

## L'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE FACE À L'ÉPIDÉMIE DE LA COVID-19 (1)

Balázs BRUCKER

*Chercheur de l'Institut des recherches régionales (Centre de recherche en sciences économique et régionale) en Hongrie*

Michel PEROTTINO

*Enseignant-chercheur à la faculté des sciences sociales de l'Université Charles (Prague)*

La crise sanitaire que le monde traverse depuis le début de l'année 2020 est sans doute la première « crise globale » contemporaine qui menace le monde d'une anomie généralisée. Elle a rapidement frappé, outre la Chine dont elle est originaire, l'Asie, l'Europe, le Moyen-Orient et continue à se répandre sur le continent américain, mais aussi en Afrique. Cependant, les pays n'ont pas été atteints de la même façon, notamment en Europe. Ainsi tandis que les pays de l'Europe de l'Ouest, surtout l'Italie, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni, étaient les plus touchés durant la première vague, les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) semblaient être épargnés, ou tout au moins beaucoup moins concernés, par le coronavirus, tant en nombre de cas confirmés que du nombre de décès. La deuxième vague a cependant montré une répartition plus homogène et des difficultés importantes, posant la question de la capacité des pays à réagir aux leçons de la première vague. Le nombre de cas a ainsi littéralement explosé, y compris dans la partie de l'Europe dans un premier temps moins touchée.

Il est vrai que l'épidémie est sans doute arrivée plus tard dans cette région de l'Europe, laissant un peu plus de temps aux régimes en place pour se préparer à la pandémie qui eut ainsi des conséquences moindres, tout au moins dans un premier temps. Les questions suivantes peuvent ainsi être posées : pourquoi cette région a réussi à faire face plus efficacement à la propagation du virus face

---

(1) Les deux auteurs souhaitent remercier vivement Jean-Michel De Waele pour son aide et ses conseils précieux, sans qui ce texte n'aurait pas vu le jour.

à la première vague ? Comment les gouvernements de cette région ont-ils su s'adapter et réagir face à la deuxième vague du virus à l'automne ? S'il est encore difficile de donner aujourd'hui des explications médicales ou biologiques (2), c'est souvent la dimension politique (les mesures rapides et drastiques) qui est mise en avant pour expliquer des nombres de malades et de décès relativement bas. Un autre élément, sans doute complexe, est aussi à prendre en considération : celui de systèmes de santé certes fortement bouleversés par les transformations postcommunistes, mais encore en partie héritiers des modèles hospitaliers et sanitaires de la période antérieure (avec néanmoins de fortes différences d'un pays à l'autre, tant pour l'avant 1989 que pour les privatisations ultérieures).

L'objectif de cet article est d'apporter des éclairages comparatistes sur l'apparition de l'épidémie Covid-19 dans les PECO et analyser en particulier non seulement les mesures politiques prises depuis l'hiver 2019-2020, mais aussi leurs conséquences sanitaires et économiques et tenter ainsi de donner une réponse à notre question. Un des éléments primordiaux dans la lutte contre la Covid-19 réside dans les capacités des gouvernements de mettre en place des mesures sanitaires efficaces qui permettent d'éviter l'engorgement des services hospitaliers, des mesures très diverses qui se cachent sous le label hétérogène de confinement.

Les mesures de déconfinement ont montré également leur importance, un retour trop rapide à la « normale » (c'est-à-dire de fait sans mesures de protection sanitaire imposée par le haut, permettant de vivre comme « avant » la pandémie) a sans doute impacté la capacité des pays de faire face à la deuxième vague, quand bien même celle-ci était-elle prévisible et prévue...

Pour ce faire, il convient de se pencher sur cette région et un premier constat peut être rapidement soulevé : celui de la forte, voire extrême, disparité des régimes politiques qui s'y trouvent. Ce trait est en partie bien sûr souligné par le fait que certains pays sont membres de l'Union européenne (l'Europe centrale symbolisée par les quatre pays du groupe de Visegrád, les pays baltes ou encore certains pays balkaniques, tant à l'Ouest qu'à l'Est ou encore la Roumanie). Mais même au sein de ces pays membres de l'U.E., force est de constater des

(2) La première vague a ainsi vu apparaître des hypothèses aujourd'hui récusées, notamment en lien avec une génétique différente ou par référence à des politiques de vaccination de l'ère communiste (en particulier contre la tuberculose).

évolutions très différentes, depuis la stabilité démocratique jusqu'aux tendances illibérales. D'autres pays sont, en dehors de l'U.E., eux aussi marqués par des réalités politiques, économiques et sociales diverses, souvent catégorisés comme des régimes hybrides entre démocratie (notamment parce qu'ils ont recours aux élections) et dictature (les dirigeants restent les mêmes, les systèmes politiques et économiques sont aux mains d'oligarchies, etc.).

Partant de ce premier constat, une question se pose avec force. On note depuis plusieurs années un recul, ou une érosion de la démocratie, ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler « *democratic backsliding* » en anglais (3), parfois lié à la montée des populismes, parfois aux inégalités économiques et sociales (menant au mécontentement) ou bien à des formes exacerbées de personnalisation de la politique. Le projet *Varieties of Democracy Project* (V-Dem (4)) met ainsi en lumière dans les dernières années des transitions vers des régimes moins démocratiques que dans les années précédentes, parlant de « troisième vague autoritariste », quand bien même là aussi les différences sont particulièrement nombreuses, comme peuvent le montrer par exemple d'un côté les cas polonais et hongrois (5) et de l'autre la République tchèque (6). Ce phénomène est plus général comme l'établit par exemple l'O.N.G. Freedom House (7). La pandémie a-t-elle changé la donne et renforcé les processus à l'œuvre ? L'hypothèse que nous souhaitons ici développer est la suivante : si la pandémie, notamment dans sa première phase, a révélé sa nature exceptionnelle, impliquant des solutions souvent extrêmes (en termes d'atteintes aux droits et libertés), la crise du coronavirus n'a cependant fait que renforcer les tendances à l'œuvre dans ces pays. Une première sous-hypothèse renvoie alors à la gestion de la première vague : l'union nationale causée par l'urgence est venue masquer les différences, notamment parce que les règles imposées ont été souvent les mêmes indépendamment de la nature du régime en place. Une seconde sous-hypothèse concerne les étapes suivantes (déconfinement, deuxième vague) : les régimes ont

(3) L. BUSTIKOVA et P. GUASTI, « The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? », *Politics and Governance*, 2017, vol. 5, n° 4, pp. 166-176.

(4) [www.v-dem.net/fr/](http://www.v-dem.net/fr/).

(5) L. CIANETTI, J. DAWSON et S. HANLEY, « Rethinking "Democratic Backsliding" in Central and Eastern Europe – Looking beyond Hungary and Poland », *East European Politics*, 2018, vol. 34, n° 3, pp. 243-256.

(6) S. HANLEY et M. A. VACHUDOVA, « Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic », *East European Politics*, 2018, vol. 34, n° 3, pp. 276-296.

(7) <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/democracy-retreat>.

vécu un retour à la « normale » après la première phase critique passée (la première vague), l'urgence absolue remplacée par une gestion politique plus conforme aux règles et pratiques employées avant la crise.

