance et de ne pas sacrifier les industries automobile et manufacturière. L'Italie et la

¹⁵⁶ European Commission. (n. d.). *The European Green Deal*.

¹⁵⁷ Peretti, A. (2024, 25 décembre). *Meloni's mission in 2025: From Trump to the Green Deal*. Euractiv.

Pologne ont plaidé, début décembre 2025, pour réouvrir le dossier, pourtant clos depuis deux ans ; ce qui a poussé l'Union européenne à assouplir¹⁵⁸ l'interdiction initiale (les constructeurs pourront continuer à commercialiser après 2035 les moteurs thermiques sous condition).

En Pologne, le registre est plus discret mais tout aussi constant.

Depuis le milieu des années 2010, les gouvernements du PiS imputent régulièrement la hausse des prix de l'électricité au fonctionnement du système ETS, dont l'augmentation du prix de la tonne de CO₂ renchérit fortement la production à base de charbon. En 2021–2022, des campagnes d'affichage financées par des entreprises énergétiques publiques – et tolérées, voire encouragées, par le pouvoir – associent explicitement la hausse des factures à la « taxe climat » européenne, allant jusqu'à affirmer que jusqu'à 60 % des coûts de production seraient liés aux obligations imposées par Bruxelles¹⁵⁹. Outre l'exagération de ces chiffres, la focalisation sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ETS) permet de maintenir une justification simple : si le prix de l'énergie augmente, c'est en raison des mécanismes climatiques européens, non des choix de maintenir un mix très carboné ni du retard pris dans l'efficacité énergétique.

En Hongrie, cette rhétorique est plus tranchée. Depuis plusieurs années, Viktor Orbán présente les politiques climatiques de l'Union comme un prolongement de ce qu'il décrit ailleurs comme l'« idéologie de Bruxelles » : un mouvement d'intégration poussée qui empiéterait sur la souveraineté nationale et sur la capacité de l'État à protéger les ménages. Dans les discours du Fidesz et de ses relais médiatiques, les mesures liées au Pacte vert – hausse du prix du carbone, normes sur les bâtiments, restrictions sur les voitures thermiques – sont parfois regroupées sous la bannière d'une « dictature verte », censée imposer un mode

¹⁵⁸ Confrère, E. (2025, 16 décembre). *L'UE renonce au tout-électrique en 2035 et autorise la vente d'une part limitée de voitures thermiques*. *Le Figaro*.

¹⁵⁹ Lo, J. (2022, 10 février). *'Misleading' Polish billboards blame EU climate policy for electricity costs*. *Climate Change News*.

de vie plus coûteux au nom d'objectifs définis loin des électeurs. Les travaux récents de Peter Kreko sur les droites autoritaires européennes soulignent la manière dont le « camp Orbán » associe l'« Europe verte » à un projet coercitif, voire punitif, qui viendrait s'ajouter aux sanctions économiques contre la Russie pour expliquer la montée des prix de l'énergie¹⁶⁰. La critique n'est pas seulement idéologique : elle nourrit directement la légitimation des politiques de prix administrés de l'électricité et du gaz, présentées comme le principal rempart contre les effets de ce cadre européen.

Cette manière de cadrer la transition n'est pas sans effet sur la façon dont sont perçus les instruments européens dans leur ensemble. Le Pacte vert, dans les trois pays, est rarement présenté comme un projet de transformation industrielle et énergétique financé par des outils comme le Fonds pour une transition juste ou les programmes d'infrastructures ; il l'est bien davantage comme un ensemble de contraintes, auquel il faut résister ou qu'il faut « corriger » pour l'adapter aux réalités nationales¹⁶¹. Cela vaut en Pologne et en Italie pour la filière automobile ou les bassins miniers ; en Hongrie pour le maintien d'un système de prix régulés et d'une forte dépendance au nucléaire et au gaz.

**b. Malgré une dialectique contestataire,
des pays largement bénéficiaires**

Le paradoxe est que cette dénonciation permanente coexiste avec une dépendance structurelle aux financements européens consacrés précisément à la transition. La Pologne demeure l'un des principaux bénéficiaires des fonds de cohésion et des instruments dédiés à la politique climatique ; ceux-ci financent des programmes comme *Mój*

¹⁶⁰ Krekó, P. (2025, 3 novembre). *The rise of the authoritarian populist right: The illiberal defenders of freedom?* *Brown Journal of World Affairs*, 31(2).

¹⁶¹ Mangalagiu, D. (2025, 23 septembre). *Comment le pacte vert est instrumentalisé par les populistes en Europe centrale et de l'Est.* *The Conversation*.

Prąd (mon électricité), qui subventionne le photovoltaïque résidentiel, ou *Czyste Powietrze* (air pur), consacré à la rénovation thermique et au remplacement des vieilles chaudières au charbon, ainsi que la modernisation des réseaux électriques. La Hongrie, malgré le gel partiel de certaines enveloppes par la Commission, continue de chercher à capter les ressources du plan de relance et des fonds structurels pour rénover ses infrastructures énergétiques et soutenir le déploiement du solaire, tout en assumant un discours très critique sur l'orientation générale du Pacte vert. Quant à l'Italie, elle a un intérêt vital à rester dans le cadre européen : une part significative de son PNRR est dédiée à la transition énergétique, à la décarbonation des transports et à l'efficacité énergétique des bâtiments, ce qui place le gouvernement Meloni dans une position d'équilibriste entre contestation sectorielle (automobile, agriculture) et respect global des engagements climatiques nécessaires au maintien de ces financements.

Globalement, cette dialectique de la « transition imposée » remplit plusieurs fonctions. Elle permet d'abord de désigner Bruxelles comme responsable des coûts de la transformation, qu'il s'agisse des adaptations industrielles ou de la hausse des factures. Elle offre ensuite un cadre commun pour défendre des secteurs hérités – mines de charbon en Pologne, constructeurs automobiles en Italie, système de prix régulés en Hongrie – que les objectifs climatiques européens contribuent à fragiliser. Elle ouvre, enfin, la possibilité de tirer parti des ressources financières liées au Pacte vert tout en nourrissant, sur le plan intérieur, un clivage utile entre gouvernements nationaux et institutions européennes.

4.2. TRANSITION ÉNERGÉTIQUE : UN LEVIER DE CROISSANCE PLUS QU'UN IMPÉRATIF IDÉOLOGIQUE

a. Des industries héritées qui structurent les réticences à la transition

Dans les trois pays, l'hostilité affichée à l'égard de la transition énergétique européenne trouve d'abord sa source dans la structure des économies nationales. La critique du *Green Deal*, du système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS) ou des normes sectorielles ne renvoie pas uniquement à un registre idéologique : elle est indissociable de la protection de filières industrielles historiques, et de territoires socialement et électoralement stratégiques.

En Pologne, le charbon occupe une place singulière, à la fois dans l'économie du pays et dans l'imaginaire national. Il reste le socle de la production électrique – environ 63 % dans les dernières années du gouvernement PiS¹⁶² – et constitue le cœur de la vie économique et sociale de régions entières, en particulier en Silésie. La figure du mineur (*górnik*), les paysages de terrils, la puissance des syndicats et la mémoire du rôle des bassins miniers dans les mobilisations de la fin du communisme en font un groupe à la fois symbolique et électoralement déterminant. Entre 2015 et 2019, le gouvernement de Droit et Justice fait clairement le choix de protéger cette configuration. Il affiche un soutien constant aux mineurs, multiplie les visites officielles dans les bassins charbonniers et s'engage, dans un accord formalisé avec les syndicats, à maintenir l'activité minière jusqu'en 2049¹⁶³, malgré des pertes économiques significatives et des contraintes croissantes liées à l'ETS. Dans le même temps, il verrouille l'essor d'alternatives susceptibles d'apparaître

¹⁶² Derski, B. (2024, 3 janvier). *The share of coal in the energy sector has decreased to 63%*. [WysokieNapiecie.pl](https://www.wysokieNapiecie.pl).

¹⁶³ *Ministerstwo Aktywów Państwowych*. (2021, 28 mai). *Umowa społeczna dla górnictwa podpisana*. Gov.pl.

comme une menace directe pour les régions charbonnières. La règle dite « 10H », adoptée en 2016, qui impose qu'une éolienne soit implantée à une distance au moins égale à dix fois sa hauteur par rapport aux habitations, a pour effet concret de rendre pratiquement impossible la majorité des projets d'éolien terrestre à proximité des zones habitées et de figer durablement le paysage énergétique au bénéfice du charbon.

En Italie, ce n'est pas une industrie extractive qu'il s'agit de préserver, mais la filière automobile et, plus largement, le tissu manufacturier du Nord. Les régions du Piémont, de la Lombardie et de la Vénétie concentrent une part décisive de l'appareil productif italien, fortement exposé aux normes environnementales européennes et très sensible aux variations des coûts énergétiques. La filière automobile, qui mobilise des centaines de milliers d'emplois directs et indirects, reste largement organisée autour du moteur thermique et de la sous-traitance associée. Les réticences italiennes à l'égard de l'interdiction de la vente de véhicules thermiques neufs à l'horizon 2035 s'inscrivent dans cette réalité industrielle et électorale. La critique du « fondamentalisme environnemental », récurrente dans le discours de Giorgia Meloni, cible prioritairement les volets du Pacte vert perçus comme susceptibles d'accélérer une désindustrialisation du Nord productif.

La Hongrie présente quant à elle un cas spécifique, où l'énergie constitue un pilier central du contrat social. Depuis le début des années 2010, le gouvernement Orbán a progressivement renationalisé une partie du secteur énergétique afin de pouvoir imposer des prix administrés pour l'électricité et le gaz. Cette politique de réduction et de plafonnement des factures est devenue l'un des instruments les plus visibles de la fidélisation électorale des classes moyennes et populaires. L'économie hongroise repose par ailleurs sur l'attractivité offerte aux investisseurs étrangers, en particulier dans l'automobile et l'électro-industrie, attractivité elle-même conditionnée par l'accès à une énergie abondante et peu coûteuse.

Dans ces trois configurations, la critique des politiques climatiques européennes fonctionne ainsi comme un prolongement discursif de la protection de structures productives existantes. Elle permet de justifier un rythme de transformation plus lent et de maintenir un clivage politique mobilisable, sans pour autant signifier un immobilisme complet.

b. Des politiques environnementales engagées,
selon une logique instrumentale et sélective

Dans les faits, les trois gouvernements ont engagé des politiques de transition énergétique, mais selon une logique instrumentale, graduelle et rarement revendiquée comme telle. Les énergies renouvelables progressent, le nucléaire est réaffirmé comme pilier de long terme.

Le développement des énergies renouvelables constitue le premier terrain de cette transition discrète. En Pologne, la montée en puissance du photovoltaïque résidentiel est particulièrement significative. Entre 2019 et 2023, la capacité solaire installée est passée de moins de 1,5 GW à plus de 17 GW, faisant du photovoltaïque la source d'électricité connaissant la croissance la plus rapide du mix polonais¹⁶⁴. Cette dynamique est étroitement liée au programme **Mój Prąd**, lancé en 2019 par le Fonds national pour la protection de l'environnement et la gestion de l'eau (NFOŚiGW), qui subventionne l'installation de panneaux solaires pour les ménages et a progressivement intégré le stockage d'électricité et de chaleur. À lui seul, le programme a soutenu plus de 500 000 installations photovoltaïques résidentielles entre 2019 et 2023, pour un montant cumulé supérieur à 2 milliards d'euros, largement abondé par des fonds européens¹⁶⁵. Le programme **Czyste Powietrze**¹⁶⁶, lancé en

¹⁶⁴ Agence internationale de l'énergie. (n. d.). Poland—Countries & regions.

¹⁶⁵ Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (n.d.). Program Mój Prąd.

¹⁶⁶ Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (n.d.). Program Czyste Powietrze. & Commission européenne. (n.d.). Poland's recovery and resilience plan.

2018, finance de son côté la rénovation énergétique des logements et le remplacement des anciennes chaudières au charbon ; fin 2023, plus de 5 millions de demandes avaient été déposées, principalement dans les régions les plus exposées à la précarité énergétique (Ministère polonais du Climat et de l'Environnement). Ces dispositifs permettent de réduire les factures énergétiques des ménages tout en avançant sur des segments peu conflictuels de la transition, sans remettre frontalement en cause l'équilibre social des régions minières.

En Hongrie, le solaire connaît également une croissance rapide. La capacité photovoltaïque installée est passée d'environ 1 GW en 2018 à plus de 6 GW en 2023, plaçant le pays parmi ceux où la part du solaire dans la production électrique a le plus fortement progressé en Europe centrale¹⁶⁷. Cette expansion est favorisée par la baisse des coûts d'installation, des mécanismes de soutien ciblés et une intégration territoriale relativement peu conflictuelle, notamment *via* des installations résidentielles et industrielles de petite et moyenne taille. À l'inverse, l'éolien terrestre est resté quasiment bloqué pendant près d'une décennie : la réglementation adoptée en 2016 imposait une distance minimale de 12 kilomètres entre les éoliennes et les zones habitées, rendant *de facto* tout nouveau projet impossible. Ce cadre n'a été assoupli qu'à partir de 2023¹⁶⁸, sous la pression conjuguée des besoins croissants du système électrique et des exigences européennes liées au déblocage des fonds de relance¹⁶⁹. Là encore, le choix des technologies n'est pas neutre : sont privilégiées celles qui minimisent les conflits locaux et n'entraînent pas de hausse visible des prix de l'électricité.

En Italie, le solaire et l'éolien continuent de progresser, bien que leur développement se heurte régulièrement à des tensions sur l'usage des sols, à l'opposition de collectivités locales et à des lenteurs

¹⁶⁷ Agence internationale de l'énergie. (n.d.). Hungary—Countries & regions.

¹⁶⁸ Csonka, T. (2023, 23 novembre). Hungary bows to pressure from EU to relax tight rules on wind farms. BNE IntelliNews.

¹⁶⁹ Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority (MEKH). (n. d.). Energy statistics. & Commission européenne. (n. d.). Hungary's recovery and resilience plan.

administratives persistantes. En 2023, les capacités renouvelables ont néanmoins augmenté de plus de 5 GW, principalement dans le solaire, sous l'effet conjugué des objectifs européens et de la nécessité de réduire la dépendance gazière¹⁷⁰. L'impulsion donnée aux renouvelables relève d'une volonté (selon les engagements européens) de recomposer le mix national, articulant renouvelables, gaz et, à plus long terme, retour du nucléaire, afin de stabiliser les coûts pour le tissu productif national.

c. Le nucléaire comme point de convergence

Le nucléaire constitue le principal point de convergence explicite entre les trois pays. Partout, il est présenté non comme un choix climatique prioritaire, mais comme une énergie pilotable, capable de stabiliser les prix et de sécuriser l'approvisionnement à long terme.

La Pologne a franchi un cap décisif en 2022 avec la signature d'un accord pour la construction de sa première centrale nucléaire¹⁷¹. Le premier réacteur est attendu à l'horizon 2033, et Varsovie prévoit, à terme, un parc de trois centrales fournissant environ 30 % de la production électrique nationale. Ce choix répond à une double contrainte : réduire la dépendance à un charbon devenu économiquement et réglementairement coûteux, et disposer d'une production décarbonée pilotable pour accompagner le développement industriel.

En Hongrie, le nucléaire est depuis longtemps au cœur de la stratégie énergétique. La centrale de Paks fournit déjà une part substantielle de l'électricité nationale, et le projet Paks II, confié à l'entreprise russe Rosatom, doit renforcer cette position.

¹⁷⁰ Commission européenne. (2023). *EU energy in figures: Country profile Italy*. & Terna. (n. d.) *Statistical data and forecast*.

¹⁷¹ Polish Nuclear and Radiation Safety Centre. (2022, 3 novembre). *Resolution on the construction of first nuclear power plant approved by the government*.

Présenté comme la clé d'un mix électrique largement décarboné, ce projet permet surtout de garantir une production abondante à coût relativement stable, condition indispensable au maintien des prix administrés.

En Italie, le nucléaire fait son retour dans le débat public après deux référendums, en 1987 et 2011, qui avaient conduit à son abandon.

Le gouvernement Meloni insiste sur les technologies de nouvelle génération, en particulier les petits réacteurs modulaires (SMR), présentés comme plus flexibles et potentiellement mieux acceptés socialement. Les horizons restent lointains, mais la logique est claire : ne pas rester durablement prisonnier d'un mix dominé par le gaz et vulnérable aux chocs de prix.

