

Le groupe de Visegrad, à la recherche d'une identité régionale

Maurice DE LANGLOIS

Général de division (2S). Saint-Cyrien (1977-1979). Ancien général adjoint au chef de la représentation militaire de la France auprès du Comité militaire de l'UE (2009-2012). Directeur du domaine Sécurité européenne et transatlantique de l'Irsem (2012-2015). Membre d'EURODEFENSE. Diplômé de l'école nationale supérieure des mines de Nancy. Officier de la Légion d'honneur.

Les pays de l'Europe centrale qui ont rejoint l'Union européenne (UE) au début des années 2000, restent marqués par leur histoire récente mouvementée et souffrent d'un manque de considération de la part des autres États-membres.

Pour être entendus et plus représentatifs, ils ont lancé de nombreuses initiatives ; celles-ci leur ont permis de créer une communauté d'intérêts et de mieux faire valoir leur point de vue au niveau européen.

Parmi elles, le groupe de Visegrad (V4 ou Visegrad 4), créé au lendemain de la guerre froide, est le plus représentatif.

Quelle est aujourd'hui la place du groupe de Visegrad au sein de l'UE ? Tout particulièrement, quelles sont les avancées obtenues dans le domaine de la défense qui est l'un de ses axes d'effort ?

Le groupe de Visegrad, depuis son intégration à l'Otan, puis à l'UE – étant ses deux premiers objectifs – semble marquer le pas et obtient des résultats mitigés, même si la défense est le domaine qui a le plus progressé, peut-être sous la pression des événements. Si le groupe du V4 a pu montrer certaines avancées dans le domaine de la défense, des limites et contra-dictions se font néanmoins sentir dans ses efforts à construire une identité régionale européenne.





Le groupe de Visegrad, émanation de la fin de la guerre froide

Le groupe de Visegrad désigne un groupe de quatre pays d'Europe centrale : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie. Le choix de la ville de Visegrad fait référence à une réunion des rois de Pologne, Hongrie et Bohême qui s'y est tenue en 1335. Le V4 a été créé le 15 février 1991, avec pour premier objectif de faciliter l'intégration de ses membres au sein de l'Otan à partir de 1999, puis de l'UE en mai 2004. Par la suite, la coopération entre les quatre membres du V4 s'est distendue et son utilité est devenue moins évidente jusqu'au début des années 2010.

Si le V4 est l'initiative la plus connue, il en existe beaucoup d'autres avec des participations diverses des pays nordiques, d'Europe centrale et des Balkans. Ainsi, l'Initiative de défense de l'Europe centrale (*CEDI*), lancée en 2011, qui rassemble la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et l'Autriche, est proche du V4 et lui a inspiré plusieurs projets. Mais il existe d'autres approches comme l'Initiative des Trois Mers (I3M) lancée en 2016 et qui est une plateforme politique réunissant les douze États-membres situés entre les mers Adriatique, Baltique et Noire, sans oublier la coopération de défense nordique, *Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)*. Le *Central European Defence Cooperation framework (CEDC)* qui regroupe le V4 (sans la Pologne) avec l'Autriche, la Croatie la Slovénie, a pris de l'importance au moment où il a fallu faire face à une brusque montée des flux migratoires. Nous pouvons enfin mentionner le groupe 17+1, composé de la Chine et de 17 États de l'Europe centrale et orientale.

Si les pays du V4 ont une population totale de 63,9 millions d'habitants (2020), soit 14 % de la population de l'UE, la Pologne en représente, à elle seule, plus de la moitié : avec 38 M d'habitants, elle dispose de 52 députés au Parlement européen sur les 108 du V4. La Pologne fait un effort de défense de 2 % du PIB, alors que les 3 autres pays stagnent à 1 %. Cette place prépondérante de la Pologne lui permet de prendre souvent l'ascendant sur les autres membres du V4. Cependant, la Hongrie, qui cherche à renouer avec son passé, veut jouer un rôle moteur aux côtés de la Pologne dans l'émergence d'une puissance régionale en Europe centrale.