Nous allons ici tester cette hypothèse et ces sous-hypothèses sur la base de six cas de pays d'Europe centrale et orientale choisis pour leurs caractères spécifiques, chacun représentant un modèle en soi. Les pays analysés dans notre article seront la Lituanie, la République tchèque, la Hongrie, la Roumanie (considérées comme des démocraties consolidées, parfois imparfaites, voire dans des processus de transition vers des régimes illibéraux), l'Ukraine (en général considéré comme un pays en transition, ou comme un régime hybride) et la Biélorussie (un régime autoritaire). Pour éviter de les classer par ordre alphabétique ou les présenter de manière aléatoire, nous utiliserons comme clé de répartition le classement proposé par le magazine britannique *The Economist* (8) qui, sur la base de critères quantitatifs, propose un classement fondé sur un indice de la démocratie. Notre analyse sera cependant qualitative.

Pour chacun des pays analysés nous présenterons d'abord la situation politique avant l'apparition de l'épidémie Covid-19, ensuite nous traiterons le début de l'épidémie, ainsi que des premières mesures de confinement. Cela sera suivi par une présentation sur le confinement *stricto sensu*, ainsi que sur les problèmes apparus. Nous analyserons également le déconfinement et les problèmes y afférents, puis la montée de la deuxième vague, celle-ci permettant de mettre en lumière la capacité des régimes étudiés d'intégrer les leçons des mois précédents et de constater les tendances générales auxquelles le pays en question est soumis. Notre article est basé sur l'analyse des articles de presse locale, ainsi que francophones et anglophones.

## SECTION I. Lituanie

La Lituanie fait partie des pays qui ont rejoint l'Union européenne en 2004, en l'occurrence avec les deux autres pays baltes, devenant ainsi les premiers ex-États membre de l'U.R.S.S. à entrer dans la communauté. État balte le plus peuplé (environ 3 millions d'habitants), la

(8) <https://atlasocio.com/classements/politique/democratie/classement-etats-par-indice-de-democratie-monde.php>.

Lituanie est un régime parlementaire monocaméral depuis son indépendance et l'adoption de la constitution de 1992. Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct tandis que le Parlement (Seimas) est élu pour quatre ans selon un système mixte (71 députés sont élus au scrutin majoritaire, 70 à la proportionnelle (9)). Le gouvernement est issu de la coalition majoritaire au Parlement. Pays stable et économiquement relativement prospère, il a été touché relativement tardivement par la pandémie. Celle-ci a été gérée sans heurts manifestes par le gouvernement qui a mis en place des mesures de confinement (renforcées par des quarantaines le cas échéant) correspondant aux conseils appliqués dans les autres pays européens. Le point le plus marquant a sans doute été les élections législatives qui ont eu lieu en pleine deuxième vague de la Covid-19 en octobre 2020. Elles ont eu pour effet de changer le gouvernement en place, comme nous le verrons plus bas.

Au contraire de la Lettonie et de l'Estonie, la situation ethnique est relativement homogène, notamment la minorité russe est relativement faible (environ 6 %, alors qu'elle est d'environ 25 % dans les deux autres pays), mais la Lituanie dispose cependant d'une frontière importante avec la Russie (avec l'enclave stratégique de Kaliningrad). L'axe de développement actuel (par exemple les relations économiques) est fondé sur les relations avec la Finlande en particulier. Les trois États baltes sont cependant unifiés également au niveau de la monnaie, depuis que tous les trois ont adopté l'euro. Nous avons ici les deux principales dimensions géopolitiques spécifiques auxquelles font face les trois pays, la Lituanie ne faisant pas exception. Les bons résultats économiques généraux des pays baltes sont un autre point commun. Une particularité mérite d'être évoquée ici : la proximité de la Lituanie avec la Biélorussie en a fait un des pays où la solidarité avec les manifestants biélorusses est la plus marquée, y compris pendant la pandémie (10). La Lituanie a ainsi accueilli Svetlana Tikhanovskaïa (11).

Les premiers cas de coronavirus en Lituanie ont commencé à être découverts à partir du 28 février, l'ensemble du pays a été atteint

(9) I. MATONYTE, « La Lituanie », in N. BRACK, J.-M. DE WAELE et J.-B. PILET (dir.), *Les démocraties européennes*, Paris, Armand Collin, 2015, pp. 261-279.

(10) [www.lemonde.fr/international/article/2020/09/08/en-lituanie-la-diaspora-bielorusse-au-diapason-de-la-revolution\\_6051363\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2020/09/08/en-lituanie-la-diaspora-bielorusse-au-diapason-de-la-revolution_6051363_3210.html).

(11) [www.lefigaro.fr/flash-actu/la-rivale-du-president-bielorusse-refugiee-en-lituanie-20200811](http://www.lefigaro.fr/flash-actu/la-rivale-du-president-bielorusse-refugiee-en-lituanie-20200811).

progressivement et à l'été toutes les 60 municipalités lituaniennes ont annoncé avoir au moins un cas positif. La réaction rapide des pouvoirs publics a cependant contribué à limiter la hausse du nombre de cas au cours des premiers mois, avant un regain de la crise au cours de l'été et surtout une très forte hausse du nombre de cas pendant la deuxième vague.

Cette deuxième vague a été, comme dans beaucoup de pays d'Europe centrale et orientale, plus forte que la première, le nombre de cas dépistés (environ 45 000 cas fin novembre 2020, pour plus d'un million et quart de tests effectués) ainsi que le nombre de décès (près de 380 morts) sont cependant relativement faibles en comparaison avec les autres pays européens (12).

La Lituanie a décrété l'état d'urgence rapidement, le 26 février, c'est-à-dire avant l'apparition des premiers cas (une personne revenue de Vérone, le 28 février) conduisant aux premières mesures de confinement. La quarantaine a été décidée au 15 mars pour deux semaines, mais elle a été finalement prolongée jusqu'au 16 juin. Si, à l'instar des autres pays européens, la Lituanie a rapidement fermé ses frontières, elle les a ensuite ouvertes en priorité aux deux partenaires baltes (13) et à la Pologne. Le résultat global du confinement et des différentes mesures pris au cours de la crise reste dans la bonne moyenne, ce que souligne notamment la faible baisse du P.I.B. lituanien. Ces bons résultats (en particulier l'effort de rattrapage du niveau salarial) ne peuvent cependant cacher des difficultés structurelles importantes, principalement les inégalités sociales (14).

À l'instar de nombreux autres pays, le coronavirus a vu le pays se solidariser au cours de la première vague, tandis que dans un deuxième temps les enjeux politiques, magnifiés par les élections législatives au début d'octobre, sont venus complexifier la donne. La crise du coronavirus a eu pour conséquence directe l'adaptation de certaines règles, notamment l'extension à quatre jours du vote anticipé. Certains problèmes ont cependant été relevés, des électeurs n'ayant pu participer au vote (15). Grande nouveauté pour la Lituanie (entre autres pays), le vote en voiture a été autorisé pour la première fois, permettant

(12) <https://koronastop.lrv.lt/en/>.

(13) [www.lefigaro.fr/flash-eco/lituanie-lettonie-et-estonie-rouvrent-leurs-frontieres-communes-20200515](http://www.lefigaro.fr/flash-eco/lituanie-lettonie-et-estonie-rouvrent-leurs-frontieres-communes-20200515).

(14) [www.rtf.be/info/monde/detail\\_lituanie-coronavirus-et-inegalites-sociales-au-menu-des-legislatives-de-dimanche?id=10605888](http://www.rtf.be/info/monde/detail_lituanie-coronavirus-et-inegalites-sociales-au-menu-des-legislatives-de-dimanche?id=10605888).