Mix électrique et énergétique : Pologne, Italie, Hongrie

En **Pologne**, le mix électrique demeure très majoritairement fondé sur le charbon. En 2022, les combustibles solides (houille et lignite) représentaient encore environ 63 % de la production électrique nationale, selon les données officielles d'Eurostat¹⁷². Cette dépendance structurelle s'inscrit dans un héritage industriel et territorial ancien, concentré notamment en Silésie, où l'activité minière continue de structurer l'emploi et les équilibres sociaux. Si les énergies renouvelables progressent – en particulier l'éolien terrestre et le solaire photovoltaïque – leur part reste inférieure à celle observée dans la plupart des États membres d'Europe occidentale. Les autorités polonaises ont par ailleurs formalisé en 2021 un accord social avec les syndicats miniers

¹⁷² Eurostat. (n.d.) *Gross and net production of electricity and derived heat by type of plant and operator.* Commission européenne.

prévoyant le maintien de l'extraction charbonnière jusqu'en 2049, confirmant la centralité politique de ce secteur malgré son coût économique croissant¹⁷³.

L'**Italie** présente un profil sensiblement différent. Son mix énergétique repose principalement sur le gaz naturel, qui représentait près de 50 % de la production d'électricité en 2022, les énergies renouvelables comptant pour environ 35 à 38 % et le charbon pour une part résiduelle inférieure à 5 %. Cette configuration résulte à la fois de l'abandon du nucléaire à la suite des référendums de 1987 et 2011, et d'un recours massif au gaz comme énergie de transition. Avant l'invasion de l'Ukraine, environ 40 % du gaz consommé en Italie provenait de Russie, exposant le pays à une vulnérabilité importante en cas de rupture d'approvisionnement¹⁷⁴. Cette dépendance explique en grande partie la réorientation rapide de la politique énergétique italienne à partir de 2022 (initialement impulsée par Draghi) notamment vers l'Algérie et le GNL, ainsi que le retour du nucléaire dans le débat public comme option de long terme.

La **Hongrie** se distingue, quant à elle, par le rôle central du nucléaire dans son mix électrique. Environ 45 à 50 % de l'électricité produite dans le pays provient de la centrale de Paks¹⁷⁵, dont la durée de vie a été prolongée, et dont l'extension (Paks II) constitue le pilier de la stratégie énergétique nationale (Agence internationale de l'énergie). Les renouvelables, en particulier le solaire photovoltaïque, connaissent une progression importante, mais restent complémentaires d'un système dominé par

¹⁷³ *Gouvernement polonais (2021). Social Agreement for the Mining Sector. Ministère des Actifs publics.*

¹⁷⁴ *Commission européenne (n.d.) Energy Statistical Pocketbook 2023. Direction générale de l'énergie (ENER).*

¹⁷⁵ *Paks II. (2025, 21 janvier). Paks provided nearly half of domestic electricity production again in 2024.*

le nucléaire et le gaz. Le mix énergétique de la Hongrie demeure fortement dépendant de la Russie : en 2023–2024, entre 80 % et 90 % du gaz importé provenait encore de fournisseurs russes, selon les statistiques de la Commission européenne¹⁷⁶. Cette dépendance est assumée par le gouvernement comme la condition du maintien de prix administrés de l'énergie, au cœur de sa politique sociale depuis 2013¹⁷⁷.

d. Produire de l'énergie dans un contexte de rupture géopolitique

Depuis 2022, ces évolutions s'inscrivent dans un contexte profondément transformé par la guerre en Ukraine. L'invasion russe a mis en lumière la vulnérabilité structurelle de l'Europe, dont près de 40 % du gaz provenait de Russie avant le conflit, et a provoqué une volatilité sans précédent des prix de gros. L'énergie est devenue un enjeu de sécurité nationale, reléguant au second plan les considérations strictement climatiques¹⁷⁸.

La guerre en Ukraine a fait basculer la question de l'interdépendance énergétique au cœur des priorités politiques du Vieux Continent. Avant l'invasion, la Commission rappelait qu'en 2021 la Russie fournissait environ 45 % des importations de gaz de l'Union européenne, proportion qui tombait à 19 % en 2022 sous l'effet des ruptures de flux et de la substitution accélérée par le GNL (gaz naturel liquéfié) et d'autres fournisseurs¹⁷⁹. Cette recomposition s'est faite sous contrainte de prix : l'ACER, dans son suivi des marchés de gros, documente le caractère

¹⁷⁶ Commission européenne. (2023). *EU energy in figures: Country profile Hungary*.

¹⁷⁷ Commission européenne. (2023, 14 juin). *2023 country report—Hungary*.

¹⁷⁸ Commission européenne. (2025, 16 mai). *REPowerEU 3 years on: Commission takes stock of progress to phase out Russian fossil fuels*.

¹⁷⁹ *Ibid.*

extrême des niveaux atteints sur le TTF (Title Transfer Facility) en 2022, avec une flambée estivale sans précédent. En réponse, Bruxelles a lancé *RePowerEU*¹⁸⁰ : un plan d'investissement de 300 milliards d'euros lancé en mai 2022 pour assurer l'indépendance énergétique de l'UE face aux combustibles fossiles russes et à accélérer la transition vers les énergies renouvelables.

Dans les trois pays, les décisions énergétiques prises après 2022 s'expliquent d'abord par l'urgence de sécuriser les volumes disponibles. La contrainte est structurelle : aucun d'eux ne dispose d'une autonomie énergétique suffisante pour absorber un choc externe sans reconfiguration. **Face à cette rupture, les trajectoires divergent.** La Pologne et l'Italie ont choisi de s'affranchir progressivement de la dépendance russe en accélérant des dynamiques déjà engagées : diversification vers la Norvège et le GNL pour Varsovie, pivot méditerranéen et diplomatie gazière vers l'Algérie et l'Afrique du Nord pour Rome. La Hongrie, à l'inverse, a fait le choix de maintenir ses contrats de long terme avec Moscou afin de préserver la stabilité des prix, quitte à s'isoler davantage au sein de l'Union européenne.

En Pologne, la rupture brutale opérée par Gazprom au printemps 2022 a rendu immédiatement visible la fragilité d'un système encore dépendant de l'apport russe à la veille de la guerre. La réponse s'est articulée autour d'une stratégie déjà en partie préparée : substitution par le GNL et par la Norvège, et bascule des infrastructures. L'ouverture du Baltic Pipe à l'automne 2022, pensé pour acheminer du gaz norvégien vers le Danemark puis la Pologne, joue ici un rôle structurant : l'infrastructure est dimensionnée pour transporter jusqu'à 10 milliards de m³ par an vers la Pologne, ce qui, à l'échelle du pays, constitue un saut de sécurité d'approvisionnement, et donc un levier politique majeur face à la vulnérabilité de 2022. Dans le même mouvement, Varsovie a renforcé l'usage de son terminal méthanier de Świnoujście, dont la capacité est

¹⁸⁰ Commission européenne. (n. d.). *REPowerEU*.

progressivement augmentée, afin de consolider une « voie GNL » devenue indispensable à la résilience du système gazier polonais. Cette reconfiguration gazière n'a pas pour seul objectif de « remplacer la Russie » : elle sert aussi à sécuriser la transition électrique, dans la mesure où la Pologne doit à la fois gérer la sortie graduelle du charbon, intégrer davantage de renouvelables intermittents, et maintenir la stabilité du système – d'où, en parallèle, la montée en puissance du pari nucléaire et des investissements réseaux.

En Italie, la dépendance au gaz russe (environ 40 % des importations en 2021¹⁸¹, selon les ordres de grandeur communément retenus) a été réduite de façon drastique à partir de 2022 par une combinaison de diplomatie gazière, de GNL et de redéploiement des capacités. Les gouvernements Draghi puis Meloni ont privilégié une stratégie Sud-Nord. La Sicile joue un rôle clé grâce à ses principaux pipelines internes et connexions stratégiques à Gela, avec le terminal de Gela comme point nodal pour les arrivées de gaz naturel depuis la Libye *via* le gazoduc Greenstream (520 km sous-marins, opéré par Eni et la NOC libyenne) et depuis l'Algérie *via* le réseau Transméditerranéen (connexion continent-Sicile). L'axe algérien a en effet été renforcé et, plus largement, méditerranéen, pour accroître les entrées *via* les infrastructures existantes, et ajouter des capacités de regazéification pour absorber davantage de GNL. Cette dernière dimension est particulièrement concrète : l'Italie a déployé des unités flottantes de stockage et de regazéification (FSRU), dont celle de Piombino, opérée par Snam, avec une capacité de regazéification d'environ 5 milliards de m³ par an, ce qui équivaut à une « brique » significative de substitution dans un système dominé par le gaz. L'enjeu, toutefois, n'est pas seulement arithmétique. Meloni tente d'utiliser l'énergie comme un actif de politique extérieure et de positionnement européen¹⁸² : transformer la reconfiguration des flux en opportunité en se présentant comme point d'entrée privilégié des

¹⁸¹ Agence internationale de l'énergie (IEA) (2023). *Italy 2023: Executive summary*.

¹⁸² Sassi, F. (2023, 26 octobre). *L'énergie de Meloni : comment l'Italie veut exploiter le nouvel ordre énergétique mondial. Le Grand Continent*.

ressources africaines vers l'Europe continentale. Rome ambitionne de s'affirmer comme hub énergétique méridional, capable d'articuler sécurité d'approvisionnement, stabilité des coûts pour le tissu productif et influence géopolitique en Méditerranée.

En Hongrie, la logique est inverse. Le gouvernement a choisi de maintenir ses contrats de long terme avec la Russie et de sécuriser des volumes supplémentaires *via* les routes méridionales, au prix d'une divergence croissante avec les orientations européennes. En 2025, une part très élevée du gaz hongrois provient encore de Russie – ordres de grandeur couramment rapportés entre 80 et 90 %¹⁸³ – et Budapest revendique cette continuité au nom de la stabilité des prix. Cette orientation répond à un raisonnement simple : dans un contexte de marchés tendus, les contrats de long terme sont politiquement lisibles, et ils soutiennent un dispositif central du « modèle Orbán » – les prix administrés – qui transforme le gaz et l'électricité en instrument de stabilité sociale. La diversification existe bien (développement du solaire, et maintien du nucléaire comme colonne vertébrale), mais elle ne vise pas, au même degré que Rome ou Varsovie, une rupture stratégique avec Moscou ; elle vise d'abord à préserver un équilibre domestique où l'énergie bon marché constitue un pivot de légitimation.

Malgré ces divergences, une logique commune s'impose : ajuster la structure d'approvisionnement pour sécuriser les volumes disponibles avant toute autre considération. La transition énergétique est intégrée à ce mouvement, mais elle ne le pilote pas.

¹⁸³ *Global Trade Algorithmic Intelligence Center. (2025). Hungary Russia import profile trends 2025.*

e. Une transition au service
de logiques industrielles

Au total, dans les trois pays, la transition progresse lorsqu'elle peut être articulée à des objectifs industriels clairs. En Hongrie, l'essor du solaire et le nucléaire soutiennent une stratégie d'attraction d'investissements dans les batteries et l'automobile électrique. En Pologne, l'éolien en mer, le photovoltaïque résidentiel et le nucléaire accompagnent la modernisation de l'appareil productif et la montée en compétence industrielle. En Italie, la diversification énergétique et la diplomatie gazière renforcent la position des grands acteurs nationaux et visent à stabiliser les coûts pour le tissu manufacturier.

Les trois gouvernements dénoncent la « dictature verte » de Bruxelles, sans pour autant renoncer à agir ni à se soustraire à la mise en œuvre des politiques concernées. Dans les faits, la transition n'est donc ni rejetée ni embrassée comme un projet écologique en soi. Elle est reconfigurée comme un instrument de politique industrielle et énergétique, subordonnée à la protection des électors, du tissu socio-industriel et à la sécurité d'approvisionnement. C'est dans ce décalage entre discours et pratiques que se joue l'essentiel des politiques environnementales menées par ces trois gouvernements.

5 Politique étrangère : Atlantisme et rapport à la Russie

S'il est un champ où les divergences entre la Hongrie, la Pologne et l'Italie sont profondes et complexes, c'est bien celui de la politique étrangère. L'antagonisme principal repose sur la question russe, qui faisait moins dissensus jusqu'en 2022, mais que la guerre en Ukraine a considérablement ravivé. Les trois pays se rejoignent autour d'un atlantisme fort : l'Italie est, en 1949, l'un des membres fondateurs de l'OTAN, la Pologne et la Hongrie l'ont rejoint avant même d'entrer dans l'UE, en 1999. Mais Budapest, Varsovie et Rome n'entretiennent pas les mêmes rapports avec l'administration américaine aujourd'hui. Les trois pays ne défendent pas non plus la même vision de l'Europe – qu'il s'agisse de la stratégie à adopter vis-à-vis de la Commission, ou des politiques d'élargissement. Enfin, en dépit des tentatives d'union, maintes fois répétées mais toujours infructueuses, le PiS polonais et Fratelli d'Italia n'appartiennent pas au même groupe que le Fidesz de Viktor Orbán au Parlement européen. Là encore, les questions d'histoire et de géographie sont indispensables pour bien comprendre les ressemblances comme les différences entre nos trois pays.

5.1. EN POLOGNE ET EN ITALIE, UN ATLANTISME FORT, RAVIVÉ PAR LA GUERRE EN UKRAINE MAIS COMPLIQUÉ PAR LE RETOUR DE DONALD TRUMP

La Pologne, l'Italie et dans une moindre mesure la Hongrie considèrent que la sécurité européenne reste fondamentalement adossée aux États-Unis, et que l'Alliance atlantique demeure, en dépit de tensions internes, l'architecture centrale de la défense du continent. Cet atlantisme se cultive par ailleurs de manière bilatérale avec Washington. Si la guerre en Ukraine, en réactivant la centralité de la dissuasion et de

la protection militaire, a renforcé cette orientation commune, le retour de Donald Trump à la Maison Blanche, en revanche, a rendu le rapport aux États-Unis plus complexe : proches idéologiquement, les trois chefs d'État doivent du reste composer avec l'imprévisibilité qui caractérise le 47^e président des États-Unis.

a. Un atlantisme de base,
trois manières de l'être

En Pologne, l'atlantisme relève d'un impératif existentiel. Il est indissociable de la perception historique de la Russie comme menace structurelle et de la conviction, largement partagée dans les élites politiques comme dans l'opinion publique, que l'Union européenne ne saurait constituer à elle seule un garant crédible de la sécurité nationale. L'élection de Donald Trump en 2016 est ainsi accueillie de manière particulièrement enthousiaste par le PiS, qui y voit à la fois une convergence idéologique conservatrice et une opportunité stratégique. La visite de Trump à Varsovie en juillet 2017, ponctuée d'un discours exaltant la nation polonaise et l'appel à « combattre, comme des Polonais, pour la famille, la liberté, le pays et Dieu »¹⁸⁴, est interprétée comme une reconnaissance politique forte du rôle de la Pologne sur le flanc Est de l'OTAN.

Cette proximité se traduit rapidement en initiatives concrètes. **À partir de 2018, le président Andrzej Duda porte le projet dit de « Fort Trump », visant à obtenir une présence militaire américaine permanente sur le sol polonais.** Si l'accord signé en 2020 est moins ambitieux que les annonces initiales – aucune nouvelle division n'est créée – il entérine néanmoins un renforcement significatif du dispositif américain, avec plus de 5 000 soldats supplémentaires¹⁸⁵. Après l'invasion

¹⁸⁴ Trump, D. J. (2017, 6 juillet). *Remarks in Warsaw, Poland [Transcript]*. Administration of Donald J. Trump, 2017. U.S. Government Publishing Office.

¹⁸⁵ Ministry of National Defence. (2020, 15 août). *New U.S.-Poland Enhanced Defense Cooperation Agreement signed*. Gov.pl.

de l'Ukraine en février 2022, alors que le démocrate Joe Biden est président des États-Unis, cette collaboration change d'échelle : la Pologne devient à la fois plateforme logistique majeure de l'aide occidentale à Kiev et principal point d'ancrage militaire américain en Europe centrale. En septembre 2025, le président Karol Nawrocki (qui a largement bénéficié du soutien MAGA dans le cadre sa campagne¹⁸⁶), soutenu par le PiS, obtient de Washington l'assurance du maintien des troupes américaines et engage des discussions sur de nouvelles bases, alors qu'environ 10 000 soldats américains sont désormais stationnés dans le pays. *A fortiori* depuis le retour de Trump, Varsovie cherche à se positionner comme l'allié indispensable, prêt à investir massivement dans sa défense (notamment *via* de pharaoniques commandes d'armement auprès des États-Unis).

L'Italie partage ce socle atlantiste, mais selon une logique très différente. Ici, l'alignement sur les États-Unis relève moins d'une urgence sécuritaire immédiate que d'une continuité diplomatique de long terme. L'Italie s'est historiquement inscrite dans le camp occidental, tout en cherchant à préserver une certaine marge d'autonomie et une capacité de médiation. Sous Giorgia Meloni, cette orientation n'est pas rompue ; elle est même consolidée depuis la guerre en Ukraine. **La spécificité italienne tient toutefois à la double contrainte dans laquelle se trouve Meloni.** D'un côté, elle partage avec Trump un ensemble de références idéologiques – souverainisme, conservatisme sociétal, critique du « wokisme », hostilité à l'immigration clandestine – qui facilitent une proximité politique et symbolique. La rencontre avec Trump avant même son investiture, puis l'invitation très médiatisée de Meloni à la cérémonie du 20 janvier 2025¹⁸⁷, témoignent de cette affinité. Meloni revendique d'ailleurs explicitement une vision civilisationnelle de l'Occident (« quand je parle d'Occident, je ne parle pas

¹⁸⁶ Bienvenu, H. (2025, 28 mai). *Présidentielle en Pologne : l'administration Trump affiche son soutien au candidat nationaliste*. *Le Monde*.