Le poids économique des pays du V4 reste encore relativement modeste. Son économie demeure plus éloignée des grands pays d'Europe occidentale. Ils ont un PIB par habitant à peu près équivalent, entre 21 000 et 26 000 euros, mais en dessous de la moyenne de l'UE qui est à 30 200 €, selon Eurostat. Cette faiblesse permet au V4 de bénéficier de nombreuses aides de l'UE, notamment par des fonds structurels⁽¹⁾. Si les quatre pays de Visegrad font partie de l'espace Schengen, seule la Slovaquie a rejoint la Zone euro en 2008.

⁽¹⁾ 2 000 à 3 000 euros par habitant de 2014 à 2020. Voir « Fonds structurels européens : les montants par État », *Toute l'Europe*, 11 septembre 2019 (www.touteurope.eu/).

Aujourd'hui, le groupe de Visegrad étend son rayon d'action aux domaines militaire, culturel, économique, scientifique et de l'énergie. Selon les niveaux de discussion et de coopération, il existe un format « V4 + » incluant au cas par cas les pays limitrophes, à savoir principalement l'Autriche, la Slovénie, la Roumanie, la Croatie, la Serbie, la Suisse et l'Ukraine, voire d'autres pays plus éloignés comme récemment le Royaume-Uni, à la suite du *Brexit*.

Défenseur du marché unique et d'une approche qui doit rester principalement intergouvernementale, le groupe de Visegrad est clairement en faveur du maintien des compétences au niveau national. Depuis 2015, il s'est illustré en s'opposant à la révision de la directive sur les travailleurs détachés ; il a refusé, sur la question des réfugiés, la politique de répartition par quotas proposée par la Commission européenne et fermé ses frontières. Fin 2020, deux de ses membres, la Pologne et la Hongrie, ont fait jouer leur droit de *veto* pendant plusieurs semaines sur le vote du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le plan de relance de l'UE : en effet, ces deux pays, visés par des procédures européennes pour des atteintes à l'indépendance de la justice ou des médias, refusaient une clause conditionnant le versement des fonds au respect de l'état de droit.

Si le V4 s'est illustré récemment par des divergences, voire des blocages au niveau européen, il faut reconnaître que peu de réalisations concrètes sont à mettre à son actif. On peut cependant citer la création en 2000 d'un Fonds international dit « de Visegrad », doté d'un budget annuel de 8 M €, proposant des bourses scolaires et favorisant la coopération transfrontalière.

Finalement, c'est le domaine de la défense et de la sécurité qui semble avoir le plus progressé, même si des divergences existent toujours.

La défense, une réussite encore fragile

Le domaine de la défense est particulièrement représentatif, à la fois des avancées du V4 et de ses difficultés. Si la création du groupement tactique de l'UE, appelé GTUE V4, est une réussite, il existe encore de nombreux désaccords qui fragilisent les quelques réalisations en cours.

Après une longue période de silence suite à l'intégration des pays du groupe de Visegrad à l'Otan et à l'UE, les ministres de la Défense ont relancé la coopération au début des années 2010. En réaction à l'annexion de la Crimée par la Russie, les chefs de gouvernement, réunis à Prague le 24 juin 2014, ont approuvé un document prospectif appelé « Vision long terme des pays de Visegrad pour approfondir leur coopération de défense »⁽²⁾. Ce document vise trois objectifs : le développement

⁽²⁾ *Long Term Vision of the Visegrad countries on deepening their defence cooperation*, Visegrad, 14 mars 2014 (www.visegradgroup.eu/).



des capacités, de l'armement et de l'industrie de défense ; la création d'unités multinationales ; la formation, l'entraînement et les exercices.

C'est ainsi que le GTUE V4 a été créé. Il a participé à l'exercice *Trident Juncture* 2015 et a pris son premier tour d'alerte au premier semestre 2016 : composé de 3 700 hommes, les quatre contingents étaient sous le commandement de la Pologne qui fournissait l'état-major (nation cadre). L'Ukraine était associée en tant que pays tiers. C'est une réussite au niveau intégration et interopérabilité. Cette unité opérationnelle a pris un deuxième tour d'alerte au second semestre 2019, avec la participation de la Croatie.

La récente création du *V4 Joint Logistic Support Group Headquarters (JLSG HQ)*, l'état-major du groupe de soutien logistique interarmées, qui sera pleinement opérationnel en 2023, apportera une valeur ajoutée au GTUE V4.