(15) [www.euractiv.fr/section/all/news/tout-savoir-sur-les-elections-generales-en-lituanie/](http://www.euractiv.fr/section/all/news/tout-savoir-sur-les-elections-generales-en-lituanie/).

aux électeurs d'éviter d'entrer dans les bureaux de vote (méthode de drive-in (16)). Les risques d'ingérence (russe), relativement importants dans les pays baltes, ont été dénoncés en Lituanie en particulier (17), mais les élections législatives n'ont finalement pas été marquées par des problèmes de ce type.

Les questions dominantes lors de ces élections placées sous la menace directe de la Covid-19 sont restées classiques pour la Lituanie. La question de la gestion de la crise du coronavirus et de son impact sur la société et l'économie a fait logiquement et nécessairement irruption dans la campagne électorale. Le gouvernement en place au cours de la première vague (dirigé par Saulius Skvernelis) a ainsi été renversé à l'issue des élections par une nouvelle majorité de centre droit (18). Une des thématiques spécifiques portées par l'opposition victorieuse portait sur la préparation insuffisante du pays face à la deuxième vague qui couvait depuis plusieurs semaines. Le nouveau gouvernement d'Ingrida Šimonytė a été nommé le 24 novembre 2020, alors même que le pays finit une période de trois semaines de quarantaine.

## SECTION 2. République tchèque

La République tchèque, créée en 1993 suite à la partition de la Tchécoslovaquie, dispose d'un régime parlementaire bicaméral, même si le président de la République est élu au suffrage universel direct depuis 2013 (19). À l'aube de la pandémie de la Covid-19, la République tchèque faisait face à une situation politique complexe et relativement nouvelle : les élections d'octobre 2017 ont entériné la domination du parti ANO 2011 dirigé par l'entrepreneur Andrej Babiš (20), mais aussi fait entrer à la Chambre des députés pas moins

(16) L'Estonie fait sans doute quelque peu cas à part du fait de son passage au e-gouvernement souvent cité en exemple, y compris le vote électronique. Soulignons que les pouvoirs publics lituaniens ont mis en place une application dédiée à la lutte contre le coronavirus (<https://koronastop.lrv.lt/en/>).

(17) [www.lefigaro.fr/flash-eco/cyberattaques-france-lituanie-et-lettonie-proposent-a-l-ue-un-plan-pour-protoger-les-elections-20200928](http://www.lefigaro.fr/flash-eco/cyberattaques-france-lituanie-et-lettonie-proposent-a-l-ue-un-plan-pour-protoger-les-elections-20200928).

(18) [www.24heures.ch/legislatives-en-lituanie-victoire-de-lopposition-356570159664](http://www.24heures.ch/legislatives-en-lituanie-victoire-de-lopposition-356570159664).

(19) M. PEROTTINO, « La République tchèque », in N. BRACK, J.-M. DE WAELE et J.-B. PILET (dir.), *Les démocraties européennes*, op. cit., pp. 381-393.

(20) Ce parti, créé en 2011-2012 par Andrej Babiš, a réussi en 2013 à entrer à la Chambre des députés en prenant la deuxième place, à quelques voix de la social-démocratie. À l'époque le parti

de neuf partis, un record depuis 1990. Cette situation s'est avérée d'autant plus complexe que si ANO 2011 est largement arrivé en tête, les suivants sont non seulement électoralement très éloignés, mais aussi fortement divisés entre eux. Ce n'est ainsi qu'à la deuxième tentative (juin 2018) qu'Andrej Babiš a réussi à composer un gouvernement minoritaire avec la social-démocratie, soutenu par le parti communiste, une première depuis 1989.

Andrej Babiš et son parti impriment un style de gouvernance souvent qualifié de populiste (21). Ce style est à la fois fortement personnalisé et empreint d'instabilité (fonctionnement au jour le jour), mais aussi d'appels aux experts comme panacée aux problèmes de l'ancien mode de gouvernance politique. Cette posture générale a certes permis une assez rapide réaction aux nouveaux enjeux liés à la pandémie, mais a aussi marqué fortement d'une empreinte négative la capacité d'agir du gouvernement dans son ensemble en mettant à jour la volonté de Babiš de dominer le débat coûte que coûte (par exemple en refusant de décréter l'état d'urgence qui lui fait perdre la main) et en suivant la logique et le mot d'ordre qu'il a mis en avant dès son entrée en politique : gérer l'État comme on gère une entreprise (donc nonobstant les règles de fonctionnement du parlementarisme rationalisé).

La première vague de la pandémie a touché la République tchèque relativement tardivement par rapport aux autres pays européens, les premiers cas avérés n'ayant été annoncés qu'au début de mars 2020 (suite aux retours des vacances d'hiver passés dans les stations de ski en Autriche et en Italie). Ce retard relatif a permis au pays de se préparer au choc, même si la montée (relative) du nombre de personnes infectées en mars-avril a fortement inquiété les pouvoirs publics et la population.

Le pays a pourtant, de manière générale, été relativement épargné au printemps 2020, tandis que la montée de la deuxième vague, bien que prévisible et prévue, a été manifestement moins bien gérée, notamment suite à des décisions politiques de nature populiste. En effet, le rejet des décisions pourtant entérinées par le ministère de la

avait réussi sur la base d'un discours marqué par des appels contre la corruption et l'élite politique, à récupérer notamment l'électorat de droite (notamment O.D.S., ce parti faisant face à une grave crise interne). Quatre ans plus tard, ANO 2011 a réussi à renouveler l'exploit en aspirant littéralement l'électorat de gauche aux détriments des sociaux-démocrates et des communistes.

(21) Par exemple, L. BUSTIKOVA et P. GUASTI, « The State as a Firm: Understanding the Autocratic Roots of Technocratic Populism », *East European Politics and Societies*, 2019, vol. 33, n° 2, pp. 302-330.

Santé de faire porter les masques a été récusé par le Premier ministre Andrej Babiš, lequel avait au début de l'été également invité les Tchèques à revenir à la normale, déclarant que le pays était le « *best in Covid* » pour reprendre sa formule. Si dans un premier temps ce satisfecit a été général, le déconfinement généralisé à l'été 2020 a ainsi induit une recrudescence du coronavirus, faisant du pays, de manière inattendue, l'un des plus touchés en Europe en octobre-novembre 2020.

Les leçons de la première vague et de sa gestion relativement rigoureuse n'ont été tirées que de manière très partielle, tant les impératifs politiques sont redevenus prévalants et la sous-estimation de la dangerosité du virus a été forte.

L'antagonisme entre le ministre de l'Intérieur (chef du parti social-démocrate, Jan Hamáček), d'un côté, et, de l'autre, le Premier ministre Andrej Babiš et le ministre de la Santé Adam Vojtěch (tous deux ANO 2011) s'est essentiellement focalisé sur l'opportunité de mettre en place l'état d'urgence début mars 2020. Cette polémique, qui dura une dizaine de jours, fut finalement remportée par le ministre de l'Intérieur. Le point de bascule à son profit fut la mise à jour du fait que le ministère de la Santé était dans l'incapacité d'acheter rapidement les masques et autres produits sanitaires d'urgence qui faisaient alors défaut. Le ministre de l'Intérieur a alors fait jouer les réseaux sociaux-démocrates pour contourner les obstacles et se procurer ces produits auprès des entreprises chinoises, contournant pour un temps (et pour la bonne cause) les règles restrictives en matière de marchés publics.