¹⁸⁷ RaiNews. (2025, 5 janvier). *Giorgia Meloni Stati Uniti incontro Trump Mar a Lago*. & *Governo Italiano*. (2025, 20 janvier). *Il Presidente Meloni alla cerimonia di insediamento del Presidente degli Stati Uniti Trump*. *Governo.it*.

d'un espace géographique : je parle de civilisation. Je veux rendre cette civilisation plus forte »¹⁸⁸), allant au-delà de la simple alliance géographique (notamment vis-à-vis de la Chine), lorsqu'elle affirme vouloir « *Make the West great again* ». De l'autre côté, cette proximité ne peut se traduire par un alignement sans réserve. L'Italie reste structurellement dépendante de l'Union européenne – notamment des fonds du *NextGenerationEU* – et ne peut se permettre de soutenir un projet américain visant à affaiblir ou fragmenter l'UE. Cette tension apparaît clairement sur plusieurs dossiers : l'Ukraine, où M^{me} Meloni soutient Kiev mais refuse toute escalade hors cadre OTAN ; les droits de douane¹⁸⁹, où elle tente de jouer un rôle d'intermédiaire entre Washington et Bruxelles ; ou encore Gaza, où elle ajuste progressivement sa position sous la pression de l'opinion publique italienne¹⁹⁰, du Pape Léon XIV et des leaders européens. Plus récemment, il en est allé de même avec le Groenland. Giorgia Meloni a signé le 6 janvier une déclaration conjointe avec six autres chefs de gouvernement et d'États européens pour affirmer que le Groenland appartient à son peuple. Le 18 janvier, elle a téléphoné au président Trump pour lui dire qu'il commettait des « erreurs » en imposant des taxes supplémentaires aux pays qui avaient envoyé quelques soldats sur l'île qu'il convoite. Dans le même temps, elle a évoqué des incompréhensions entre ces pays et l'administration américaine, son ministre des Affaires étrangères expliquant qu'il pouvait jouer un rôle d'intermédiaire. L'idée est de minimiser les désaccords et d'éviter une rupture irrémédiable entre l'UE et les États-Unis, Rome n'envisageant un éventuel envoi de troupes sur l'île que dans le cadre de l'OTAN. L'atlantisme italien devient ainsi un exercice d'équilibre : préserver une relation privilégiée avec Washington sans rompre avec son ancrage européen.

¹⁸⁸ *Pagella Politica*. (2025, 18 avril). *Com'è andato l'incontro tra Meloni e Trump*.

¹⁸⁹ *Dormagen, J-Y*. (2025, 20 mars). *Les Européens face à la guerre et Trump : 10 points sur un sondage exclusif*. *Le Grand Continent*.

¹⁹⁰ *Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri*. (2025, 21 août). *Dichiarazione del Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, sulla situazione nella Striscia di Gaza e in Cisgiordania*.

La Hongrie, enfin, occupe une position singulière. Membre de l'OTAN depuis 1999, elle partage formellement le cadre atlantique, mais son rapport aux États-Unis est désormais largement impacté par l'équation russo-hongroise et par la relation personnelle entre Viktor Orbán et Donald Trump. Les deux hommes entretiennent des relations personnelles depuis longtemps, le Président américain présentant volontiers Viktor Orbán comme son modèle en Europe. Le Premier ministre hongrois a soutenu la candidature de Donald Trump en 2016 et déclaré en 2017 qu'ils partageaient tous les deux « une communauté spirituelle »¹⁹¹. Leur proximité est attestée par le nombre de leurs rencontres bilatérales. C'est ainsi que Viktor Orbán a rendu visite à Donald Trump dans sa résidence de Floride à trois reprises, notamment en mars 2024, alors que le second n'était pas encore le candidat officiel du Parti Républicain à l'élection présidentielle. Dans le passé, ils se sont entraidés, Donald Trump ayant soutenu Viktor Orbán – qu'il qualifie volontiers de « grand leader » – pour sa deuxième réélection. Les liens politiques entre les nationaux-populistes hongrois et américains vont au-delà de l'équation personnelle entre Donald Trump et Viktor Orbán. Steve Bannon, Ron DeSantis et J.D. Vance présentent la Hongrie de Viktor Orbán comme un modèle de gouvernance ayant fait ses preuves dans la lutte contre la gauche. Viktor Orbán incarne un modèle de gouvernance qui séduit les trumpistes car il combine un nationalisme obsidional incarné dans la politique anti-immigration doublé d'une exaltation de la civilisation chrétienne avec un autoritarisme électoral qui entend affaiblir tous les contre-pouvoirs démocratiques. À l'instar de Giorgia Meloni, et comme noté dans l'analyse de la politique anti-immigration de Viktor Orbán, celui-ci cherche à défendre la civilisation chrétienne en Europe, ce qui le rapproche à la fois de Donald Trump et de Vladimir Poutine.

Les affinités idéologiques évoquées ici procèdent d'un réseau d'institutions financées par la Fondation Batthyány Lajos (BLF) – abondée à hauteur de 25 millions d'euros par le gouvernement Orbán. On y trouve

¹⁹¹ Cité dans Suuronen, V. (2025). *Antiliberalism and Counter-Enlightenment for the 21st Century: Viktor Orbán's Illiberal Political Ideology. Government and Opposition*, 1–21.

le Centre pour les Droits Fondamentaux (CFR) qui invite tous les ans le CPAC, une organisation de conservateurs américains destinée à échanger avec leurs semblables du monde entier. Le CPAC tient ainsi une conférence annuelle à Budapest depuis 2022 et Viktor Orbán en est chaque fois l'orateur principal : c'est là sa seule déclinaison européenne du CPAC. Au CFR s'ajoutent le magazine *The European Conservative* qui soutient Donald Trump à travers des articles très élogieux et le Danube Institute, lui aussi financé par la BLF, qui travaille au resserrement des liens entre intellectuels conservateurs des deux côtés de l'Atlantique.

Si le Premier ministre hongrois n'a pas été invité à la cérémonie d'investiture du président Trump, celui-ci a néanmoins continué à faire preuve de bienveillance vis-à-vis de Viktor Orbán. C'est ainsi qu'à la suite de la visite de ce dernier à Washington en novembre 2025 il a cessé de faire pression pour que la Hongrie réduise ses importations de gaz et de pétrole en provenance de la Russie, une mesure visant à rendre plus efficaces les sanctions pesant sur celle-ci¹⁹². Viktor Orbán a argué du fait que diversifier ses sources d'approvisionnement en hydrocarbures reviendrait à augmenter la facture énergétique des citoyens hongrois à un moment où il accuse déjà un retard important dans les sondages sur son principal rival à l'approche des élections législatives de 2026, Peter Magyar. Donald Trump, toujours prompt à aider Viktor Orbán, a donc exempté la Hongrie de toute sanction si elle continuait à importer des hydrocarbures russes. En revanche, il n'a pas accédé à sa demande de prêt, alors que la Hongrie traversait une crise financière préoccupante à quelques mois des élections¹⁹³.

Ainsi, Viktor Orbán continue à faire cavalier seul en Europe, fort de sa relation avec Donald Trump. Il a été l'un des premiers chefs d'État et de gouvernement à accepter l'invitation du président américain à rejoindre le Conseil de la paix conçu au départ par Washington pour

¹⁹² Cette dérogation devrait être valable pour un an. En échange, la Hongrie s'est engagée à acheter pour 600 millions de gaz liquéfié américain.

¹⁹³ Joël Le Pavous, J. (2025, 10 décembre). Donald Trump réfute tout prêt pour la Hongrie, un camouflet pour Viktor Orbán. *Courrier International*.

traiter de Gaza, sans attendre d'éventuels efforts de concertation à l'échelle européenne. **Là où Varsovie cherche à consolider la présence américaine pour contenir la Russie, et où Rome tente d'utiliser l'atlantisme comme levier de positionnement stratégique sans pour autant rompre avec l'UE, Budapest mobilise sa relation avec Donald Trump pour justifier une politique de distanciation vis-à-vis des priorités westphaliennes, notamment en matière de sanctions et de soutien à l'Ukraine.**

Défense : même matrice otanienne, trois trajectoires capacitaires

Le tropisme atlantiste des trois pays se lit aussi, très concrètement, dans la remontée des budgets et dans la reconfiguration des outils militaires depuis 2022. Selon les estimations OTAN publiées en 2025, la Pologne apparaît en première ligne avec un effort de défense qui passerait de 3,79 % du PIB en 2024 à 4,48 % en 2025, dont le volume de dépense est estimé à 175,7 milliards de zlotys en 2025¹⁹⁴. La Hongrie se situe désormais durablement au-dessus du seuil des 2 % (2,13 % en 2024 ; 2,06 % en 2025), avec une dépense estimée à 1 765,1 milliards de forints en 2025¹⁹⁵. L'Italie, enfin, reste contrainte par ses équilibres budgétaires, mais l'OTAN l'estime à 1,50 % du PIB en 2024 et à 2,01 % en 2025, avec une dépense évaluée à 45,315 milliards d'euros en 2025¹⁹⁶. Cette convergence vers l'objectif otanien s'inscrit désormais dans un cadre rehaussé : au sommet de La Haye de 2025, les Alliés se sont engagés vers un objectif de 5 % du PIB à l'horizon 2035¹⁹⁷.

¹⁹⁴ OTAN (2025). *Defence expenditure of NATO countries (2014-2025)*.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ OTAN (n.d.). *Defence expenditures and NATO's 5% commitment. & OTAN (2025, 25 juin). The Hague Summit Declaration.*

Derrière ces chiffres, les priorités divergent nettement. La Pologne a fait de la défense une politique structurante de souveraineté, volonté qui procède à la fois de sa proximité avec le front ukrainien et de la volonté de s'ériger en pivot de l'OTAN sur le flanc Est. Cette trajectoire se traduit par une accélération des commandes et par une logique d'industrialisation et de transferts : à l'été 2022, le ministère polonais de la Défense met en scène des contrats majeurs (chars K2, K9, avions de combat FA-50) en insistant explicitement sur l'ampleur de l'effort et sur le « coup d'accélérateur » attendu pour l'industrie nationale¹⁹⁸. Autrement dit, l'outil militaire est pensé comme dissuasion, mais aussi comme politique industrielle et comme levier de centralité stratégique au sein de l'Alliance.

La Hongrie, de son côté, modernise vite mais dans une posture plus ambivalente : elle augmente ses capacités tout en cultivant une diplomatie de « découplage » politique partiel vis-à-vis de la ligne euro-atlantique sur l'Ukraine. La modernisation est néanmoins réelle et visible dans les programmes terrestres : l'ordre de grandeur est donné par la commande de 218 véhicules Lynx KF41¹⁹⁹ (contrat annoncé à plus de 2 milliards d'euros) prolongée par l'implantation d'une production en Hongrie et la remise d'un premier Lynx issu de cette production à l'été 2024²⁰⁰. Cette montée en gamme capacitaire renforce la crédibilité militaire de Budapest dans l'OTAN, mais cohabite avec une stratégie politique qui, compte tenu de ses liens avec la Russie, tend à limiter l'alignement effectif.

¹⁹⁸ *Ministère de la Défense nationale de la République de Pologne (2022, 27 juillet). K2 tanks, K9 howitzers and FA-50 aircrafts—the Polish Army will receive powerful weapons, and the Polish defence industry will receive a strong impulse for development. Gov.pl.*

¹⁹⁹ *Rheinmetall. (2020, 10 septembre). NATO member Hungary orders 218 Lynx infantry fighting vehicles.*

²⁰⁰ *Rheinmetall. (2024, 26 juillet). Rheinmetall hands over the first Lynx from Hungarian production.*

L'Italie, enfin, exprime une logique de puissance d'un autre type : moins centrée sur l'urgence du flanc Est que sur la stature d'un grand pays méditerranéen et sur des programmes structurants à haute valeur technologique. Sa trajectoire de remontée budgétaire est réelle dans la comptabilité OTAN²⁰¹, mais son « marqueur » distinctif est aussi industriel et technologique : Rome est partie prenante du Global Combat Air Programme (GCAP) avec Londres et Tokyo, officialisé par un traité signé en décembre 2023²⁰² après l'annonce politique initiale du programme fin 2022²⁰³. Cette orientation conforte l'idée d'une Italie atlantiste, mais soucieuse d'ancrer sa crédibilité stratégique dans des coalitions capacitaires et des chaînes industrielles, plutôt que dans une militarisation massive de court terme comparable à celle de la Pologne.

5.2. LE LIEN AVEC LA RUSSIE ET LE SOUTIEN À L'UKRAINE, UN PROFOND ANTAGONISME ENTRE LE PIS, FRATELLI D'ITALIA ET LE FIDESZ

Si l'on mettait précédemment en évidence les dénominateurs communs entre les trois pays, notamment leur atlantisme, il existe cependant des divergences. La ligne de fracture la plus nette entre la Pologne, l'Italie et la Hongrie se situe à l'Est, autour du rapport à la Russie et du soutien à l'Ukraine. Si Varsovie et Rome se rejoignent dans une défense sans ambiguïté de Kiev face à l'agression russe, cette convergence repose sur des ressorts profondément différents. À l'inverse, la Hongrie de Viktor Orbán adopte une position de dissociation stratégique durable, qui l'isole progressivement tant au sein de l'Union européenne que parmi ses partenaires d'Europe centrale.

²⁰¹ OTAN. *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025)*, opt. cit.

²⁰² Ministry of Defence and The Rt. Hon. Grant Shapps (2023, 14 décembre). *UK, Japan, and Italy sign international stealth fighter jet programme treaty*. Gov.uk.

²⁰³ Prime Minister's Office (2022, 9 décembre). *Joint leaders statement: UK-Italy-Japan*. Gov.uk.

a. La Russie, une hostilité séculaire et intacte en Pologne

En Pologne, l'hostilité envers la Russie s'explique d'abord par l'histoire. Depuis la troisième partition de 1795 jusqu'au rétablissement de l'indépendance en 1918, le pays a vécu sous la domination conjointe de la Russie, de la Prusse et de l'Autriche. Cette parenthèse souveraine est brutalement refermée par la Seconde Guerre mondiale, puis par l'intégration quasi automatique de la Pologne dans le bloc soviétique, rejoignant ce que Milan Kundera qualifiait d'Occident « kidnappé ». Ces plus de 160 années de tutelle – auxquelles s'ajoutent les guerres polono-russes du XVII^e siècle – ont façonné une mémoire nationale où la Russie apparaît comme une puissance structurellement menaçante pour l'existence même de l'État polonais.

Le massacre de Katyn, perpétré par le NKVD au printemps 1940, occupe à cet égard une place centrale : l'élimination méthodique de l'intelligentsia et de l'armée polonaises visait explicitement à rendre impossible toute résistance nationale durable. Cette mémoire traumatique, prolongée par l'insurrection de Varsovie de 1944²⁰⁴, constitue l'un des socles de la politique étrangère polonaise contemporaine.

Pour le parti Droit et Justice (PiS), cette hostilité change toutefois de registre après le crash de Smolensk en 2010, qui emporte le président Lech Kaczyński et 95 membres de la délégation polonaise. En contestant les conclusions officielles de l'enquête et en mettant en cause à la fois Moscou et le gouvernement de Donald Tusk, le PiS transforme l'événement en matrice narrative : le président défunt devient un martyr national, victime d'un attentat ourdi par le Kremlin avec la connivence du Premier ministre Donald Tusk et la dissimulation des preuves par le gouvernement. Comme l'analyse Pierre Buhler, ce drame ouvre pour le

²⁰⁴ *Soulèvement armé mené par la résistance polonaise (Armia Krajowa) contre l'occupation allemande, qui débuta le 1^{er} août et dura 63 jours. Le soulèvement fut brutalement réprimé par les forces allemandes sans l'aide espérée de l'Armée rouge soviétique, et entraîna la destruction quasi-totale de la ville de Varsovie.*

parti « un nouvel espace de construction de l'histoire »²⁰⁵, dans lequel la Russie redevient l'ennemi existentiel par excellence. Cette relecture du crash de Smolensk sert directement l'intention politique du PiS en structurant un récit de légitimation du pouvoir. Elle permet d'opposer un « nous » national menacé à des ennemis à la fois externes (la Russie) et internes (les élites libérales), tout en érigeant le parti en garant de la souveraineté. Elle fournit enfin un cadre narratif durable pour disqualifier ses adversaires et justifier une ligne politique plus dure en matière de sécurité et d'État.

