

NOTE D'ÉCLAIRAGE - Avril 2026

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



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 Bailliencourt,  
Directrice générale de l'Institut Montaigne

**A**u 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 originellement 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.