L'accord obtenu a ainsi mis en avant de façon plus évidente le duo Hamáček-Babiš et l'effacement du ministre de la Santé Adam Vojtěch, désavoué continuellement. Le seul à avoir réussi à rester au centre du dispositif fut le Pr Roman Prymula, qui certes exerçait alors encore la fonction de vice-ministre de la Santé, mais dont la spécialisation d'épidémiologue lui a permis de continuer à jouer un rôle central, en appui au Premier ministre (souvent face à Jan Hamáček), avant de devenir pour quelques jours le ministre de la Santé (22).

La crise du coronavirus a mis en avant les limites du système de l'hygiène tchèque, longtemps sous-estimé et sous-financé. Les

(22) Avant d'être révoqué de cette fonction pour avoir enfreint les règles qu'il avait édictées (port du masque et fermeture des restaurants à l'occasion d'une réunion nocturne dont les raisons et acteurs sont restés obscurs).

changements successifs en la matière (notamment décentralisation/recentralisation) ont mis en exergue sous un autre angle les modes de gouvernance au jour le jour qui faisaient jusqu'alors la force d'Andrej Babiš. Ils ont également révélé à quel point le gouvernement et l'ensemble de la gestion de la crise sont à la merci de quelques individus : le manque de cadres est devenu flagrant (essentiellement au niveau du principal parti de gouvernement, ANO 2011), ce qui ne s'explique qu'en partie par le nombre limité de spécialistes (épidémiologues, virologues, etc.). Ils permettent également de mieux faire apparaître les limites du marketing et de la communication politique, pilier du pouvoir d'Andrej Babiš. Mais aussi à quel point les principes de la démocratie parlementaire et notamment celui de la responsabilité politique peuvent être contournés.

### SECTION 3. Hongrie

À l'aube de la pandémie du coronavirus, la Hongrie avait une place particulière parmi les démocraties de l'Europe centrale et orientale : depuis 2010, le pays est dirigé par le parti national-conservateur Fidesz, étroitement contrôlé par le Premier ministre Viktor Orbán. Celui-ci dispose d'une majorité parlementaire des deux tiers, ce qui lui garantit une stabilité gouvernementale exceptionnelle. Dès son installation au pouvoir, le gouvernement Orbán a fait prendre à la Hongrie un virage à droite et a engagé une politique à caractère nationaliste et populiste. Sur le plan de la politique interne, le gouvernement Orbán a utilisé sa majorité au Parlement pour adopter de nombreuses mesures modifiant profondément le fonctionnement de la société, sans consulter les parties intéressées (23). Depuis 2010, le gouvernement Orbán a mis en place un contrôle des médias par l'adoption d'une loi qui a validé la création d'une autorité nationale des médias et de communications (organe de régulation contrôlé majoritairement par le Fidesz). Il a également modifié la Constitution à plusieurs reprises pour y inclure un enracinement des valeurs chrétiennes, l'interdiction des mariages homosexuels, la modification du mode de nomination des dirigeants de toutes les institutions étatiques, ou encore la diminution

(23) B. BRUCKER, « La Hongrie », in N. BRACK, J.-M. DE WAELE et J.-B. PILET (dir.), *Les démocraties européennes, op. cit.*, pp. 193-207.

du rôle de la Cour constitutionnelle et le renforcement de la position du Parlement. Par ailleurs le système de santé hongrois a été dégradé par les coupes budgétaires successives depuis trois décennies.

La première vague de la pandémie a touché la Hongrie relativement tard : le premier cas a été identifié le 4 mars 2020. Toutefois, le gouvernement hongrois a pris des mesures bien avant cette date : le 31 janvier, une équipe opérationnelle dirigée par le ministre de l'Intérieur, Sándor Pintér, et le ministre des Ressources humaines, responsable entre autres du secteur de la santé, Miklós Kásler, lui-même médecin (24), a été mise en place en vue d'élaborer des plans pour empêcher la propagation du coronavirus en Hongrie. Cette équipe opérationnelle est cependant principalement composée de représentants de la police nationale. Parmi les quelques experts médicaux, il n'y avait qu'une seule personne renommée, l'infectiologue János Szlávik, tandis que Cecília Müller, médecin en chef au Centre national de santé publique et épidémiologue, a joué le rôle de porte-parole du gouvernement (25). Toutefois, il était bien évident que les principales décisions ont été prises et communiquées par le Premier ministre, Viktor Orbán. En raison de la propagation du coronavirus, le 7 mars, le gouvernement a décidé d'annuler la cérémonie nationale liée à la commémoration de la révolution de 1848-1849.

Les deux premiers cas détectés étaient deux étudiants iraniens, faisant leurs études en Hongrie, bientôt suivis par la contamination d'autres étudiants de la même origine. Plusieurs de ces étudiants ont été expulsés de la Hongrie (et de l'Union européenne) pour ne pas avoir respecté l'ordre de quarantaine hospitalière (26) (27). Le Premier ministre Viktor Orbán a ensuite tracé un lien entre l'immigration et la Covid-19, « introduit[e] par les étrangers et qui se propage parmi eux » (28). Le 11 mars, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence pour une durée de quinze jours. Cette mesure prévoyait la fermeture des frontières et la mise sous quarantaine des Hongrois rentrant au pays. En raison du grand nombre des étudiants étrangers,

(24) Oncologue renommé.

(25) Pendant la première vague, l'équipe opérationnelle s'est exprimé régulièrement lors des conférences de presse télévisées pour dresser le bilan de l'évolution du coronavirus et pour répondre aux questions des journalistes principalement progouvernementaux.

(26) Ces étudiants ont été accusés d'avoir quitté la salle de la quarantaine de l'hôpital sans autorisation ni vêtements de protection. Leur agressivité a également été reprochée aux étudiants.

(27) [www.direkt36.hu/igy-lettek-baratokbol-a-koronavirus-bunosei-az-iraniak/](http://www.direkt36.hu/igy-lettek-baratokbol-a-koronavirus-bunosei-az-iraniak/).

(28) <https://magyarnemzet.hu/belfold/orban-viktor-egyvertelmuen-kapesolat-van-a-migracio-es-a-koronavirus-jarvany-kozott-7872191/>.

l'enseignement à distance a été introduit dans les universités, puis le 13 mars dans les écoles primaires et secondaires.

Au début de la crise, le gouvernement Orbán, malgré sa majorité de deux tiers dans le Parlement, n'était pas capable de prendre des décisions mûres et bien fondées : cela est illustré par le fait que le matin du 13 mars, Orbán, dans une interview dans la radio publique, a annoncé que les écoles publiques ne pourront pas être fermées, puis le soir du même jour, il a fait une allocution à la télévision publique pour annoncer la fermeture de toutes les écoles et l'introduction de la formation à distance (29). Ce changement était le résultat de la prise en compte de sondages non officiels du Fidesz d'après lequel une importante partie de la population était favorable à la fermeture des écoles. Un autre fait qui illustre l'incertitude du gouvernement ou le manque d'experts dans les équipes décisionnelles est la question du port du masque : le 26 mars, Cecilia Müller a souligné que seuls ceux qui sont infectés doivent porter des masques. Elle a même ajouté que pour toute autre personne le port de masque n'est pas conseillé, voire comporte des risques (30). Un mois plus tard, le gouvernement a rendu obligatoire le port de masque dans les restaurants, bars, magasins et dans les transports publics. Dans cette même allocution du 13 mars, le Premier ministre a annoncé la mise en place de groupes d'experts responsables pour des questions diverses liées à l'épidémie (économie, développement de vaccin, etc.).

Dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, Viktor Orbán a fait adopter le 30 mars par le Parlement une loi sur la protection contre le coronavirus qui lui donne de fait les pleins pouvoirs. Cette loi a permis au gouvernement de gérer le pays par décret, abroger ou suspendre une législation existante et cela sans limite de temps. En fait, cette loi a permis la prolongation de l'état d'urgence à l'origine limité à deux semaines. Cette loi menaçait l'indépendance des médias en prévoyant jusqu'à cinq ans de prison pour qui diffuserait des informations « fausses » ou susceptibles d'entraver l'action gouvernementale face au coronavirus. L'opposition, minoritaire, n'a pu empêcher son adoption. Les partis de l'opposition, ainsi que la communauté internationale, ont notamment critiqué le fait que les pleins pouvoirs accordés au

(29) <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/orban-viktor-rendkivuli-bejelentes-e-koronavirussal-kapcsolatos-kormanyzati-intezkedesekrol>.

(30) <https://24.hu/kozelet/2020/03/26/muller-cecilia-ha-nem-vagyunk-betegek-a-maszk-viselese-meg-karos-is-lehet/>.

gouvernement n'étaient pas limités dans le temps. Toutefois, ce fait est tout relatif, puisque la coalition gouvernementale pouvait voter sans entrave la prolongation des pouvoirs exceptionnels du gouvernement.

Sous prétexte de lutte contre le coronavirus, le gouvernement a réduit la capacité fiscale des municipalités (31) et fait appel aux militaires pour prendre le contrôle de presque 200 entreprises considérées comme « stratégiques » pour la lutte contre la pandémie afin d'assurer leur fonctionnement (32). Viktor Orbán a également annoncé un programme de sauvetage de l'économie hongroise pour diminuer les effets économiques négatifs de la pandémie, entérinant des coupes budgétaires, la mise à contribution des banques et des chaînes de distribution. « Nous allons créer autant d'emplois que l'épidémie en a détruits » (33), a affirmé Orbán. Le gouvernement a pris en charge 70 % des coûts salariaux des employés mis au chômage partiel pour une durée de trois mois. En plus, l'État a mis à la disposition des entreprises en difficulté un crédit subventionné (34), principalement dans le secteur du tourisme. Un treizième mois de retraite a été réintroduit, mais étalé sur quatre ans (35).

Pour faire face à la pénurie des équipements (masques chirurgicaux, masques respiratoires antiviraux, respirateurs, etc.), le gouvernement a ordonné l'achat en masse. Une importante partie des équipements médicaux provenaient de la Chine qui entretenait depuis un certain temps des relations privilégiées avec les démocraties illibérales de l'Europe centrale et orientale, y compris la Hongrie. Orbán a même noté : « [L]'aide vient de l'Est, la critique vient de l'Ouest » (36), en faisant référence aux critiques émanant de l'Union européenne (37).

(31) Depuis les élections municipales de 2019, de nombreuses grandes villes et la capitale sont administrées par les partis de l'opposition.

(32) [www.napi.hu/magyar\\_vallalatok/letfontossagu-magyar-vallalat-koronavirus-jarvany-honvedelem.703638.html](http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/letfontossagu-magyar-vallalat-koronavirus-jarvany-honvedelem.703638.html).

(33) <https://koronavirus.gov.hu/cikkek/orban-viktor-annyi-munkahelyet-fogunk-letrehozni-amennyit-koronavirus-elpusztit>.

(34) [www.vg.hu/penzugy/penzugyi-szolgaltatok/egyszeri-adot-vetnek-ki-a-bankszektorra-2175624/](http://www.vg.hu/penzugy/penzugyi-szolgaltatok/egyszeri-adot-vetnek-ki-a-bankszektorra-2175624/).

(35) Le treizième mois de retrait a été introduit par le gouvernement de Medgyessy (M.S.Z.P.) et a été annulé par le gouvernement de Bajnai (M.S.Z.P.) en raison de la crise économique et financière de 2008-2009.

(36) [www.lalibre.be/international/europe/hongrie-viktor-orban-a-t-il-piege-ses-adversaires-5e8f72f8d8ad581631d92a57](http://www.lalibre.be/international/europe/hongrie-viktor-orban-a-t-il-piege-ses-adversaires-5e8f72f8d8ad581631d92a57).

(37) Cette critique orbanienne par rapport à l'Union européenne correspond à la politique étrangère intitulée « ouverture vers l'Est ». Cette politique est basée sur des relations privilégiées

Malgré le fait que le coronavirus a principalement touché (38) la capitale et le département Pest (39), le gouvernement a introduit des mesures identiques pour l'ensemble du pays (40). Les municipalités avaient toutefois le droit d'introduire des règles plus strictes.

Le gouvernement, compte tenu du nombre d'infections journalières relativement bas, a ordonné le déconfinement progressif : en mai les cafés, bars, restaurants ont été ouverts. Ensuite, le 18 juin, la mise sous quarantaine de quatorze jours des citoyens rentrant de pays étrangers a été abolie. L'état d'urgence a finalement été levé le 20 juin.

Après un relatif calme qui a caractérisé les mois de juin, juillet et la première moitié d'août, le nombre journalier des nouveaux cas a commencé à augmenter à partir du 20 août. Malgré la propagation exponentielle du nombre des nouveaux cas et des décès, jusqu'au début de novembre Orbán, en se référant au résultat d'une consultation populaire organisé en été (41), s'est montré réticent à introduire des restrictions sérieuses. C'est seulement à partir du 11 novembre qu'un confinement partiel a été introduit : rassemblements interdits, couvre-feu de 20 heures jusqu'à 5 heures, rencontres sportives à huis clos, l'enseignement à distance dans des écoles secondaires et des universités. Les crèches et les écoles primaires sont toutefois restées ouvertes (42).

Viktor Orbán s'est servi de la pandémie pour ses objectifs politiques : premièrement, il a pris l'image de « protecteur de la nation » menacée par un ennemi invisible, le coronavirus ; deuxièmement, il l'a utilisée pour soutenir sa rhétorique anti-immigration ; troisièmement, le gouvernement s'en est servi pour limiter la capacité financière des municipalités.

avec les « démocraties illibérales » de l'Est face à une U.E. qui reproche toujours à la Hongrie sa politique non conventionnelle.

(38) Données du 1<sup>er</sup> avril : personnes contaminées au total 492 dont Budapest 215, département Pest 89 ([www.portfolio.hu/gazdasag/20200401/itt-a-magyar-koronavirus-terkep-423362](http://www.portfolio.hu/gazdasag/20200401/itt-a-magyar-koronavirus-terkep-423362)).

(39) C'est le département qui comprend la capitale aussi par conséquent beaucoup de personnes qui travaillent et étudient à Budapest habitent dans une localité du département Pest.

(40) S. Z. KOVÁCS, B. KOÓS, A. UZZOLI, B. PÁGER et I. EGYED, « Regional Effects of the Covid-19 Pandemic and Policy Responses in Hungary », *R-Economy*, 2020, vol. 6, n° 3, pp. 208-221.

(41) Dans le cadre de cette consultation, le gouvernement a demandé l'opinion des citoyens sur les mesures à prendre.