La guerre en Ukraine ne fait que radicaliser cette grille de lecture. Le partage de plus de 500 kilomètres de frontière avec l'Ukraine confère au conflit une dimension immédiate de sécurité nationale. Il explique l'ampleur de l'effort de défense polonais, mais aussi la centralité nouvelle acquise par Varsovie au sein de l'UE : premier contributeur relatif à l'aide militaire, principal pays d'accueil des réfugiés ukrainiens, la Pologne devient un pilier du front oriental européen. Si la Pologne soutient le combat de la souveraineté ukrainienne, cela n'empêche pas quelques divergences internes. Une forme d'hostilité à l'égard de l'Ukraine s'est progressivement développée, alimentée par les tensions suscitées par l'afflux de céréales ukrainiennes sur les marchés des pays voisins, accusé de peser sur les prix agricoles locaux et de fragiliser les revenus des producteurs, un sujet rapidement investi dans les débats de politique intérieure.

Par ailleurs, comme le souligne l'historien Timothy Snyder, le nationalisme polonais a aussi besoin, par moments, de désigner des ennemis « autres que les Russes », ce qui explique la persistance de courants anti-ukrainiens dans l'opinion. Cette ligne reste néanmoins partagée au-delà du PiS. Depuis son retour au pouvoir, Donald Tusk a durci le discours à l'égard de Moscou, allant jusqu'à dénoncer un « terrorisme d'État russe »²⁰⁶ après des actes de sabotage visant des infrastructures

²⁰⁵ Buhler P. (2025), *opt. cit.* p. 194.

²⁰⁶ *Le Figaro* (2025, 21 novembre). Pologne : le premier ministre Donald Tusk dénonce le « terrorisme d'État » russe après le sabotage d'une voie ferrée vers l'Ukraine.

liées à l'Ukraine. **La rivalité polono-russe apparaît ainsi comme un consensus stratégique national, davantage que comme un simple clivage partisan.**

b. Une convergence italienne avec Varsovie, aux ressorts distincts

L'Italie se situe clairement du côté du soutien à l'Ukraine, mais pour des raisons sensiblement différentes de celles de la Pologne. Dès le début de l'invasion, Giorgia Meloni, alors dans l'opposition, soutient les décisions du gouvernement Draghi : sanctions contre la Russie, aide militaire à Kiev, alignement avec les partenaires occidentaux. Devenue présidente du Conseil, elle maintient cette ligne malgré de fortes résistances internes – de son allié de la Ligue de Matteo Salvini, de ses opposants du Mouvement 5 étoiles et d'une partie du Parti démocrate (centre gauche), d'une opinion publique italienne largement pacifiste et de nombre de chefs d'entreprise désireux de reprendre au plus vite leurs affaires avec les deux pays belligérants et donc favorables à la paix à quasiment n'importe quelle condition.

Contrairement à Varsovie, l'engagement italien ne repose pas sur une mémoire historique antagonique vis-à-vis de la Russie, mais sur une lecture stratégique : défense de l'ordre international, crédibilité atlantique, cohérence européenne. Cette approche explique les tensions récurrentes avec Donald Trump, dont les revirements sur l'Ukraine déstabilisent Rome. Ainsi, à la veille de la rencontre du 15 août en Alaska entre Donald Trump et Vladimir Poutine, Giorgia Meloni a signé avec Macron, Merz, Starmer et le finlandais Stubb un communiqué demandant au président américain « d'exercer des pressions » sur la Fédération de Russie²⁰⁷. M^{me} Meloni soutient Kiev, mais refuse toute escalade incontrôlée : elle s'oppose à l'envoi de troupes européennes hors cadre

²⁰⁷ *Le Monde*. (2025, 10 août). *En direct, guerre en Ukraine : les Européens demandent d'exercer une « pression » sur Moscou avant le sommet Trump-Poutine.*

onusien et se montre prudente sur le projet de réarmement européen, qu'elle souhaite arrimer strictement à l'OTAN.

c. Une attitude hongroise de plus en plus
coûteuse diplomatiquement

La Hongrie offre un contraste saisissant. Bien que marquée elle aussi par la domination soviétique, l'écrasement dans le sang de l'insurrection de Budapest en 1956 et par les soulèvements de la fin des années 1980, Budapest adopte une lecture radicalement différente du conflit russo-ukrainien. Cette position se déploie sur plusieurs registres cohérents.

Sur le plan rhétorique, Viktor Orbán reprend explicitement les éléments de langage du Kremlin, attribuant la responsabilité de la guerre aux Occidentaux accusés d'avoir menacé la Russie en cherchant à intégrer l'Ukraine à l'OTAN. Cette thèse est formulée dès la mi-juillet 2022 lors du discours de Băile Tușnad et n'a jamais été démentie depuis.

Sur le plan politique, la Hongrie est réticente aux sanctions contre la Russie. Elle refuse d'appliquer les sanctions énergétiques contre Moscou et demeure, en 2025, dépendante à près de 90 % des hydrocarbures russes. Cette ligne se traduit également par des positions isolées au sein de l'UE : abstention sur les droits de douane punitifs visant les produits agricoles russes et biélorusses, refus répétés de soutenir financièrement et militairement l'Ukraine, opposition au transit d'armes sur son territoire.

Le traitement des réfugiés ukrainiens illustre cette singularité. Si une aide humanitaire initiale est apportée, l'État hongrois se retire rapidement du dispositif, allant jusqu'à supprimer en 2024 les aides au logement de plusieurs milliers de réfugiés, en contradiction avec la directive européenne sur la protection temporaire.

Au-delà de l'Ukraine, Budapest se distingue encore par son refus de condamner fermement Moscou sur d'autres terrains : absence de soutien aux résolutions sur **Alexei Navalny**, refus de signer la déclaration européenne appuyant le mandat d'arrêt de la CPI contre **Vladimir Poutine**.

Cette ligne produit des effets politiques concrets sur les relations intra-européennes. Ainsi, fin 2025, le climat entre Varsovie et Budapest s'est encore dégradé après un épisode diplomatique ayant conduit la présidence polonaise à annuler une rencontre avec Viktor Orbán²⁰⁸.

Ainsi, Varsovie et Rome convergent bien sur l'essentiel – le soutien à l'Ukraine et la condamnation de Moscou – mais par des chemins distincts : pour la Pologne, il s'agit d'une lutte existentielle inscrite dans l'histoire longue ; pour l'Italie, d'un choix stratégique visant à préserver la cohérence de l'Occident et la stabilité européenne. La Hongrie, en s'en écartant durablement, transforme ce qui aurait pu rester une divergence tactique en fracture politique structurante.

S'il existe un point commun entre les trois pays, il tient à un décalage persistant entre la rhétorique et la réalité ; la politique étrangère se distingue toutefois des autres politiques publiques en ce que les trajectoires des trois pays y divergent nettement, la Hongrie se singularisant par une ligne en rupture avec celles, plus convergentes, de la Pologne et de l'Italie.

²⁰⁸ Wakulska, W. (2025, 30 novembre). *Le président polonais annule sa rencontre avec Viktor Orbán après la visite de ce dernier à Moscou*. Euronews.

5.3. RÉFORMER L'EUROPE DE L'INTÉRIEUR : AMBITION COMMUNE, RÉSULTATS LIMITÉS

La critique de l'Union européenne constitue un dénominateur commun explicite entre la Hongrie, la Pologne et l'Italie. Toutes trois rejettent le fédéralisme, dénoncent l'extension continue des compétences de la Commission et revendiquent une « Europe des nations souveraines ». Mais derrière ce slogan, le comportement des trois vis-à-vis de Bruxelles n'est pas de la même nature, de l'opposition systématique d'un Viktor Orbán au pragmatisme d'une Giorgia Meloni.

a. « Bruxelles », le grand ennemi

Dans les trois cas, l'UE est décrite comme un espace normatif jugé excessivement contraignant (État de droit, migrations, environnement, droits sociétaux), imposé par des institutions technocratiques. Le mécanisme politique est récurrent : **désigner Bruxelles comme le fautif** pour externaliser des conflits internes et produire une polarisation « peuple contre élites ».

Ce mécanisme comporte toutefois différents degrés d'intensité idéologique. La Hongrie en offre la version la plus explicitement civilisationnelle : Viktor Orbán oppose une Europe centrale attachée à la nation, à la foi et à la famille à une Europe occidentale engagée dans une « guerre culturelle » contre ses racines chrétiennes, formulée en 2018 par la phrase devenue emblématique (« *Today the western half of Europe is waging a cultural war...* »²⁰⁹). La Pologne du PiS construit également sa critique dans une dialectique chrétienne et identitaire, mais l'ancre davantage dans une logique de souveraineté juridique du pays et un rapport de force intra-européen, notamment avec l'Allemagne hérité de

²⁰⁹ Orbán, V. (2018, 30 octobre). Prime Minister Viktor Orbán's address at an event marking the reopening of the Museum of Fine Arts in Budapest. Hungarian Government.

l'histoire (voir infra). L'Italie de Giorgia Meloni reprend elle aussi la rhétorique des « nations » et des « patriotes », de la nécessaire défense des valeurs chrétiennes et traditionnelles mais l'inscrit plus souvent dans une critique de la méthode européenne (subsidiarité excessive, unanimité pesante, surcharge normative) et dans une stratégie de coalition à bâtir au sein même des institutions.

b. Transformer sans sortir : un euroscepticisme de conquête interne, pas de rupture (anti-Brexit)

Cette opposition ne se traduit cependant pas par un projet crédible de sortie de l'Union. À la différence du Brexit des Britanniques, la stratégie nationale-populiste consiste ici à « **réformer l'UE de l'intérieur** » en déplaçant ses équilibres institutionnels et idéologiques.

Cette orientation est assumée par Viktor Orbán, qui déclare dès 2017 à Bálványos/Tusványos : « il y a vingt-sept ans... nous pensions que l'Europe était notre avenir ; aujourd'hui, nous sentons que nous sommes l'avenir de l'Europe »²¹⁰, formule qui condense l'idée de reconquête par l'Europe centrale plutôt que de retrait. Elle est aussi revendiquée collectivement dans des tentatives de coordination transnationale : en juillet 2021, Fidesz annonce avoir signé (à l'appel de Kaczyński) une déclaration commune de partis conservateurs sur « l'avenir de l'Europe », dénonçant la dérive vers une construction « sans nations ». Mais l'unité s'arrête au principe. La « réforme » recouvre des pratiques hétérogènes. **L'Italie, elle, privilégie la dynamique de coalition.** Giorgia Meloni ne s'en cache pas : elle entend détacher le PPE de l'accord passé avec les socialistes et les libéraux qui avait permis à Ursula von der Leyen de conserver la présidence de la Commission européenne pour sceller une alliance plus à droite et réorienter complètement la politique de l'UE. Le vote du 13 novembre 2025 sur la simplification » des obligations CSRD/

²¹⁰ Orbán, V. (2017, 22 juillet). Viktor Orbán's speech at the 28th Bálványos Summer Open University and Student Camp. Hungarian Government.

CSDDD²¹¹, soutenu par une coalition incluant le PPE et les droites national-populistes (Patriots et ECR), montre comment l'agenda européen peut être infléchi²¹². En offrant une alternative à l'historique coopération au Parlement des partis de centre droit et de centre gauche, cette approche pragmatique affaiblit le pouvoir de négociation des Socialistes et Démocrates. Le PPE disposant souvent d'une alliance alternative pour faire passer les textes, la droitisation des politiques européennes va au-delà des textes formellement votés avec l'ERC. Les techniques de l'exercice du pouvoir au sein de l'UE diffèrent donc selon les trois pays.

c. Même lexique, foyers parlementaires différents : ECR vs « Patriots »

La fragmentation institutionnelle matérialise ces divergences. PiS et Fratelli d'Italia siègent au sein du groupe **ECR**, plus « fréquentable », qui revendique une capacité à peser dans les majorités parlementaires ; en juillet 2024, le groupe met en avant une co-direction incarnée par **Nicola Procaccini** (Fratelli d'Italia) et **Joachim Brudziński** (PiS)²¹³. À l'inverse, Viktor Orbán privilégie une stratégie de recomposition plus disruptive dans l'écosystème souverainiste : Reuters rappelle que le bloc ***Patriots for Europe*** issu de la séquence post-élections de 2024 rassemble **86 eurodéputés de 14 pays**, tout en notant que des forces majeures – comme le parti de Giorgia Meloni – restent en dehors²¹⁴.

²¹¹ La CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) harmonise le reporting extra-financier en imposant aux entreprises de publier des données normalisées sur leurs impacts environnementaux et sociaux. Elle est complétée par la CSDDD (Corporate Sustainability Due Diligence Directive), qui instaure une obligation juridique de vigilance visant à prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement sur l'ensemble de leur chaîne de valeur.

²¹² Tamma, P. & Bounds, A. (2025, 13 novembre). Far right and centre right unite in EU parliament to undermine green rules. *Financial Times*.

²¹³ ECR Group. (2024, 23 juillet). ECR Co-Chairmen congratulate Committee Chairs and Vice Chairs.

²¹⁴ Latona, D. (2025, 8 février). Orbán, Le Pen hail Trump at far-right 'Patriots' summit in Madrid. *Reuters*.

Autrement dit, le slogan « Europe des nations » n'aboutit pas à une stratégie commune : il coexiste avec des choix d'alliances qui reflètent des objectifs différents (respectabilité et influence pour certains, polarisation et rupture du « cordon sanitaire » pour d'autres).

Alliés et réseaux : même « Occident », architectures régionales et idéologiques différenciées

Si la Hongrie, la Pologne et l'Italie se réclament d'un même ancrage occidental et atlantique, leurs alliances se structurent selon des cercles distincts. Le socle commun reste l'OTAN, mais son usage diverge : à Varsovie, cet atlantisme structure une stratégie de sécurité existentielle, inscrite dans la géographie de la ligne de front. À Rome, elle prolonge une tradition de bilatéralisme atlantique ancien, articulée à une appartenance européenne assumée. À Budapest enfin, elle revêt une dimension plus personnelle et idéologique, étroitement liée aux affinités politiques entre Viktor Orbán et Donald Trump – mais subordonnée à l'équation russo-hongroise.

À l'échelle **régionale**, la Pologne et la Hongrie s'inscrivent dans deux formats clés. Le **Groupe de Visegrád (V4)** a longtemps fonctionné comme un espace de coordination politique centre-européen, mais il est profondément fragilisé depuis 2022 par la fracture sur la Russie, au point de perdre sa capacité d'action collective. En parallèle, **l'Initiative des Trois Mers** (Baltique-Adriatique-Noire)²¹⁵ offre à Varsovie un cadre bien plus stratégique : corridors énergétiques, infrastructures Nord-Sud et ancrage transatlantique explicite, soutenu par Washington.

²¹⁵ Chevillé, M. (2024, 16 août). *L'initiative des Trois Mers : la nouvelle barrière de l'Est. Revue Conflits.*

Budapest y participe, mais de façon prudente et sélective, cherchant à éviter une frontalisation directe avec Moscou.

Enfin, les **réseaux idéologiques transnationaux** complètent ces alliances. La Hongrie s'impose comme hub conservateur européen à travers la **CPAC Hungary**, tandis que l'Italie de Giorgia Meloni investit les circuits conservateurs américains (CPAC et NatCon aux États-Unis) pour se positionner comme relais européen « fréquentable » entre Washington et la droite continentale.

d. Priorités européennes divergentes :
la question de l'élargissement

Dernier révélateur : la hiérarchie des priorités, notamment celle de l'élargissement. La Hongrie se distingue par une ferme opposition à l'adhésion de l'Ukraine, justifiée par l'argument du risque d'importer la guerre » dans l'UE²¹⁶. Viktor Orbán cherche à légitimer cette position par des instruments internes : en juin 2025, il affirme que **95 %** des votants à la consultation « Vote 2025 / Voks 2025 » rejettent l'adhésion ukrainienne, en donnant même les volumes (2 284 732 votes, dont 2 168 431 « non »)²¹⁷. La séquence de décembre 2023 illustre la gestion tactique de cette divergence : Le journal *Le Monde* rapporte que Viktor Orbán quitte la salle au moment où les 26 autres dirigeants actent l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Ukraine, évitant un veto formel tout en conservant sa posture d'opposition²¹⁸. À l'inverse, l'Italie et la Pologne se situent davantage dans la logique de soutien

²¹⁶ Zsiros, S. (2025, 5 novembre). *Ukraine does not defend Hungary, Orbán says in Zelensky rebuff*. Euronews.

²¹⁷ Orbán, V. (2025, 27 juin). *PM Orbán: 95% of voters who took part in Vote 2025 referendum rejected Ukraine's EU accession. About Hungary*.