Le développement des capacités avec une planification de défense concertée a été un axe d'efforts important. Le V4 participe avec le Cedi à la constitution d'un bataillon multinational NRBC (nucléaire, radiologique, biologique, chimique) : ce bataillon a été créé en 2013, sur proposition tchèque, avec des unités venant de République tchèque, de Hongrie, de Slovaquie et de Slovénie. Il a été étendu à la Pologne. De même, le V4 et le Cedi ont créé un groupe de soutien logistique interarmées.

Les ministres de la Défense du V4, réunis à Prague le 24 juin 2020, ont pu valider une actualisation de la « Vision long terme » de 2014. Cette réunion a été aussi l'occasion de lancer un projet d'achat groupé de munitions sous l'égide de l'Otan – par le biais de la *NATO Support and Procurement Agency* – et d'envisager de développer une coopération spécifique avec le Royaume-Uni ⁽³⁾. À cette occasion, les ministres de la Défense ont rappelé que l'Otan était la pierre d'angle de la sécurité en Europe. Ils ont aussi souligné l'intérêt de continuer à développer les capacités du groupe de soutien logistique interarmées V4 dans le but de renforcer les capacités de l'Alliance.

Dans le domaine de l'équipement, côté Otan, les pays du V4 participent au *Trust Fund* : ils sont engagés dans sept projets, mais toujours en ordre dispersé. À titre d'exemple, la Pologne s'est investie dans un projet *Command Control Communications Computers (C4)*, la Pologne et la République tchèque ont travaillé sur un projet de logistique et de standardisation, la Hongrie participe à un projet de cyberdéfense et la Slovaquie à un projet sur le *Counter Improvised Explosive Device (CIED)*.

Côté Union européenne, le V4 s'intéresse de près aux projets de la Coopération structurée permanente (CSP) et à la participation de ses membres

⁽³⁾ Après le *Brexit*, les pays de Visegrad veulent développer un partenariat avec le Royaume-Uni, avec lequel ils partageaient une approche commune sur l'UE autour de la notion de marché unique.

aux opérations de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cependant, le V4 a avancé en ordre dispersé : la République tchèque et la Slovaquie ont rapidement adopté la CSP, alors que la Hongrie et la Pologne, plus « otaniennes », ont mis un certain nombre de conditions avant de rejoindre l'initiative : ils demandaient de conserver la primeur à la planification de défense de l'Otan, d'assurer le développement d'une industrie de défense européenne compétitive, innovatrice et équilibrée, et de maintenir une approche à 360 ° dans la perception des risques et des menaces. Sur les 17 projets initiaux lancés en 2017, même si la Pologne s'est investie dans huit projets, la Slovaquie dans six, la République tchèque dans huit et la Hongrie dans sept, le V4 a répondu jusqu'à maintenant de manière éparse. Aucun de ces projets n'a la participation des quatre pays ensemble. Le seul programme qui les réunit est celui de la mobilité militaire ⁽⁴⁾ qui va bénéficier d'un financement communautaire au profit de l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Des divergences difficiles à faire disparaître

De nombreuses divergences sont visibles, principalement au niveau de la perception de la menace et du développement des capacités.

Les projets capacitaires en termes d'équipements décidés par les pays du V4 se sont généralement soldés par des échecs. Malgré des engagements fermes, beaucoup de projets n'ont pas abouti. Par exemple, celui de radar de surveillance aérienne, lancé en 2013, a été interrompu pour cause de divergences nationales et de délais d'acquisition différents. Le lancement d'un nouveau blindé, qui aurait été construit sous licence *Patria* (Finlande), a été stoppé en 2015 pour des raisons budgétaires et des divergences au niveau du besoin opérationnel. La modernisation des hélicoptères, besoin identifié dès le début des années 1990, s'est finalement traduite par des achats nationaux différents, excluant toute coopération possible entre les pays du V4.

Très concernés par la situation chez leurs voisins de l'Est, en Ukraine, en Biélorussie et Russie, les 4 de Visegrad réagissent différemment et peinent à converger vers une position commune.

La Hongrie ménage la Russie. Les Russes soutiennent les ambitions de Victor Orban au niveau régional et construisent dans ce pays des réacteurs nucléaires. C'est le cas aussi de la République tchèque et de la Slovaquie qui restent dépendants du gaz russe.