(42) [www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/fremissement-en-france-confinement-en-hongrie-le-point-sur-la-pandemie\\_2138277.html](http://www.lexpress.fr/actualite/societe/sante/fremissement-en-france-confinement-en-hongrie-le-point-sur-la-pandemie_2138277.html).

## SECTION 4.

## Roumanie

La Roumanie (43) a officiellement détecté son premier cas de personne infectée par la Covid-19 le 26 février 2020, le traçage a permis de trouver rapidement l'origine de ce premier cas (le virus ayant été transmis par un touriste italien). Les cas suivants ont ensuite été découverts dans les jours et semaines suivants à travers l'ensemble du pays, mais avec souvent une origine commune de la maladie : l'Italie. La Roumanie est de fait très liée avec la péninsule italienne, une liaison historique et partiellement culturelle, une partie importante de la diaspora roumaine se trouvant justement dans ce pays, premier pays d'accueil pour les migrants roumains (44). Cette communauté contribue à entretenir d'importants flux (de personnes et de biens) entre la Roumanie et l'Italie (notamment par la voie routière, en particulier *via* la Hongrie).

Ces liaisons nombreuses et soutenues expliquent en partie que le virus s'est propagé relativement rapidement à travers l'ensemble de la Roumanie au début de la première vague. C'est aussi la raison pour laquelle une des mesures importantes prises par les pouvoirs publics fut la suspension en mars des transports routiers et ferroviaires vers l'Italie. Le mois de mars a cependant vu également le gouvernement prendre les premières mesures de confinement, relativement drastiques au regard du nombre de cas officiels. Les raisons de ce confinement rapide et assez étendu étaient manifestement liées aux insuffisances connues des infrastructures roumaines.

Ce pays, membre de l'Union européenne depuis 2007 (45), présente un certain nombre de caractéristiques qui ont dès le début de la pandémie posé problème de par leur dimension systémique négative : forte corruption (notamment politique mais de fait généralisée, y compris dans le domaine de la santé), forte instabilité politique (le gouvernement actuel est le vingt-septième depuis fin décembre 1989, sans compter les remaniements plus ou moins importants), système de

(43) Environ 21 millions d'habitants, le pays est, au point de vue démographique, fortement touché non seulement par le vieillissement de la population, mais aussi par une forte émigration (la diaspora roumaine est évaluée à plus de 3,5 millions de personnes, principalement en Europe).

(44) <https://lepetitjournal.com/bucarest/actualites/rapport-la-diaspora-ro-serait-la-cinquieme-plus-grande-au-monde-261935>.

(45) Cf. PREDA et S. SOARE, « La Roumanie », in N. BRACK, J.-M. DE WAELE et J.-B. PILET (dir.), *Les démocraties européennes*, op. cit., pp. 395-411.



santé défaillant, déséquilibre centre(s) périphéries et espaces ruraux ou encore une pauvreté parfois marquée.

Le gouvernement actuel, dirigé par le libéral Ludovic Orban, est entré en fonction le 4 novembre 2019, nommé par le président Klaus Iohannis après la motion de censure qui a fait tomber le gouvernement dirigé par la social-démocrate Viorica Dăncilă (celle-ci s'appuyait sur une coalition de centre gauche qui a fini par éclater suite à des désaccords sur la personnalité à soutenir pour les élections présidentielles, il s'agissait de la quatrième motion de censure déposée contre ce gouvernement quatre fois remanié depuis janvier 2018). Notons que le président Iohannis a été réélu fin novembre 2019 en obtenant plus de 66 % des voix face à Dăncilă. Soumis aux mêmes conditions liées au modèle constitutionnel en vigueur, le gouvernement Orban a rapidement été mis en difficulté et renversé par une motion de censure le 5 février (suite au dépôt d'une proposition de loi visant à modifier le mode d'élection des maires).

Dans un premier temps Ludovic Orban proposa de reformer son gouvernement et de poser la question de confiance le 24 février, mais le quorum nécessaire pour le vote n'ayant pas été atteint et la Cour constitutionnelle imposant au président Iohannis de faire nommer un nouveau Premier ministre, le rôle a été endossé par le libéral Florin Cîțu, ex-ministre des Finances d'Orban. Le jour du vote, celui-ci retira sa candidature et laissa ainsi la place à Orban, qui proposa dès le lendemain un nouveau gouvernement. Il est clair que ces tergiversations, si elles sont typiques des manœuvres politiques fréquentes en Roumanie, arrivèrent alors même que justement la crise du coronavirus éclata en Roumanie et plus largement en Europe, imposant de fait une nouvelle dimension à ces enjeux.

Le deuxième gouvernement Orban, identique au premier, obtint la confiance quasiment immédiatement, ce qui constitue en soi un tour de force expliqué par la situation sanitaire, mais aussi par la bonne volonté de l'opposition socialiste qui prit en considération cette crise pandémique sans précédent et l'urgence absolue. Le pays était alors effectivement largement débordé face à la pandémie, même si celle-ci sera finalement bien plus grave à l'automne. En mars-avril le pays manquait de capacités de réaction à tous les niveaux (46). La pers-

(46) Le pays, en comparaison avec l'Italie tant touchée par la crise, dispose de près de deux fois moins de médecins, le secteur est en grande difficulté car longtemps sous-financé. Voy. [www.la-croix.com/Monde/Europe/En-Roumanie-personnel-soignant-demuni-face-coronavirus-2020-04-01-1201087350](http://www.la-croix.com/Monde/Europe/En-Roumanie-personnel-soignant-demuni-face-coronavirus-2020-04-01-1201087350).

pective d'une catastrophe proche de celle que vont connaître certains pays occidentaux, au printemps et tout d'abord l'Italie considérée logiquement comme très proche symboliquement, était dans tous les esprits. Le manque de capacités de dépistage impliquait de grandes incertitudes dans l'évaluation de la propagation du virus (manifestement sous-estimée) tout en rendant d'autant plus criants les problèmes préexistants en Roumanie, notamment la corruption.

Pourtant la pandémie a contribué, pour un temps, à stabiliser la situation politique : l'urgence s'est imposée au mois de mars et un accord de fait des acteurs politiques repoussa à la fois la perspective d'élections législatives anticipées (rendues possibles au regard de l'instabilité gouvernementale) mais aussi celle des municipales. Celles-ci, prévues en juin, furent finalement repoussées en septembre, alors même que s'annonçait avec force la deuxième vague.

Néanmoins la situation ne fut pas exempte de moments dramatiques : ainsi, après avoir annoncé vouloir tester les habitants de Bucarest alors que la Roumanie ne disposait pas de suffisamment de tests pour les personnels de santé (prioritaires en la matière par une décision du gouvernement), le ministre de la Santé, Victor Costache (chirurgien cardiovasculaire de profession), démissionna le 26 mars (47) et céda sa place à Nelu Tătaru (chirurgien). La pression sur le système sanitaire et hospitalier fut néanmoins énorme (48) et l'est resté y compris à l'automne, lorsque la deuxième vague prit des proportions et une ampleur encore bien plus importantes qu'au printemps (49).

Soulignons cependant que la Roumanie a manifesté une solidarité rare au printemps 2020 en participant à l'envoi d'une équipe européenne de médecins et d'infirmiers, déployée par l'intermédiaire du mécanisme de protection civile de l'Union, envoyée à Milan et à Bergame pour aider le personnel médical italien à lutter contre le coronavirus (50). Cette participation à l'effort de solidarité internationale fait partie de ce qu'il est devenu d'usage d'appeler la diplomatie du masque (51).