²¹⁸ Jacqué, P. (2023, 15 décembre). *Accession talks with Ukraine: How the EU managed to avoid a Hungarian veto*. *Le Monde*.

politique à l'Ukraine (même si leurs motivations diffèrent profondément, comme souligné ci-avant) ce qui rend d'autant plus difficile l'unification d'un « projet européen souverainiste ». Parallèlement, le gouvernement Meloni est favorable à l'élargissement de l'Union européenne à l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du nord, le Monténégro, la Serbie, mais aussi à terme à l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie. La Hongrie soutient quant à elle les candidatures des Balkans occidentaux, de la Moldavie et de la Géorgie – un positionnement qui lui permet de se présenter comme favorable à l'élargissement en général, sans jamais l'être pour autant vis-à-vis de Kiev.

Ainsi, derrière une rhétorique largement partagée de souveraineté et de réforme de l'Union, la Hongrie, la Pologne et l'Italie investissent l'espace européen selon des logiques différenciées. La réforme « de l'intérieur » ne constitue pas un projet homogène, mais un répertoire d'actions variables, ajusté à des contextes nationaux spécifiques et à des rapports de force mouvants au sein de l'UE. Cette hétérogénéité n'annule pas la convergence rhétorique, mais en limite la traduction politique. Ainsi, on constate une fois de plus qu'en pratique, et malgré des critiques récurrentes à l'égard de l'UE, les trois gouvernements peinent à infléchir substantiellement ses orientations, révélant un écart persistant entre la contestation affichée et la capacité réelle à transformer le cadre européen.

6 État de droit et valeurs : un même dessein, des applications différenciées

6.1. L'ÉTAT DE DROIT : PREMIÈRE SENTINELLE PRISE PAR LES NATIONAUX-POPULISTES AU POUVOIR

Dans les trois pays considérés, l'accès au pouvoir des nationaux-populistes s'accompagne d'un même réflexe autoritaire : renforcer l'exécutif en s'attaquant aux mécanismes de contrôle qui limitent son action. L'« État de droit »²¹⁹ apparaît alors comme **un ensemble de verrous à desserrer**. Tribunaux, cours constitutionnelles, médias, universités et ONG sont identifiés comme des **bastions du contre-pouvoir** formant un « État profond », expression venue des États-Unis, que reprenait Giorgia Meloni avant d'accéder au pouvoir. Ces institutions deviennent, à ce titre, des lieux de lutte – et donc des cibles prioritaires des réformes engagées.

a. La Hongrie, l'État de non-droit

De tous les pays de l'UE, la Hongrie est celui qui, sous la férule de Viktor Orbán, a connu la trajectoire la plus dégradée²²⁰ en termes d'État de droit. « Aujourd'hui, la Hongrie ne pourrait pas entrer dans l'Union européenne si elle était candidate », explique Fabienne Keller²²¹. La Hongrie se situe au 54^e rang du « *Democracy index* » de *The Economist*, entre la Mongolie et la République dominicaine. *Freedom House* la classe depuis

²¹⁹ L'État de droit désigne un régime dans lequel l'ensemble des pouvoirs publics est soumis au droit, garanti par des normes supérieures et contrôlé par des institutions indépendantes.

²²⁰ Krekó, P. (2018), *opt. cit.*, p. 39.

²²¹ Poussart, A. (2024, 27 juillet). État de droit en Europe : la Hongrie, l'Italie et la Slovaquie pointées du doigt par la Commission européenne. *Public Sénat*.

le deuxième mandat de Viktor Orbán dans la catégorie des nations « partiellement libres » (aux côtés de l'Inde, du Pakistan, du Maroc, de la Serbie)²²². Le Parlement européen a voté en 2022 (par 433 voix pour) une motion qualifiant le pays d'« autocratie électorale »²²³. En 2024, la Hongrie arrive dernière dans le classement européen de la Fondation Bertelsmann (SGI)²²⁴ qui évalue la qualité de la gouvernance et diverses dimensions de soutenabilité.

Ces classements sont cohérents avec la façon dont Viktor Orbán lui-même s'est déclaré hostile à la démocratie libérale telle qu'elle a été codifiée par la plupart des nations occidentales : il s'agit, dans son lexique, de « sortir » des méthodes libérales d'organisation sociale et d'assumer la construction d'un État « illibéral ». En 2014, à la 25^e université d'été de Bálványos, Viktor Orbán l'affirme : « Le nouvel État que nous sommes en train de construire est un État illibéral, un État non libéral »²²⁵.

b. Pologne et Italie : deux modalités distinctes

À la différence de la Hongrie de Viktor Orbán, il n'existe pas de rhétorique assumée contre le libéralisme et l'État de droit en Italie et en Pologne. Les pratiques du PiS, lorsqu'il était au pouvoir, se rapprochent de la Hongrie par ses cibles (Justice, Cour suprême/discipline des juges, médias publics, guerre culturelle), mais s'en distinguent par sa capacité moindre à verrouiller constitutionnellement cette érosion des contre-pouvoirs.

²²² Freedom House (2025). *Freedom in the World 2025*.

²²³ Parlement européen. (2022, 15 septembre). *MEPs: Hungary can no longer be considered a full democracy*.

²²⁴ Dieringer, J., Mikola, B., & Guasti, P. (2024). *Hungary report. Sustainable Governance Indicators, Bertelsmann Stiftung*.

²²⁵ Orbán, V. (2014, 30 juin). *Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp. Hungarian Government*.

L'Italie se situe, elle, dans une zone différente : le registre national-conservateur y est extrêmement puissant (guerre culturelle, référence constante au triptyque « Dieu-famille-patrie », dénonciation du « gouvernement des juges »), mais sans refonte comparable de la Constitution ou des règles du jeu. La mise sous tension de l'État de droit se fait davantage par des attaques envers les juges, et la politisation de segments de l'appareil d'État (dans l'audiovisuel public, la RAI, nominations dans les institutions culturelles publiques) que nous détaillons ci-après.

6.2. UNE CHORÉGRAPHIE QUI SE RÉPÈTE EN HONGRIE ET EN POLOGNE : TRIBUNAUX, COUR CONSTITUTIONNELLE, MÉDIAS, UNIVERSITÉS...

a. Changer les règles du jeu politique

En Hongrie, Viktor Orbán s'emploie à changer le régime politique dès le lendemain de sa victoire de 2010, lorsque le Fidesz, allié au KDNP, obtient une majorité de plus des deux tiers au Parlement avec seulement 53 % des voix²²⁶ (distorsion du mode de scrutin) – **ce qui lui permet de réformer immédiatement la Constitution.**

Dans les 80 pages du programme gouvernemental soumis au Parlement après la victoire de 2010, Viktor Orbán indique que ce dernier « est en réalité une Assemblée nationale constituante... », dimension qui n'était pas explicitement mentionnée pendant la campagne. Il s'agit, explique-t-il, de faire une « révolution » et d'établir un « système de coopération nationale »²²⁷. **Le pays change même de nom : de Magyar Köztársaság (République hongroise), il devient Magyarország (Hongrie).**

²²⁶ Assemblée nationale de Hongrie. (n.d.). Élections en 2010. Base de données PARLINE de l'UIP.

²²⁷ Poinssot, A. (2019, 27 mars). Dans la tête de Viktor Orbán. Actes Sud, p. 42.

Entre mai 2010 et novembre 2011, la Constitution hongroise a été amendée douze fois, avant l'adoption d'une nouvelle Loi fondamentale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Cette séquence se caractérise par une accélération procédurale inédite : en moyenne, aucun des amendements constitutionnels n'a été débattu plus de trois heures au Parlement²²⁸. La nouvelle Constitution elle-même a été rédigée par un groupe de 45 parlementaires, officiellement censés représenter les cinq groupes politiques de l'Assemblée nationale ; toutefois, deux partis d'opposition (le MSZP et le LMP) se sont rapidement retirés du processus, faute de pouvoir faire valoir leurs positions. Parallèlement, un questionnaire de consultation citoyenne comportant douze questions a bien été diffusé, mais il n'a joué aucun rôle effectif dans la délibération constitutionnelle : les débats parlementaires étaient clos avant même la réception des réponses. Adoptée par 262 voix contre 44 (le parti d'extrême droite, Jobbik, né d'une scission du Fidesz en 2002, votant contre²²⁹), la Loi fondamentale a ensuite été amendée à douze reprises entre 2012 et 2023, affectant 88 de ses 166 articles, ce qui témoigne d'un usage instrumental de la Constitution comme outil de gouvernance, modifiable au gré des besoins politiques du gouvernement Orbán.

Ces modifications ne relèvent pas d'un simple toilettage, mais redéfinissent en profondeur l'équilibre institutionnel. La nouvelle Loi fondamentale restreint les compétences de la Cour constitutionnelle, notamment en matière budgétaire : tant que la dette publique dépasse 50 % du PIB, la Cour ne peut plus censurer les lois de finances que pour atteinte à un nombre limité de droits fondamentaux (vie, dignité humaine, liberté de conscience). Elle supprime l'*actio popularis*²³⁰, qui permettait jusque-là à tout citoyen de saisir la Cour constitutionnelle, réservant désormais cette faculté à un cercle restreint d'acteurs politiques ou institutionnels (par exemple un groupe de

²²⁸ Szente, Z. (2024). *Constitution*. Dans G. Gabo, Z. Kerekes, & B. Magyar (Éds.), *From the rule of law to the law of rule—Dismantling the rule of law in Hungary (2010-2024)*. CEU Democracy Institute, p. 1.

²²⁹ Jobbik, depuis, est devenu plus centriste – ce qui explique peut-être les 19 % des suffrages qu'il a remportés en 2018, devenant ainsi la deuxième force politique du pays.

²³⁰ Une telle saisine n'est plus autorisée qu'aux citoyens personnellement victime d'un préjudice.

députés représentant au moins 25 % des membres). Dans le cas des amendements constitutionnels, la Cour ne peut plus juger sur le fond : seuls les vices de forme peuvent entraîner invalidation. Enfin, cette loi constitutionnalise des politiques auparavant ordinaires (politique familiale, reconnaissance des Églises, fiscalité), rendant leur remise en cause ultérieure dépendante d'une majorité des deux tiers, même en cas d'alternance électorale.

Viktor Orbán a par ailleurs changé les règles du jeu politique en redécoupant les circonscriptions à son avantage (*gerrymandering*)²³¹ modifiant la loi électorale en 2011 et à nouveau en 2013. Le nouveau mode de scrutin a encore amplifié le caractère majoritaire des élections, de sorte qu'en 2014, le Fidesz/KDNP a remporté 133²³² des sièges avec 45 % des voix. Quatre ans plus tard, la coalition a porté son score à 134 sièges sur 199 avec 49 % des voix.

En Pologne, le PiS n'a pas pu réaliser un verrouillage constitutionnel aussi complet : faute de majorité qualifiée, il ne refonde pas la Constitution. Mais il tente, par des lois organiques et ordinaires, d'atteindre un effet analogue : sécuriser la main sur l'appareil judiciaire (notamment *via* la discipline des juges).

b. La Justice comme cible prioritaire

En Hongrie, l'appareil judiciaire est la cible prioritaire²³³ : **d'abord *via* un contrôle constitutionnel** comme nous venons de le démontrer.

²³¹ Les villes, à commencer par Budapest, étant moins favorables au Fidesz, le gouvernement Orbán a artificiellement gonflé le poids électoral des campagnes.

²³² Deloy, C. (2014, 6 avril). *Unsurprisingly outgoing Prime Minister Viktor Orbán wins the general election in Hungary*. Fondation Robert Schuman.

²³³ Kovács, K. & Scheppele, K. L. (2018, septembre) *The Fragility of an Independent Judiciary: Lessons from Hungary and Poland—and the European Union*. *Communist and Post-Communist Studies* 51 (3), p. 189–200.

Viktor Orbán engage ensuite des nominations et des purges. L'article 26 consacré à la nomination des juges est modifié trois fois, toujours dans un sens autoritaire. Dès juillet 2010, la procédure de désignation des membres de la Cour constitutionnelle change : le comité parlementaire n'est plus paritaire, mais proportionnel au nombre d'élus ; les nominations doivent être décidées à la majorité des deux tiers – dont dispose le seul Fidesz/KDNP²³⁴ (toujours au pouvoir en 2025). Quatre nouveaux juges sont ajoutés ainsi. La désignation du président (Kuria) ne revient plus à la Cour mais à l'Assemblée nationale. En juillet 2020, huit membres proches du gouvernement issus de la Cour constitutionnelle sont nommés à la Kuria *via* une loi permettant de court-circuiter la sélection antérieure. L'un d'eux, Varga, devient président grâce à un règlement le dispensant des cinq années de service comme juge. En 2012, une proche de Viktor Orbán, Tünde Handó²³⁵, est nommée présidente de l'Office national judiciaire (ONJ), qui peut aiguiller les affaires entre juridictions et nommer/transférer les responsables de l'administration judiciaire. Destituée en 2019 suite à des scandales, elle est ensuite nommée à la Cour constitutionnelle ; les successeurs restent à la botte du pouvoir.

En 2011, le président András Baka est révoqué alors que son mandat ne devait s'achever que trois ans et demi plus tard ; la CEDH dénonce la décision. Viktor Orbán poursuit : l'âge de la retraite des juges est ramené de 70 à 63 ans, ce qui permet d'écartier 247 juges²³⁶ ; la CEDH y voit une mesure discriminatoire.

²³⁴ Szente, Z. (2024), *opt. cit.* p. 6. – cette procédure fut à peine modifiée en 2022.

²³⁵ Handó était l'épouse d'un député européen qui contribua à l'écriture de la nouvelle Constitution : ce couple et Orbán se connaissaient depuis leurs études au collège Bibó.

²³⁶ Fleck, Z., & Sandor, Z. (2024). *Courts and the justice system.* Dans G. Gabo, Z. Kerekes, & B. Magyar (Éds.), *From the rule of law to the law of rule – Dismantling the rule of law in Hungary (2010-2024)*. CEU Democracy Institute, p. 23.

Parlement, procédures accélérées et gouvernement par l'urgence

En Hongrie, le Parlement devient une chambre d'enregistrement, en raison de la majorité écrasante acquise dès 2010 et conservée depuis. Les projets sensibles sont introduits au dernier moment, souvent la nuit. Les opposants trop véhéments risquent de lourdes amendes portées à six mois d'indemnité dès 2010 ; en 2023, 102 élus ont été sanctionnés²³⁷. Viktor Orbán se donne aussi les moyens de gouverner par décret : état d'urgence en 2015 puis 2016 (crise migratoire), permettant notamment la création de zones économiques spéciales ou la fusion d'entreprises publiques.

La Cour constitutionnelle ne peut désormais bloquer que des lois portant atteinte à la vie/dignité humaine ou à certains droits spécifiques²³⁸. Devenue chambre d'enregistrement, elle valide des lois contraires à la Constitution, comme celle criminalisant le statut de SDF ou celle facilitant la constitution de groupes de presse proches du pouvoir.

Pour échapper aux sanctions, en décembre 2023 le Parlement vote une loi créant un Conseil judiciaire national indépendant chargé de la promotion des juges ; la Commission approuve mais le Parlement européen juge que la Kuria demeure sous influence. La nomination du président de l'ONJ continue d'être décidée au Parlement à la majorité des deux tiers sur proposition du Premier ministre – et l'ONJ demeure décisif dans la désignation des responsables des tribunaux.

²³⁷ Kerekes, Z. (2024). *Parliament*. Dans *ibid.*, p. 12.

²³⁸ Gómez, G., & Leunig, S. (2022, 22 juin). *Fidesz, liberal democracy and the fundamental law in Hungary*. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(3), p. 655–682.

En Pologne, le PiS n'a jamais eu les moyens politiques de reproduire un verrouillage constitutionnel à la hongroise. Faute de majorité qualifiée, il a renoncé à réécrire la Constitution de 1997, mais non à son projet de transformation du régime. Il a dès lors privilégié une stratégie de contournement reposant sur le droit ordinaire. Dans cette perspective, la neutralisation du Tribunal constitutionnel a constitué une étape décisive et précoce : changement des règles de procédure, contestation des juges nommés par la précédente majorité, remplacement progressif des magistrats par des fidèles du pouvoir. En privant le système de son principal mécanisme de contrôle, le PiS s'est donné les moyens de déployer, par accumulation de lois ordinaires et organiques, une reprise en main de la justice et un affaiblissement des contre-pouvoirs, sans modification explicite de l'architecture constitutionnelle. Autrement dit, l'absence de révision constitutionnelle n'a pas empêché une dynamique de captation institutionnelle ; elle l'a simplement fait passer par une voie plus indirecte, mais non moins structurante.