En revanche, la Pologne reste très préoccupée par la politique de déstabilisation et de réarmement menée par Poutine, notamment vis-à-vis de la

⁽⁴⁾ Projet regroupant 24 États-membres de l'UE avec la Norvège, les États-Unis et le Royaume-Uni.



Biélorussie voisine. De nombreux indicateurs montrent que des Russes portant des uniformes sans signes distinctifs opèrent déjà sur place et que des éléments de la garde nationale russe sont prêts à y être engagés. La Russie a planifié, pour septembre 2021, le prochain exercice *Zapad* en Biélorussie. Ce pays a décidé de s'équiper de missiles anti-aériens *S-400 Triumph* du russe Almaz-Antei d'ici la fin de l'année et pourrait envisager une intégration de certaines de ses unités militaires à l'armée russe. Au nord, l'enclave russe de Kaliningrad est à une heure de route de Varsovie : elle abrite la flotte de la Baltique et Moscou y a installé, en 2017, des missiles de moyenne portée *Iskander* de KBM, capables d'emporter des têtes nucléaires.

En République tchèque, la présence de nombreux groupes paramilitaires pro-russes – comme le « *Czechoslovak Army Reservists Against War with Russia Planned by NATO Command* » – est une source d'inquiétude. Ils prônent leur opposition à l'Otan et sont réputés avoir des liens avec les séparatistes pro-russes de l'est de l'Ukraine et les services secrets du *Kremlin*. Le club de motards russe *Night Wolves*, dont plusieurs membres avaient rejoint les séparatistes en Ukraine, est devenu très influent dans les pays du V4.

Le projet russe de pipeline *Nord Stream II*, qui augmentera significativement le transit du gaz par la mer Baltique en contournant les pays d'Europe centrale, avait fait initialement l'objet d'une réaction concertée du V4. Dans une lettre adressée à la Commission européenne en mars 2016, les pays de Visegrad protestaient en affirmant que ce projet risquait d'avoir des conséquences géopolitiques néfastes. Cependant cette union face à la Russie n'était que de façade. La République tchèque et la Slovaquie, que traverse le pipeline *Nord Stream I*, y virent finalement leur intérêt dans un doublement des capacités de transit, et ont adopté une position plus nuancée en se démarquant des deux autres pays du V4.

Même si le V4 déclare sa solidarité avec l'Ukraine, notamment au travers des initiatives de l'Otan, les relations avec ce pays ont tendance à stagner. Ce qui est acquis, c'est l'organisation d'exercices en commun. Un projet de concept de résilience V4 + Ukraine est en cours de rédaction et plusieurs projets de coopération sont en discussion. Bien que l'Ukraine ait signé un accord technique en 2016 pour participer au tour d'alerte du GTUE V4 en 2019, cela n'a pas été possible de le mettre en œuvre, principalement suite à un blocage hongrois. En résumé, la Hongrie cherche à ménager la Russie, la République tchèque et la Slovaquie souhaitent jouer un rôle de médiateur entre la Russie et les pays européens et, à l'opposé, la Pologne continue à désigner la Russie comme un agresseur potentiel.

*

**

On peut se demander si le groupe de Visegrad est suffisamment efficace et soudé pour construire une véritable identité régionale. La large disparité des budgets



de défense, la trop grande divergence des intérêts nationaux, notamment vis-à-vis de la Russie, freine la majorité des initiatives du V4.

Les pays d'Europe centrale se sentent souvent incompris des pays d'Europe occidentale. Certains, comme la Hongrie et la Pologne, n'admettent pas d'être critiqués sur leurs « déficiences démocratiques ». Cependant, ils reconnaissent avoir largement bénéficié des fonds européens, que leurs opinions restent largement favorables à l'UE et que le V4 reste un élément de stabilisation européen.

Si les pays de Visegrad sont loin d'avoir atteint leur objectif, il n'en reste pas moins vrai que ce format doit permettre de développer un niveau de coopération suffisant pour faciliter l'intégration européenne. La création d'unités multinationales, GTUE, bataillon logistique et bataillon NRBC, est une réussite et le format V4 reste une plateforme utile pour faire valoir les intérêts de l'Europe centrale face aux États historiques de l'UE. Il faut souhaiter que le V4, une fois résolues ses dissensions internes, redevienne l'un des champions de l'intégration européenne. ♦