(47) <https://balkan.eu.com/romania-health-minister-victor-costache-resigns/>.

(48) [www.lemonde.fr/international/article/2020/04/05/coronavirus-en-roumanie-la-colere-des-medecins-envoyes-a-la-mort\\_6035649\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/05/coronavirus-en-roumanie-la-colere-des-medecins-envoyes-a-la-mort_6035649_3210.html).

(49) <https://fr.euronews.com/2020/09/25/covid-grande-inquietude-en-roumanie>.

(50) [https://ec.europa.eu/france/news/20200407/coronavirus\\_equipes\\_medicales\\_europe\\_italie\\_fr](https://ec.europa.eu/france/news/20200407/coronavirus_equipes_medicales_europe_italie_fr).

(51) [www.rtf.be/info/monde/detail\\_coronavirus-la-nouvelle-diplomatie-mondiale-du-masque-du-medecin-et-de-l-infirmier?id=10471186](http://www.rtf.be/info/monde/detail_coronavirus-la-nouvelle-diplomatie-mondiale-du-masque-du-medecin-et-de-l-infirmier?id=10471186).

La Roumanie faisait au printemps face à une situation complexe et dramatique. Si le gouvernement parvint à prendre ou faire adopter des mesures similaires à celles engagées à travers l'Europe, les mesures de confinement ont été souvent violemment critiquées, en particulier celles liées à l'exercice du culte. Le gouvernement décida en effet d'interdire la tenue de messes, une décision d'autant plus critiquée qu'elle fut portée par un des experts les plus importants dans le domaine médical et sanitaire et du dispositif roumain de lutte contre le coronavirus : Raed Arafat, médecin urgentiste réputé et anesthésiologue d'origine palestinienne, de confession musulmane. Celui-ci était en effet directeur du service des situations d'urgence (D.S.U.). Cette question est d'autant plus importante en Roumanie que la religiosité d'une large part des Roumains est particulièrement forte : toucher à cet aspect de la vie quotidienne prend une dimension encore plus importante lorsque les fausses nouvelles se répandent extrêmement vite dans le pays grâce à l'usage très développé des réseaux sociaux, donnant en l'occurrence une dimension religieuse (et xénophobe, voire raciste) à des décisions sanitaires partout reconnues.

Les élections municipales du 27 septembre ont été remportées par les libéraux du P.N.L., ce qui a été présenté comme un avant-goût des élections législatives prévues en décembre 2020. Fortement critiqué parce qu'intervenant alors même que la deuxième vague du coronavirus devenait une réalité, la participation fut pourtant relativement importante (46,02 %), certes inférieure, mais seulement de quelques points aux élections des années précédentes (à l'exception des élections de 2012 marquées par une participation « record » de 56 %). Les élections législatives ont ainsi été confirmées pour le 6 décembre par le président Iohannis, alors même que la pandémie s'aggravait dans le pays, et que l'opposition socialiste, en difficulté, proposait un report du scrutin (52).

## SECTION 5. Ukraine

Au printemps 2019, Volodymyr Zelensky, acteur et humoriste sans expérience politique, avec un programme électoral flou, a été élu

(52) <https://lepetitjournal.com/bucarest/actualites/iohannis-les-elections-legislatives-aurent-lieu-en-decembre-290530>.

président de l'Ukraine avec une majorité écrasante (73,2 %) contre le président sortant Petro Porochenko (53). Porochenko, qui était au pouvoir depuis 2014, a été régulièrement accusé de corruption, d'enrichissement personnel mais également d'avoir écarté Mikheïl Saakachvili (54), un rival potentiel, en lui retirant sa nationalité ukrainienne. L'élection de Zelensky, souvent vu comme la « marionnette » de l'oligarque Ihor Kolomoïsky, propriétaire de la deuxième plus grande chaîne télévisée de l'Ukraine (55), dans ce pays orthodoxe épuisé par la corruption, les difficultés économiques et une guerre meurtrière, a été saluée non seulement par une importante partie des leaders européens et par le président américain Donald Trump, mais également à demi-mot par la Russie. Les observateurs de l'O.S.C.E. ont jugé le vote « pluraliste » et respectant « les libertés fondamentales » (56).

Dans son discours d'investiture, le président Zelensky a annoncé la tenue d'élections législatives anticipées, à l'issue desquelles il a nommé Oleksi Hontcharouk Premier ministre. Cependant, au début de la pandémie le président a accepté la démission de celui-ci (57) et a fait approuver par sa majorité au Parlement un tout nouveau gouvernement. Un quasi-inconnu, Denys Chmyhal, a été alors nommé Premier ministre, mais le remaniement gouvernemental et surtout le départ de l'ancien ministre des Finances apprécié par les Occidentaux étaient mal perçus par les marchés au moment où une nouvelle aide du Fonds monétaire international (F.M.I.) est en cours de négociation (58).

Le premier cas de contamination a été détecté en Ukraine le 3 mars. Ce pays avait alors un système sanitaire déjà en grande difficulté, manquant en particulier de personnel qualifié bien avant le début de la pandémie. Par conséquent, le 12 mars, l'Ukraine a fermé tous ses établissements scolaires ainsi que les centres commerciaux, les salles de sport, les restaurants et les cafés. Le 13 mars, alors que le pays

(53) [www.statista.com/statistics/996813/ukraine-second-round-election-results/](http://www.statista.com/statistics/996813/ukraine-second-round-election-results/).

(54) Ex-président géorgien, Saakachvili a obtenu la nationalité ukrainienne en 2015, l'a obtenue à nouveau en 2019 (la décision de Porochenko faisant de lui un apatride).

(55) [www.rtf.be/info/monde/detail\\_ukraine-un-comedien-veut-passer-de-president-fictif-a-president-tout-court?id=10124611](http://www.rtf.be/info/monde/detail_ukraine-un-comedien-veut-passer-de-president-fictif-a-president-tout-court?id=10124611).

(56) [www.osce.org/odihr/elections/ukraine/439574](http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/439574).

(57) Hontcharouk présente sa démission en janvier 2020 à la suite de la révélation d'un enregistrement audio dans lequel il met en cause les connaissances du président Zelensky en matière économique. Celui-ci la refuse en janvier, mais finit par l'accepter le 3 mars.

(58) [www.lepoint.fr/monde/ukraine-zelensky-remanie-son-gouvernement-pour-sauver-sa-populaire-04-03-2020-2365822\\_24.php](http://www.lepoint.fr/monde/ukraine-zelensky-remanie-son-gouvernement-pour-sauver-sa-populaire-04-03-2020-2365822_24.php).

comptait trois cas et déjà un mort, le gouvernement a décidé de fermer toutes ses frontières aux étrangers. Les Ukrainiens souhaitant rentrer au pays devaient se soumettre à une quarantaine. Le gouvernement a ensuite décidé de suspendre toutes ses liaisons aériennes à partir du 17 mars.

Le personnel médical ukrainien a rapidement dénoncé le manque de moyens de protection ainsi que la trop forte charge de travail dans les hôpitaux. Pour faire face à la pénurie, l'Ukraine a acheté en urgence de la Chine des masques et des combinaisons de protection ainsi que des tests de dépistage, des appareils de ventilation artificielle et des désinfectants (59).