Cette stratégie se cristallise autour de deux instruments centraux. Le premier est la **discipline des juges**, mise en œuvre par la création de chambres disciplinaires au sein de la Cour suprême, dotées du pouvoir de sanctionner les magistrats contestant la légitimité des réformes. Le second est la **recomposition de la haute juridiction**, par des nominations contestées opérées avec l'appui d'un Conseil national de la magistrature lui-même politisé. L'objectif n'est pas tant de supprimer l'indépendance judiciaire que de la rendre coûteuse, en instaurant un climat d'incertitude et d'intimidation permanente.

Cette architecture illibérale présente cependant une fragilité structurelle. Ne reposant pas sur une refonte constitutionnelle, mais sur un empilement de dispositifs législatifs, elle demeure hautement exposée aux contentieux européens. La CJUE impose en 2021 des mesures conservatoires, puis une astreinte – jusqu'à 1 million d'euros par jour – pour contraindre Varsovie à suspendre certaines dispositions de son régime disciplinaire. Les litiges s'accumulent aussi devant la CEDH :

dans l'arrêt *Xero Flor v. Poland*²³⁹, la Cour conclut notamment à des irrégularités graves affectant la composition du Tribunal constitutionnel au regard de l'exigence d'un « tribunal établi par la loi ». Plus récemment, la conflictualité reste active : une décision relayée fin 2025 souligne que, du point de vue de la CJUE, il existe des irrégularités de nomination affectant l'indépendance et l'impartialité du tribunal constitutionnel polonais²⁴⁰.

Cette vulnérabilité juridique explique en grande partie la situation paradoxale ouverte depuis l'alternance politique de 2023. Le gouvernement dirigé par Donald Tusk s'est engagé dans une tentative de rétablissement de l'État de droit, notamment sous l'impulsion du ministre de la Justice Adam Bodnar, afin de répondre aux exigences européennes et d'obtenir le déblocage des fonds structurels gelés. Contrairement au cas hongrois, où l'illibéralisme est inscrit dans la Constitution et protégé par des majorités qualifiées, le démantèlement du système polonais ne suppose pas de rectifications constitutionnelles, mais une réparation juridique ciblée des dispositifs adoptés depuis 2015.

Cette entreprise se heurte toutefois à un dilemme d'ampleur. D'un côté, restaurer l'État de droit implique de revenir sur des nominations judiciaires, des chambres disciplinaires et des décisions rendues par des organes dont l'indépendance et la légalité ont été mises en cause par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme. De l'autre, une remise en cause trop brutale de ces actes exposerait le pouvoir à violer les principes mêmes qu'il prétend restaurer, au premier rang desquels la sécurité juridique, la protection des droits acquis et les garanties procédurales.

²³⁹ Cour européenne des droits de l'homme. (2021, 7 mai). *Affaire Xero Flor w Polsce sp. z o.o. c. Pologne* (Requête n° 4907/18).

²⁴⁰ Reuters. (2025, 18 décembre). *Polish constitutional tribunal violated principles EU law European Court rules.*

Le paradoxe polonais procède précisément de cette tension : démanteler un système illibéral en respectant l'État de droit. Les juridictions européennes ont reconnu l'ampleur des atteintes portées à l'indépendance judiciaire, allant jusqu'à imposer des mesures coercitives inédites que nous venons de détailler. Elles ne montrent toutefois pas comment revenir en arrière sans porter atteinte à l'État de droit.

À cette difficulté juridique s'ajoute une contrainte institutionnelle persistante. Même après l'alternance gouvernementale, certains leviers demeurent hors de portée de l'exécutif, notamment en raison du rôle de la présidence de la République et de la composition toujours contestée du Tribunal constitutionnel. L'illibéralisme polonais apparaît dès lors comme une construction à la fois moins consolidée que celle de la Hongrie et plus instable politiquement. Il ne repose pas sur une refondation assumée de l'ordre constitutionnel, mais sur une mobilisation des institutions dont le démantèlement est politiquement et procéduralement périlleux.

En Italie, nous sommes loin d'une radicalité comparable : la justice conserve une indépendance structurelle forte, solidement ancrée dans la Constitution républicaine de 1948. Les articles 101 à 104 inscrivent que les magistrats exercent leurs fonctions « au nom du peuple » et sont soumis **seulement à la loi**, et que l'ordre judiciaire est autonome par rapport aux autres pouvoirs de l'État. L'autonomie comprend l'inamovibilité des magistrats, l'irrévocabilité de leur mandat et le fonctionnement du **Conseil supérieur de la magistrature (CSM)**, composé majoritairement de magistrats élus par leurs pairs et chargé de la nomination, des promotions et de la discipline des magistrats. Ainsi, le cas italien se distingue nettement de ceux de la Hongrie et de la Pologne : l'indépendance judiciaire n'y a pas été démantelée, bien qu'elle fasse l'objet d'une contestation politique récurrente.

Depuis l'arrivée au pouvoir de Giorgia Meloni en octobre 2022, l'exécutif s'est engagé dans une contestation politique ciblée du « pouvoir des juges ». Il poursuit l'affrontement entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, commencé à l'époque de Silvio Berlusconi. Cette dynamique ne repose pas sur une remise en cause juridique de l'indépendance institutionnelle, mais sur des accusations publiques de partialité de la part du gouvernement et de certains parlementaires, souvent formulées à propos de décisions judiciaires qui interrompent ou restreignent la mise en œuvre de politiques gouvernementales, en particulier dans le domaine migratoire²⁴¹.

Un exemple récurrent concerne les centres de rétention pour demandeurs d'asile en Albanie, dispositif que plusieurs juridictions italiennes ont jugé illégal en l'absence d'évaluations individuelles conformes au droit de l'Union européenne. Les cours internes ont ainsi bloqué des aspects du plan, en se référant notamment à l'exigence d'évaluations personnalisées des demandes de protection internationale²⁴². Ces décisions ont donné lieu à des réactions publiques de responsables politiques, qui qualifient certains magistrats de « *juges idéologisés* » ou qui s'opposent à la volonté démocratique exprimée par le Parlement²⁴³. Le gouvernement s'en est pris aussi à la Cour européenne des droits de l'homme qui a dénoncé les conditions de vie des migrants dans ces centres de rétention. De même, la sentence de la Cour de justice de l'Union européenne le 1^{er} août 2025, énonçant que la décision de renvoi de migrants transférés en Albanie doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et que la liste des pays considérés comme sûrs pour l'accueil des expulsés doit correspondre aux normes européennes, a suscité l'ire de la présidente du Conseil et du gouvernement. Sur ce sujet, Giorgia Meloni a reçu le soutien du gouvernement social-démocrate danois et de sept autres chefs de gouvernement qui reprochent à cette Cour

²⁴¹ Kaval, A. (2025, 3 février). *L'immigration toujours au cœur du conflit entre Giorgia Meloni et la magistrature italienne*. *Le Monde*.

²⁴² Arnieri, R. (2026, 12 janvier). *Italy and the new EU migration regulation: Convergence, power, and the limits of control*. *Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*.

²⁴³ Kaval, A. (2025). *opt. cit.*

d'empêcher le pouvoir politique de lutter contre l'immigration clandestine et d'écorner leur souveraineté²⁴⁴.

La mise en cause de la magistrature s'est également traduite par un important projet de réforme. Le 30 octobre 2025, le Sénat italien a approuvé une réforme constitutionnelle de la justice, un texte majeur qui modifie l'organisation du pouvoir judiciaire, soumis à référendum les 22 et 23 mars 2026, pour entrer en vigueur, faute d'avoir obtenu la majorité des deux tiers requise dans les deux chambres²⁴⁵. La réforme prévoit notamment la **séparation des carrières entre juges et procureurs** – c'est-à-dire l'obligation pour les magistrats de choisir dès l'entrée dans la profession s'ils veulent devenir juge ou procureur, sans possibilité de permuter ultérieurement – ainsi que la création de **deux Conseils supérieurs de la magistrature distincts** pour ces deux catégories, un changement fondamental par rapport au modèle actuel où le CSM unique encadre l'ensemble de la magistrature, et l'instauration d'une nouvelle Haute cour disciplinaire. Or, selon Patrice Spinosi, ce type de dispositif a été mis en place en Pologne et en Hongrie²⁴⁶. Les membres de deux conseils seront désignés par tirage au sort (et non plus élus avec un poids important exercé par les organisations syndicales) : un tiers d'entre eux sera composé de juristes à partir d'une liste établie par le Parlement, les deux-tiers restants étant des magistrats.

Le gouvernement Meloni justifie cette réforme comme un moyen de réduire les conflits d'intérêts, de dépolitiser la représentation de la magistrature et d'accroître l'efficacité du système judiciaire, y compris en matière d'immigration et de sécurité publique. Les critiques, y compris des associations de magistrats et des observateurs du droit, viennent de l'opposition : elles estiment que la réforme pourrait introduire de nouvelles formes d'influence indirecte du politique sur l'organisation

²⁴⁴ Chastand, J.-B., Kaval, A. & Hivert, A.-F. (2025, 12 juin). *Les dessous de l'offensive de neuf pays européens contre la CEDH. Le Monde.*

²⁴⁵ Reuters. (2026, 12 janvier). *Italy to hold referendum on judicial reform March 22-23.*

²⁴⁶ Spinosi, P. (2025, 15 mai). *Menaces sur l'État de droit. Paris, Allary Éditions, p. 76.*

interne de la justice en modifiant les modalités de nomination et de discipline des magistrats. Il est toutefois à remarquer que des personnalités de gauche comme Enzo Bianco (fondateur PD)²⁴⁷ et Marco Minniti (ex-ministre PD)²⁴⁸, responsables politiques et universitaires, et quelques magistrats appellent à voter en faveur de cette réforme.

Ce référendum constitutionnel sur la réforme de la justice s'inscrivait comme un moment charnière de son mandat, à la fois technique dans son objet – séparation des carrières de juges et procureurs, refonte du Conseil supérieur de la magistrature – et hautement politique dans ses implications. Rapidement transformé par l'opposition et par Giorgia Meloni elle-même en vote de confiance sur la personne de la Présidente du Conseil, il a cristallisé une forte polarisation autour de la question de l'indépendance de la justice. Le rejet du texte par les électeurs (environ 54 %²⁴⁹ de « non » avec une participation élevée) constitue un revers significatif pour la cheffe du gouvernement, fragilisant sa dynamique politique sans pour autant remettre en cause son maintien au pouvoir.

6.3. DES BATAILLES CULTURELLES DANS DES PAYS DE PLUS EN PLUS POLARISÉS : MÉDIAS, ÉDUCATION, CULTURE ET MŒURS

Au-delà de la transformation des règles institutionnelles, ces gouvernements nationaux-populistes au pouvoir ont engagé une **bataille culturelle**, visant à remodeler durablement les représentations collectives, les hiérarchies morales et les récits nationaux.

²⁴⁷ Bianco, E. (2026, 9 mars). *Referendum Giustizia, Enzo Bianco : « Voici pourquoi moi, de gauche, je vote oui... »*. *Libero Quotidiano*.

²⁴⁸ Montenegro, R. (2026, 18 janvier). Minniti : « La riforma della giustizia rende l'Italia più moderna e rompe il potere delle correnti ». *Ristretti Orizzonti*.

²⁴⁹ *Le Monde*. (2026, 23 mars). *Référendum en Italie : le « non » à la réforme judiciaire voulue par Giorgia Meloni arrive en tête, selon les premiers résultats*.

Si la matrice idéologique est largement commune – nation, famille, religion, rejet du progressisme et du libéralisme culturel – les modalités d’action diffèrent sensiblement selon les trois pays.

a. Médias et espace informationnel

Le contrôle de l’espace informationnel constitue le premier pilier de ces batailles culturelles. Dans les trois pays, les dirigeants nationaux--populistes partagent la conviction que les médias ne sont pas des acteurs neutres mais des producteurs de normes et de légitimité, qu’il convient donc de discipliner, de réorienter ou de neutraliser.

Hongrie : de la pluralité médiatique à l’autocratie informationnelle

En Hongrie, cette logique a conduit à une restructuration profonde du paysage médiatique. Dès son retour au pouvoir en 2010, le gouvernement de Viktor Orbán met la société civile et les médias sous pression.

Une loi sur l’information adoptée à l’été 2011 limite le rôle de l’ombudsman²⁵⁰ ; la Cour de justice de l’UE la déclare illégale en 2014, mais cette décision intervient alors qu’une Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d’information, créée en 2012, a déjà remplacé l’ombudsman²⁵¹. Son président est nommé par le président de la République sur proposition du Premier ministre, vidant la fonction de son autonomie.

²⁵⁰ *L’Ombudsman ou le Médiateur est à la fois une personne et une institution indépendante qui traite les plaintes des citoyens relatives à des injustices ou à des cas de mauvaise administration.*

²⁵¹ Kerekes, Z. (2024). *Freedom of information.* Dans G. Gabo, Z. Kerekes, & B. Magyar (2024). *opt. cit.*, p. 23.

Le pouvoir hongrois multiplie ensuite les instruments de contrôle de la presse. Viktor Orbán attribue explicitement sa défaite électorale de 2002 à des médias « dominés par les élites socialistes »²⁵², qu'il désigne dès lors comme une cible prioritaire. Entre 2011 et 2014, la Hongrie chute de 45 places dans le classement de Reporters sans frontières, pour se situer désormais autour de la 64^e place mondiale²⁵³. **En 2014, une taxe sur la publicité est introduite, frappant particulièrement les médias indépendants et étrangers**, notamment le groupe RTL. Dans le même temps, **le Fidesz prend le contrôle du Conseil des médias**, qui nomme les dirigeants de la radio et de la télévision publiques ; des dizaines de journalistes sont licenciés, transformant l'audiovisuel public en relais gouvernemental. **Parallèlement, une concentration massive du secteur privé s'opère au profit de groupes alignés sur le pouvoir.** Depuis 2017, l'« empire médiatique » proche du Fidesz englobe la quasi-totalité de la presse écrite nationale et régionale, la deuxième chaîne de télévision commerciale, le deuxième site d'information du pays, l'unique réseau de radio commerciale, le seul quotidien sportif et l'agence de presse nationale. Lors de la campagne électorale de 2018, 61 % des informations concernent le gouvernement Orbán, dont 96 % sous un angle positif, tandis que 82 % des sujets relatifs à l'opposition sont négatifs²⁵⁴.

L'État exerce également une pression économique décisive via la publicité publique, dirigée de manière disproportionnée vers les médias favorables. Le cas de l'hebdomadaire *Figyelő* est emblématique : détenu par un consultant gouvernemental, il tire environ 70 % de ses recettes publicitaires de l'État et publie des listes de soit-disant « mercenaires de Soros »²⁵⁵, visant universitaires et militants des droits humains. Cette domination est renforcée par l'extension du contrôle numérique : l'acquisition de Vodafone Hongrie en 2023 accroît la

²⁵² Amélie Poinssot, (2019), *opt. cit.*, p. 38.

²⁵³ Reporters Without Borders. (n.d.). *Government throttles media with new tax on advertising.*

²⁵⁴ Magyar, B. (2024). *Elections.* Dans G. Gabo, Z. Kerekes, & B. Magyar (2024). *opt. cit.*, p. 77.

²⁵⁵ Krekó, P. (2018), *opt. cit.*, p. 46.

capacité d'influence du Fidesz dans les télécoms et l'internet, tandis que des structures comme *Megafon*, financées sur fonds publics, saturent les réseaux sociaux. Sergei Guriev et Daniel Treisman qualifient le pays d'« autocratie informationnelle »²⁵⁶, combinant des technologies contemporaines de ciblage publicitaire avec une propagande à message unique (« Stop Soros », « Stop Brussels »). En 2017, près de 250 millions de dollars sont consacrés à ces campagnes gouvernementales, dont environ 50 millions pour les messages anti-immigration et anti-UE.

Selon le Hungarian Digital Media Observatory, la Hongrie est aujourd'hui le pays d'Europe centrale et orientale le plus touché par la désinformation : près de deux tiers de la population doutent des faits rapportés par les médias et adhèrent à des théories complottistes²⁵⁷.

*Pologne : polarisation médiatique
et propagande conflictuelle*

En Pologne, la stratégie est différente par son intensité et ses effets. Les gouvernements du PiS ont profondément politisé l'audio-visuel public, sans toutefois parvenir à neutraliser l'ensemble de l'écosystème médiatique. Dès janvier 2016, la « petite loi médias » (*Mała ustawa medialna*) transfère au ministre du Trésor le pouvoir de nomination et de révocation des dirigeants de **Telewizja Polska (TVP)**, de **Polskie Radio** et de l'agence de presse **PAP**, rompant avec les garanties antérieures d'indépendance²⁵⁸. La création, en juillet 2016, du Conseil national des médias (*Rada Mediów Narodowych*), dominé par des personnalités proches du PiS, a ensuite permis de contourner le Conseil national de la radiodiffusion (KRRiT) pourtant chargé par la Constitution

²⁵⁶ Guriev, S., & Treisman, D. (2020, 25 mai). A theory of informational autocracy. *Journal of Public Economics*, 186, p. 1–26.

²⁵⁷ Hungarian Digital Media Observatory—HDMO is the EDMO hub in Hungary, built as a national platform aimed at becoming the reference point for all anti-disinformation stakeholders in the country.

²⁵⁸ Salles, A. (2016, 4 janvier). Bruxelles menace de mettre la Pologne « sous surveillance ». *Le Monde*.

de garantir le pluralisme des médias (art. 213-214)²⁵⁹. Les journaux télévisés de TVP, en particulier *Wiadomości*, ont progressivement adopté une ligne éditoriale explicitement favorable au gouvernement.

Toutefois, contrairement au cas hongrois, cette captation de l'audiovisuel public n'a pas entraîné l'effacement du pluralisme médiatique privé. Des médias critiques disposant d'une large audience – *Gazeta Wyborcza*, *Newsweek Polska*, *Onet*, *TVN* – ont conservé une capacité d'enquête et de mobilisation significative, y compris sur les affaires impliquant le PiS²⁶⁰. **Cette coexistence a produit un paysage informationnel polarisé, structuré par une opposition durable entre médias publics alignés et médias privés critiques, plutôt qu'un contrôle homogène de l'information.**

À cet ensemble s'ajoute l'empire médiatique du père Tadeusz Rydzyk, structuré autour de *Radio Maryja*, *Nasz Dziennik* et *TV Trwam*. Étroitement lié aux milieux catholiques conservateurs, ce groupe a bénéficié d'un accès privilégié aux responsables du PiS et de soutiens publics indirects, notamment *via* des fondations et entreprises publiques (Supreme Audit Office of Poland – NIK, rapports 2018-2021). Entre 2015 et 2023, il s'est imposé comme un vecteur idéologique central, notamment sur les questions de mœurs, d'avortement et de souveraineté nationale (Freedom House, *Nations in Transit – Poland*).

Le retour au pouvoir de Donald Tusk en décembre 2023 a ouvert une phase de restructuration de l'audiovisuel public. Le nouveau gouvernement a remplacé les directions de TVP, Polskie Radio et PAP, invoquant l'illégalité constitutionnelle des réformes antérieures et la nécessité de rétablir le pluralisme²⁶¹. La suspension temporaire de TVP

²⁵⁹ Holubowicz, M. (2022). *Des médias publics aux médias nationaux. Le pluralisme des médias publics polonais en proie à des intérêts politiques. Les Enjeux de l'information et de la communication*, n° 22 (2), p. 90.

²⁶⁰ Newman, N., Fletcher, R., Robertson, C. T., Ross Arguedas, A., & Nielsen, R. K. (2024, 17 juin). *Poland. Digital News Report 2024. Reuters Institute for the Study of Journalism*.

²⁶¹ Kości, W. (2025, 19 janvier). *Poland government media news agency: Law and Justice vs Tusk. Politico Europe*.

Info pendant la transition a illustré l'ampleur de la politisation héritée, tout en suscitant de vifs débats sur les moyens juridiques mobilisés pour revenir à un fonctionnement conforme à l'État de droit²⁶². C'est tout le paradoxe polonais que nous venons de mettre en évidence dans la partie précédente.

*Italie : pression politique
et pluralisme résilient*

En Italie, la bataille médiatique s'inscrit dans une tradition ancienne de politisation de l'audiovisuel public, mais connaît une intensification sous le gouvernement de Giorgia Meloni. La nomination de dirigeants proches de l'exécutif à la tête de la RAI²⁶³ qui orientent nettement et à sens unique le contrôle de l'information se fait parfois de manière abrupte, tandis que le gouvernement bénéficie de la proximité politique de groupes privés comme Mediaset, qui appartient à la famille Berlusconi, historiquement liés à Forza Italia.

Des journalistes critiques ont fait l'objet de pressions judiciaires, dans un contexte marqué par la montée des procédures bâillons²⁶⁴. Le procès remporté par Giorgia Meloni contre une journaliste qui s'était moquée de sa taille sur les réseaux sociaux, condamnée à 5 000 € de dommages et intérêts, illustre cette judiciarisation des rapports entre pouvoir et presse²⁶⁵.

Néanmoins, la relative diversité du paysage médiatique italien, la concurrence entre acteurs et l'existence de contre-pouvoirs judiciaires empêchent en l'état actuel toute saturation comparable au modèle hongrois.

²⁶² Erling, B. & Minder, R. (2023). Tusk takes Polish state TV news channel off air. *The Financial Times*.

²⁶³ Kaval, A. (2024, 12 juillet). Giorgia Meloni à l'offensive sur l'audiovisuel public italien. *M, le magazine du Monde*.

²⁶⁴ RadioFrance (2024, 10 juillet). En Italie, Giorgia Meloni s'en prend à nouveau à la presse. *L'info de France Inter*.

²⁶⁵ *Le Figaro*. (2024, 19 juillet). Une journaliste italienne condamnée pour avoir moqué la taille de Giorgia Meloni.

**b. Éducation, universités et société civile :
façonner les esprits, neutraliser la critique**

Les batailles culturelles s'étendent ensuite à l'éducation, à l'enseignement supérieur et à la société civile, perçus comme des lieux de socialisation idéologique et de production de discours critiques.

*Hongrie : ONG sous contrôle, école
confessionnalisée, universités verrouillées*

En Hongrie, deux piliers de la société civile sont particulièrement ciblés : les ONG et l'université. En 2017, une loi inspirée de la législation russe impose aux ONG recevant des financements étrangers un contrôle strict de l'État, leur fermant *de facto* l'accès à ces fonds. Après les objections de l'UE au nom de la Charte des droits fondamentaux, le gouvernement contourne la difficulté en élargissant les compétences du Bureau d'audit national (Számvevőszék), habilité à contrôler toutes les ONG dont le chiffre d'affaires dépasse 20 millions de forints²⁶⁶. Une loi de 2021 interdit aux ONG mises à l'index de saisir les tribunaux²⁶⁷.

Le système éducatif est profondément remanié. Dans le primaire et le secondaire, les municipalités perdent le contrôle des établissements, nombre d'écoles étant transférées à l'Église, conduisant dans certaines zones à une offre exclusivement confessionnelle. Les directeurs sont désormais nommés par le ministre²⁶⁸, réduisant l'autonomie pédagogique. Dans l'enseignement supérieur, les présidents d'université sont nommés par le Premier ministre, les recteurs par le ministre. L'éviction de la Central European University, fondée en 1991 par George Soros, contrainte de quitter Budapest pour Vienne, constitue un signal majeur. La réforme de 2021, transformant les universités en fondations privées

²⁶⁶ Gado, G. (2024). *Central Oversight Agencies*. Dans G. Gabo, Z. Kerekes, & B. Magyar (2024). *opt. cit.*, p. 40.

²⁶⁷ Kadar, A. K. (2024). *Freedom of Association*. Dans *ibid.*, p. 68.

²⁶⁸ Rado, P. (2024). *Education and research*. Dans *ibid.*, p. 82-84.

dominées par des proches du pouvoir, vise à rendre ce contrôle pérenne, y compris en cas d’alternance électorale²⁶⁹.

Pologne : pression financière et idéologique, conflictualité ouverte, contentieux permanent

En Pologne, les universités et les organisations de la société civile ont également fait l’objet de pressions politiques et financières soutenues sous les gouvernements du PiS, mais sans atteindre le degré de restructuration institutionnelle et de verrouillage observé en Hongrie. La stratégie polonaise repose moins sur une captation systémique que sur une politisation conflictuelle, combinant stigmatisation idéologique, pressions budgétaires et judiciarisation.

Du côté des ONG, le gouvernement du PiS a mené une politique de sélectivité financière assumée. À partir de 2017, la création de l’Institut national pour la liberté – Centre de développement de la société civile (NIW-CRSO), placé sous l’autorité directe du gouvernement, a profondément modifié les circuits de financement public²⁷⁰. De nombreuses organisations actives dans la défense des droits des femmes, des personnes LGBTQ+ ou de l’État de droit – telles que la Helsinki Foundation for Human Rights ou le Women’s Rights Centre – ont vu leurs subventions réduites ou supprimées, tandis que des associations conservatrices, proches de l’Église ou alignées idéologiquement sur le PiS, bénéficiaient d’un accès privilégié aux fonds publics²⁷¹. Cette politique n’a pas interdit formellement l’action des ONG critiques, mais a contribué à fragiliser leur capacité opérationnelle, les rendant plus dépendantes de financements étrangers, eux-mêmes ensuite dénoncés par le pouvoir comme des instruments d’ingérence.

²⁶⁹ Gimson, S. (2025, 7 mai). *Uniting in Budapest to cleanse the image of Hungarian universities. Index on Censorship.*

²⁷⁰ Day, J. (2017, 13 décembre). *Poland Seizes Control of Civil Society Funding. Liberties.eu.*

²⁷¹ *Ibid.*

Dans le même temps, plusieurs ONG ont été ciblées rhétoriquement par des responsables politiques du PiS, accusées de promouvoir une « idéologie étrangère », notamment dans le champ des droits reproductifs et des droits LGBTQ+. Cette délégitimation symbolique a nourri un climat de défiance et d'hostilité, sans déboucher toutefois sur un dispositif juridique de mise au pas comparable à la législation hongroise sur les ONG.

Les droits LGBTQ+

Dans les trois pays étudiés, les mobilisations anti-LGBTQ+ s'inscrivent dans une même matrice politico-idéologique : elles articulent pouvoir politique, autorités religieuses et réseaux transnationaux « pro-famille », et reposent sur une rhétorique convergente – défense de la « famille naturelle », protection de l'enfance, dénonciation d'une « idéologie de genre » présentée comme exogène. Cette convergence masque toutefois des écarts significatifs dans les instruments mobilisés et le degré d'institutionnalisation. En Hongrie, la logique est systémique : l'exclusion est inscrite au niveau constitutionnel et prolongée par un arsenal législatif qui encadre l'expression publique et assimile certaines thématiques LGBTQ+ à des contenus prohibés. En Pologne, la dynamique est plus diffuse et territorialisée : depuis 2019, une centaine de collectivités ont adopté des résolutions « anti-idéologie LGBT » ou des « chartes des droits des familles », créant des « zones libres d'idéologie LGBT » couvrant une part significative du territoire, même si certaines ont été retirées sous pression de l'UE. Le camp conservateur s'appuie sur des fondations et mouvements catholiques – notamment dans les campagnes contre la « charte LGBT » de Varsovie – pour ancrer cette dynamique dans une rhétorique de protection des enfants

et de la famille, et présenter ces droits comme une idéologie étrangère imposée par Bruxelles et les élites urbaines. En Italie, autour de Fratelli d'Italia et d'un écosystème pro-vie et pro-famille, l'action gouvernementale se concentre sur la filiation. Des circulaires et initiatives judiciaires ont conduit à contester, voire à effacer, le nom du parent non biologique sur les actes de naissance d'enfants de couples de femmes, notamment lorsque la conception a eu lieu à l'étranger. Cette orientation s'inscrit dans un cadre juridique restrictif – PMA et GPA interdites – et dans une ligne politique revendiquée, qui promeut, ici aussi, la « famille naturelle » et dénonce ce qui est perçu comme le « lobby LGBT ».

Les universités, quant à elles, ont été prises dans une guerre culturelle larvée, particulièrement visible dans les domaines de l'histoire, du droit et des sciences sociales. Le pouvoir politique a cherché à influencer la production académique en valorisant des lectures nationalistes de l'histoire polonaise, notamment à travers la réforme et l'extension des compétences de l'Institut de la mémoire nationale (IPN), doté de moyens accrus pour promouvoir une interprétation officielle du passé, en particulier sur la Seconde Guerre mondiale et la période communiste. Des chercheurs critiques de cette ligne ont fait l'objet de campagnes de dénigrement public, voire de procédures judiciaires, contribuant à instaurer un climat de pression sur le monde académique.

Toutefois, contrairement à la Hongrie, l'autonomie institutionnelle des universités n'a pas été démantelée : les procédures de nomination des recteurs, la gouvernance interne et la liberté académique formelle ont été maintenues. L'absence de refonte structurelle a permis l'émergence de mobilisations universitaires importantes, notamment contre les atteintes à l'État de droit et les restrictions du droit à l'avortement, et a favorisé le recours systématique aux juridictions nationales et

européennes. La loi polonaise adoptée en 2018, initialement assortie de sanctions pénales pouvant aller jusqu'à trois ans de prison pour qui-conque attribuait « à la nation ou à l'État polonais » la responsabilité ou la coresponsabilité des crimes nazis commis entre 1939 et 1945, loi qui a dû être rapidement amendée à la suite de l'émotion soulevée dans les milieux de la recherche²⁷².

C'est précisément cette configuration – pression politique forte, mais architecture institutionnelle non verrouillée – qui explique la conflictualité élevée du cas polonais. Les ONG, les universitaires et les juges ont conservé des marges de manœuvre suffisantes pour contester les réformes devant la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme, transformant la bataille culturelle en champ de contentieux permanent. Là où la Hongrie a cherché à neutraliser durablement la critique en la réintégrant dans un système contrôlé, la Pologne a produit un espace public profondément polarisé, traversé de mobilisations récurrentes et de confrontations juridiques continues.

*Italie : ONG ciblées, universités
autonomes, pression symbolique*

En Italie, les organisations de la société civile et le monde universitaire n'ont pas fait l'objet d'une **restructuration institutionnelle comparable à celle opérée en Hongrie**, mais ils sont néanmoins exposés à une **pression politique diffuse et persistante**, inscrite dans la bataille culturelle revendiquée par le gouvernement de Giorgia Meloni.

Du côté des ONG, les tensions sont particulièrement visibles dans le champ migratoire et des droits fondamentaux. Plusieurs organisations actives dans le secours en mer, l'accueil des migrants ou la défense des

²⁷² Buhler, P. (2025). *Pologne, Histoire d'une ambition*. Tallandier, p. 206.

droits humains – notamment celles impliquées dans les opérations en Méditerranée – ont été explicitement désignées par des responsables gouvernementaux comme des acteurs problématiques, voire comme des auxiliaires de l’immigration irrégulière. Les ONG de sauvetage en mer ont subi des restrictions légales qui limitent leurs opérations, notamment l’obligation imposée aux navires d’aller immédiatement dans un port attribué après un sauvetage, suscitant de sérieuses critiques de la part d’organisations internationales²⁷³. D’une manière plus générale, **plusieurs ONG ont alerté les institutions européennes** sur un « nouveau décret de sécurité » promulgué en loi par le gouvernement de la première Ministre Giorgia Meloni en 2025 qui, selon elles, menace directement les libertés démocratiques et la liberté d’expression ; elles dénoncent une criminalisation croissantes de la société civile, notamment lors des manifestations de rue et d’occupations d’espaces publics²⁷⁴.

Sans interdire formellement ces ONG, le gouvernement a contribué à créer un environnement hostile, dans lequel l’action associative est rendue plus coûteuse juridiquement et politiquement. Il s’agit moins de supprimer la société civile critique que de l’isoler politiquement et de l’exposer à une conflictualité permanente.

Le monde universitaire, quant à lui, demeure institutionnellement autonome, mais se trouve progressivement intégré à la bataille culturelle par des attaques discursives répétées contre ce que le gouvernement et ses soutiens qualifient d’« hégémonie culturelle de la gauche ». Les universités, en particulier dans les sciences humaines et sociales, sont accusées de produire un savoir **déconnecté du « sens commun » et hostile à l’identité nationale et d’être le théâtre de manifestations propalestiniennes ayant basculé parfois dans l’antisémitisme**. Des observateurs signalent que ce type de discours tend à délégitimer

²⁷³ Human Rights Watch. (2024). *World Report 2023: Italy*.

²⁷⁴ Goodwin, B. (2025, 11 février). *NGOs sound alarm over Italian security decree, urge action from EU Commission. Civic Forum for Internet Policy in Europe.*

publiquement certaines disciplines ou enseignements universitaires, renforçant ainsi la polarisation autour de la place de l'université dans la société et son rôle critique vis-à-vis du pouvoir politique. Cette critique, bien qu'elle **n'ait pas débouché sur une réforme structurelle de la gouvernance universitaire**, a contribué à **politiser l'espace académique** et à fragiliser la légitimité publique de certaines disciplines, notamment celles perçues comme traditionnellement associées à des approches critiques ou progressistes des sciences sociales²⁷⁵.

La volonté de briser « l'hégémonie culturelle de la gauche » a conduit Giorgia Meloni à proposer un nouveau récit national fondé, ici aussi, sur un socle de valeurs traditionnelles. Il s'agit, selon elle, de défendre l'Occident, sa culture et sa civilisation. Pour ce faire, le combat contre le progressisme et en faveur du conservatisme se traduit par diverses initiatives. Le ministère de la Culture a procédé à de nombreuses nominations de profils idéologiquement proches à la tête d'institutions publiques, dans une pratique qui n'est pas en soi inédite. Certaines s'avèrent peu compétentes, de l'avis presque général, et le contenu de l'offre culturelle est particulièrement insipide comme l'a souligné un historien, éditorialiste réputé et classé à droite du *Corriere della sera*²⁷⁶. Mais ce qui distingue ces nominations tient à l'ampleur et à la systématité de ces choix, ainsi qu'à leur inscription dans une stratégie plus explicite de réorientation culturelle. La réorganisation du ministère s'est accompagnée d'un mouvement de centralisation renforcée et d'une volonté affichée d'orienter la production culturelle vers des contenus valorisant une certaine vision de l'identité nationale. Il intervient dans la production cinématographique notamment à Cinecittà et réorganise sa gouvernance – comparable à celle de l'URSS selon le ministre Alessandro Giulli – afin d'inciter à « produire des histoires liées à notre tradition », ce qui a des implications sur les financements des films²⁷⁷. Une semblable

²⁷⁵ Bianchi, L. (2024, 30 avril). *Italian society remains untamed despite the most right-wing government in a decade*. Heinrich Böll Stiftung, European Union.

²⁷⁶ Galli della Loggia, E. (2025, 11 juillet). *Cultura, lo scatto della destra non c'è*. *Corriere della Sera*.

²⁷⁷ *Il Tempo* (2025, 5 juillet). *Alessandro Giuli: Cinecittà, il cinema come Unione Sovietica, burocrazia, fondi e governo*.

intervention se produit dans les théâtres publics. Le ministère soutient l'organisation d'expositions qui ont suscité de vives polémiques pour leur parti-pris comme celle sur Tolkien, un des auteurs favoris de l'extrême droite internationale et notamment de Giorgia Meloni, ou encore celle sur le futurisme qui évitait de rappeler le lien de ce mouvement avec le fascisme mais exaltait le « *made in Italy* »²⁷⁸ ; là encore un thème de prédilection de Giorgia Meloni. Si l'intervention publique dans le financement culturel est une constante dans de nombreux pays européens, le caractère identitaire assumé, marque ici un infléchissement.

Le nationalisme représente l'une des valeurs cardinales de Giorgia Meloni et constitue aussi l'un des fondements de la réforme de l'école du ministre de l'instruction publique qui, à côté de diverses mesures de modernisation de l'enseignement, promeut un changement des programmes d'histoire et donc des manuels qui devraient être plus centrés sur l'histoire de la nation italienne. Dans un autre registre, si Giorgia Meloni n'a pas aboli la loi sur l'avortement comme elle s'y était engagée, elle a cependant donné la possibilité aux organisations *pro life* d'être présentes dans les salles de consultation afin de tenter de dissuader les femmes de renoncer à interrompre leur grossesse. Elle a promulgué une loi stipulant que le recours à l'étranger à la GPA, interdite en Italie, constituait un délit universel, susceptible par conséquent de poursuites judiciaires²⁷⁹. Néanmoins, la Cour constitutionnelle a rétabli la reconnaissance pour les couples lesbiens du statut juridique des deux mères sur leurs enfants, annulant la circulaire prise deux ans auparavant par le ministre de l'Intérieur qui excluait alors une des deux mères. Au Parlement européen, les élus de Fratelli d'Italia comme ceux de la Ligue s'opposent à toutes les sanctions contre la Pologne et la Hongrie, ainsi que la protection des droits en faveur des minorités LGTBQ+ et à l'inscription du droit à l'avortement dans la Charte des droits fondamentaux

²⁷⁸ Mataré-Bonucci, M.-A. (2025, 27 août). *Futurisme, où est le fascisme ? L'Histoire*.

²⁷⁹ *Lepetitjournal Milan*. (2024, 16 octobre). *L'Italie fait du recours à la GPA à l'étranger, un crime universel*. & *Le Monde*. (2024, 17 octobre). *En Italie, recourir à une GPA à l'étranger est désormais passible de poursuites judiciaires*.

européens²⁸⁰. Le combat pour les valeurs étant essentiel pour Giorgia Meloni, elle ne manque jamais une occasion de rendre la gauche responsable de l'ensemble des maux de la société italienne, l'accusant d'être violente, sectaire, irresponsable et antinationale. C'est notamment ce qu'elle a fait au lendemain de l'assassinat aux États-Unis de l'influenceur conservateur Charlie Kirk le 10 septembre 2025. Après son assassinat, Giorgia Meloni l'érige en « martyr de la liberté de pensée » et en symbole des violences imputées à une « gauche radicale », tout en saluant une « voix sans peur » et un défenseur du débat libre²⁸¹. L'événement lui sert à durcir son discours, en accusant la gauche italienne et internationale d'alimenter une « culture de la haine » et de banaliser les violences contre les figures conservatrices. Cette séquence marque une montée en intensité de sa rhétorique, plus polarisée, mobilisée comme ressource politique dans la confrontation interne.

²⁸⁰ Bressanell, E. & de Candia, M. *Italy: allies or competitors? Far right parties between Rome and Brussels.* Dans Vassallo S. (ed), *The Far Right in the EU coalition politics*, à paraître.

²⁸¹ *Le Journal du Dimanche*. (2022, 7 december). *Meloni comme Kirk : la présidente du Conseil italien visée par des menaces de mort.*

En examinant certaines politiques publiques mises en œuvre par les nationaux populistes lorsqu'ils accèdent au pouvoir, cette note cherche à objectiver une réalité politique désormais installée dans plusieurs États membres de l'Union européenne et à mesurer l'écart entre conquête et pratique du pouvoir. L'analyse comparative de la Hongrie, de la Pologne et de l'Italie montre ainsi que le national-populisme, loin d'être un phénomène uniforme ou monolithique, se déploie selon des configurations nationales distinctes, façonnées par des héritages institutionnels, des structures économiques différenciées et des arbitrages politiques singuliers.

L'un des enseignements centraux de ce travail tient précisément à l'écart récurrent entre la radicalité du discours et la réalité – ou, à tout le moins, le pragmatisme – des politiques publiques. Sur les politiques migratoires et environnementales, les gouvernements nationaux-populistes composent avec des interdépendances économiques, des contraintes européennes et des attentes sociétales qui limitent leur capacité à traduire pleinement leurs promesses électorales. Ce hiatus ne signifie pas l'absence d'inflexions, parfois profondes (notamment pour la Hongrie), mais il invite à dépasser une lecture purement idéologique pour saisir les ajustements, compromis et renoncements qui structurent l'exercice du pouvoir.

L'analyse met en lumière une tension structurante entre souverainisme proclamé et dépendance matérielle à l'égard de l'Union européenne. Qu'il s'agisse de la Pologne, de l'Italie ou de la Hongrie, les politiques économiques et sociales sont indissociables des transferts européens, ce qui impose aux gouvernements nationaux-populistes une forme de pragmatisme budgétaire et institutionnel. Cette ambivalence nourrit une relation paradoxale à Bruxelles, faite de conflictualité rhétorique (à l'exception de la position Hongroise envers Kiev) et d'adaptation stratégique, révélatrice moins d'un rejet absolu de l'Union que d'un usage politique de la confrontation européenne à des fins internes.

À l'inverse, certains champs apparaissent comme des marqueurs beaucoup plus discriminants. La politique étrangère, et tout particulièrement le rapport à la Russie depuis 2022, constitue une ligne de fracture nette entre les trois pays étudiés. De même, la question des valeurs et de l'État de droit révèle une gradation significativement distincte : là où la Hongrie a engagé une transformation systémique et durable de ses institutions, la Pologne et l'Italie tout particulièrement illustrent des trajectoires plus contraintes, plus inabouties, mais dont les effets restent néanmoins profonds et parfois difficilement réversibles.

Au final, la comparaison des trois cas étudiés suggère l'existence d'une grammaire nationale populiste commune, articulant rhétorique anti-élite, nativisme et euroscepticisme, dont les déclinaisons varient fortement selon les contextes nationaux. La convergence est nette : dans les trois cas étudiés, on observe une structuration du discours politique autour d'une opposition systématique entre une « volonté populaire » essentialisée et des élites disqualifiées – politiques, médiatiques et juridictionnelles –, accusées d'entraver l'expression de la souveraineté. Cette matrice accorde une place centrale à un ensemble de valeurs – la nation, la famille, le christianisme et l'ordre moral – mobilisées comme boussoles de l'action publique, tandis que les références dites « woke » sont explicitement rejetées et érigées en contre-modèle dans le débat politique. Elle se double d'une externalisation récurrente des lignes de conflit internes, déplacées vers des figures d'hostilité exogènes – institutions européennes, acteurs transnationaux, philanthropies politiques, immigrations. Enfin, dans les trois pays, cette orientation conduit à un resserrement du contrôle de l'exécutif sur l'État et l'espace public, en particulier par les nominations, la réduction de l'autonomie des contre-pouvoirs et la mainmise sur le champ médiatique.

Cette convergence observable ne doit toutefois pas masquer l'existence d'une hiérarchie très nette entre les trajectoires nationales : si les instruments mobilisés sont comparables, leur degré de consolidation, leur profondeur et plus largement l'agenda politique qu'ils sous-tendent

diffèrent sensiblement d'un cas à l'autre. Comprendre ces variations est essentiel pour saisir la durabilité de ces expériences politiques, leurs effets concrets sur les sociétés européennes et les conditions, toujours incertaines, de leur éventuelle remise en cause. **En ce sens, l'analyse des politiques publiques apparaît comme un outil indispensable pour dépasser les catégories abstraites du discours de conquête du pouvoir et appréhender de manière très concrète l'exercice effectif du pouvoir par les nationaux-populistes.**

Remerciements

Les auteurs remercient **Marie-Pierre de Bailliencourt, Donna Clément** et **Martin Muller** pour leurs précieux éclairages ; ainsi que **Eve Talkowski** et **Léa Sartini** pour leur appui tout au long du projet.

Les auteurs remercient également les relecteurs pour la précision de leurs observations et la qualité de leurs suggestions : **Pierre Buhler, François Chimits, Thierry Chopin, Joseph Dellatte, Hugo Jennepin, Alain Leroy.**

Ils remercient enfin toutes les personnes auditionnées dans le cadre de ces recherches :

- **Andrzej Bobiński**, directeur général de Polityka Insight
- **Piotr Buras**, *Head of Office and Senior Policy Fellow* – Warsaw, European Council on Foreign Relations (ECFR)
- **Isabelle Davion**, historienne, maîtresse de conférences habilitée à diriger les recherches à Sorbonne Université en Histoire contemporaine des pays germaniques et de l'Europe centre-orientale, et chercheuse associée au Service Historique de la Défense
- **Jérôme Heurtaux**, maître de conférences en science politique, co-directeur du Master et de la Mention Politiques publiques, Université Paris-Dauphine, PSL Research University, chercheur à l'IRISSO-CNRS, membre de l'OALA (Observatoire des atteintes aux libertés académiques, AFSP-AFS), chercheur associé à l'IRMC (UMIFRE, Tunis)
- **Krzysztof Izdebski**, *Advocacy and Development Director*, Batory Foundation
- **Peter Krekó**, directeur de l'Institut Political Capital et chercheur au CEPA
- **Prof. Jarosław Kuisz**, *Associate of Russian and East European Studies* (REES), Oxford University School for Global and Area Studies, University of Oxford, auteur de plusieurs ouvrages dont *The New Politics of Poland. A Case of Post-Traumatic Sovereignty*

- **Sandrine Levasseur**, économiste seniore au Département des études de l'OFCE, Rédactrice en chef des publications de l'OFCE
- **Bálint Magyar**, *former Hungarian minister of education, research fellow*, Democracy Institute at the Central European University in Budapest
- **Alexis Mojaïsky**, conseiller politique, Ambassade de France en Pologne
- **Étienne de Poncins**, ambassadeur de France en Pologne
- **Jacques Rupnik**, directeur de recherche au Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI) et professeur à Sciences Po Paris
- **Mario Savino**, *Full Professor of Administrative Law*, University of Tuscia
- **Jakub Wiech**, *Editor-in-Chief*, Energetyka24.com
- **Maciej Witucki**, président de la Confédération Lewiatan – principale organisation d'employeurs polonais (2019-2025)

*L'Institut Montaigne vous propose de contribuer
à la réflexion sur ces enjeux afin d'élaborer
collégalement des propositions au service
de l'intérêt général.*





Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : avril 2026
ISSN : 1771-6756

ABB France

AbbVie

Accenture

Accor

Accuracy

Adeo

ADIT

Air Liquide

Allianz

Amazon

Amundi

Antidox

Antin

Infrastructure

Partners

ArchiMed

Ardian

Arthur D. Little

August Debouzy

AXA

Bain & Company

France

BearingPoint

Bessé

BNP Paribas

Bolloré

Bouygues

Brousse Vergez

Brunswick

Capgemini

Capital Group

CAREIT

Carrefour

CEO2CEO

Consulting

Chubb

CIS

Clariane

Clifford Chance

CNP Assurances

Cohen Amir-

Aslani

Conseil supérieur

du notariat

D'Angelin &

Co.Ltd

Dassault

Systèmes

Delair

Deloitte

Domia Group

Edenred

EDF

EDHEC Business

School

Edmond de

Rothschild

Ekimetrics France

Engie

EQT

ESL Rivington

Eurogroup

Consulting

Everest Insurance

International

FGS Global

FIVES

Forvis Mazars

Gide Loyrette

Nouvel

Gigalis

Google

Groupama

Groupe Bel

Groupe Berkem

Groupe BPCE

Groupe Garcia

Groupe M6

Groupe Orange

Hameur et Cie

Hitachi Energy

France

Hogan Lovells

Howden

HSBC Continental

Europe

IBM France

IFPASS

Incyte Biosciences

France

Institut Mérieux

International SOS

Interparfums

Ionis Education

Group

iQo

ISRP

Jeanet Associés

Johnson &

Johnson

Jolt Capital

Kairos

Katalyse

KPMG S.A.

Kyndryl

La Banque

Postale

Lazard

LCH SA

Lenovo ISG

Les Jardins

de la Testa

Linedata Services

Lloyds Europe

L'Oréal

LVMH

M.Charraire

Média-

Participations

Mediobanca

Mercer

Meridiam

Meta

Microsoft France

Mistertemp'

Mitsubishi France

S.A.S

Moody's France

Morgan Stanley

Natural Grass

Naval Group

Nestlé

OCIRP

ODDO BHF

Orano

o9 Solutions

PAI Partners

Pergamon

Polytane

Publicis

PwC France

& Maghreb

Qualisocial

Raise

Renault

Ricol Lasteyrie

Rivolier

Roche

Roche

Diagnostics

Rokos Capital

Management

Rothschild & Co

RTE

Safran

Sanofi

SAP France

Schneider Electric

SERB

Pharmaceuticals

Servier

SGS

SIER Constructeur

SNCF

SNCF Réseau

Sodexo

SUEZ

Synergie

Teneo

The Boston

Consulting Group

Tilder

Tofane

TotalEnergies

TP ICAP

Transformation

Factory

Unicancer

Veolia

Verian

Verlingue

VINCI

Vivendi

Vodafone Group

Wavestone

White & Case

Willis Towers

Watson France

Zurich

La progression des partis nationaux-populistes en Europe depuis une dizaine d'années, couplée à leur accession et leur maintien au pouvoir dans un certain nombre de pays, nous incitent à renouveler nos grilles d'analyse à leur sujet. Il nous faut désormais conduire des études plus opérationnelles et empiriques, fondées sur les politiques publiques concrètement mises en place par ces partis lorsqu'ils arrivent au pouvoir. C'est toute l'ambition de ce travail.

Après un premier volet consacré aux nationaux-populistes dans l'UE, cette nouvelle note se concentre exclusivement sur trois pays où ces forces politiques sont arrivées au pouvoir : la Hongrie de Viktor Orbán (au pouvoir depuis 2010), la Pologne du parti Droit et Justice (au pouvoir entre 2015 et 2023) et l'Italie de Giorgia Meloni (au pouvoir depuis octobre 2022).

Dans cette perspective, cette note s'intéresse à cinq champs de politiques publiques : les politiques économique et sociale, les politiques migratoires, les politiques environnementales, la politique étrangère et, enfin, la question, centrale pour ces trois pays, de l'État de droit et des valeurs. Notre démarche se déploie ensuite sur trois temporalités différentes, sur chacun de ces pans de politique publique : Que proposent ces partis durant les campagnes électorales ? Quelles politiques publiques concrètes mettent-ils effectivement en œuvre lorsqu'ils arrivent aux responsabilités ? Et, de manière sous-jacente, quel décalage éventuel peut-on identifier entre le discours et les actes ? Enfin, quelles conséquences leurs politiques ont-elles sur leur pays et comment leurs opinions publiques les perçoivent-elles ?

Derrière la radicalité du discours, un pragmatisme s'installe à l'épreuve du pouvoir, à l'exception notable des atteintes portées à l'État de droit.

10 €

ISSN : 1771-6756

NCL2604-01