Le 25 mars, le gouvernement ukrainien a décrété un état d'urgence national de trente jours et a prolongé les mesures de quarantaine jusqu'au 21 avril, puis jusqu'au 11 mai. Le 1<sup>er</sup> avril, de nouvelles mesures préventives ont été instaurées pour lutter contre la propagation du coronavirus : obligation de mettre le masque dans les espaces publics, interdiction de sortie pour les moins de 16 ans sauf accompagnés par un tuteur, et interdiction de se déplacer en binôme, sauf en cas d'urgence. En plus, les rassemblements de plus de dix personnes ont été interdits et les promenades dans les espaces verts et côtes maritimes ont été abolies sauf pour promener des animaux de compagnie.

Entre-temps, le lieu le plus sacré pour les orthodoxes du pays, la lauré des grottes à Kiev, important monastère du pays, est devenu l'un des principaux foyers de contamination du pays. Dans ce lieu de culte, plusieurs dizaines de moines ont été infectés par le coronavirus. Cette contamination en masse était le résultat du comportement irresponsable du métropolite Paul, supérieur du monastère : en mars, alors que le gouvernement annonçait la fermeture des écoles, des espaces publics et le transport, il avait appelé les fidèles à « se précipiter dans les églises », à n'avoir « peur de rien » et à se donner « des accolades » (60). La maire de Kiev a ordonné l'isolement du lieu, ce qui n'a pas empêché un député du parti d'opposition prorusse, Vadim Novinski, d'aller livrer au monastère des cartons de masques, sans toutefois prendre les mesures de précaution nécessaire pour se protéger. Résultat : lui-même a été infecté (61).

(59) <https://lenouvelliste.com/article/213862/lukraine-recoit-des-masques-et-des-tests-chinois>.

(60) [www.lemonde.fr/international/article/2020/04/17/coronavirus-le-principal-lieu-saint-orthodoxe-de-kiev-foyer-de-contamination\\_6036892\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2020/04/17/coronavirus-le-principal-lieu-saint-orthodoxe-de-kiev-foyer-de-contamination_6036892_3210.html).

(61) <https://ukranews.com/en/news/696815-coronavirus-revealed-in-mp-novinsky>.

Le gouvernement ukrainien a ordonné un déconfinement progressif à partir du 11 mai : d'abord les parcs, les centres de récréation, ainsi que les cafés et les restaurants avec des tables en plein air ont été ouverts, tandis que dans un deuxième temps, le transport public, les écoles maternelles et les hôtels ont été rouverts. Finalement, en juin, l'Ukraine a commencé à relancer ses liaisons ferroviaires, les lignes aériennes domestiques et internationales.

Après quelques mois « calmes », l'épidémie est repartie en Ukraine en août avec presque 2 000 nouveaux cas par jour. Un chiffre inquiétant si on tient compte qu'au printemps, la situation était relativement sous contrôle (avec environ 550 contaminations par jour avant le déconfinement (62)). Donc l'évolution de l'épidémie correspond à celle dans la plupart des PECO : la deuxième vague a été plus forte que la première. Par conséquent le gouvernement a ordonné, encore une fois, la fermeture des frontières.

Malgré la propagation du coronavirus, les élections locales ont eu lieu le 25 octobre. Cinq jours avant les élections, le président Zelensky a prononcé un discours devant la *Verkhovna Rada*, le parlement ukrainien. Dans ce discours, faisant allusion à l'épidémie, Zelensky a critiqué l'héritage de son prédécesseur au niveau de la santé publique et souligné les mesures positives prises pour faire face au coronavirus : la reprise du service des médecins hygiénistes, le début de la production de masques, la mise en place d'un système de dépistage (63). Toutefois, les élections locales ont eu pour résultat un revers électoral pour le président en fonction et ses alliés : sur neuf grandes villes et centres régionaux à travers l'Ukraine, aucun candidat du parti présidentiel n'a été élu maire (64), ce qui montre que les électeurs n'étaient pas satisfaits de la manière dont Zelensky a géré les crises sanitaire et économique liées à la Covid-19.

Comme le montrent les élections locales, le Président ukrainien ainsi que son parti sont sortis affaiblis de l'épidémie. Zelensky, tout comme d'autres leaders de la région, s'est servi de la pandémie pour critiquer son opposition politique, sans reconnaître sa responsabilité personnelle dans la mauvaise gestion de la deuxième vague de l'épidémie.

(62) [www.worldometers.info/coronavirus/country/ukraine/](http://www.worldometers.info/coronavirus/country/ukraine/).

(63) <https://uacrisis.org/fr/zelenskyy-reports-and-promises>.

(64) [www.tdg.ch/ukraine-revers-electoral-pour-le-president-zelensky-583845100969](http://www.tdg.ch/ukraine-revers-electoral-pour-le-president-zelensky-583845100969).

## SECTION 6. Biélorussie

Le président Alexandre Loukachenko est au pouvoir depuis 1994. Le déroulement de ses réélections a de nombreuses fois été critiqué par le Conseil de l'Europe (65) et l'O.S.C.E. La Biélorussie est un régime présidentiel : le Président est à la fois le chef de l'État et le Premier ministre. Loukachenko conduit une politique dirigiste sur le plan économique et nationaliste sur le plan de la politique extérieure. La Biélorussie est parfois qualifiée de « dernière dictature de l'Europe » (66). C'est aussi le dernier pays européen à pratiquer la peine de mort. Les élections législatives de novembre 2019 ont davantage renforcé le contrôle du Président sur le Parlement. Aucun parti ou candidat d'opposition n'a obtenu de siège, les principaux opposants ont été empêchés de se représenter (67).

Les élections présidentielles d'août 2020 à l'issue desquelles le président Loukachenko a été réélu selon les résultats officiels avec 80,2 % des voix ont été largement critiquées par l'opposition ainsi qu'une partie de la population biélorusse (68). L'annonce des résultats par les autorités a provoqué d'importantes manifestations dès le soir du scrutin. Des affrontements entre les manifestants et la police antiémeute ont éclaté dans plusieurs villes du pays. La police a également reconnu avoir procédé à des tirs à balles réelles (69). Des manifestations massives ont depuis eu lieu régulièrement non seulement à Minsk mais également dans les principales villes du pays.

Le système de santé biélorusse est resté en grande partie hérité de l'époque soviétique et est resté une priorité politique de l'État. Le pays fournit ainsi un ensemble de soins à la population entière et cela est, en règle générale, gratuit pour le bénéficiaire.

Le premier cas de personne contaminée par le coronavirus a été confirmé dès le 28 février. Alors que la plupart des pays de la région

(65) <https://rm.coe.int/168071ee4a>.

(66) [www.leparisien.fr/international/bielorussie-alexandre-loukachenko-le-dernier-dictateur-d-europe-dans-la-tourmente-08-08-2020-8365254.php](http://www.leparisien.fr/international/bielorussie-alexandre-loukachenko-le-dernier-dictateur-d-europe-dans-la-tourmente-08-08-2020-8365254.php).

(67) [www.dw.com/en/belarus-election-no-seats-for-opposition-as-lukashenko-maintains-power/a-51290419](http://www.dw.com/en/belarus-election-no-seats-for-opposition-as-lukashenko-maintains-power/a-51290419).

(68) [www.lemonde.fr/international/article/2020/08/10/deni-democratique-en-bielorussie\\_6048598\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2020/08/10/deni-democratique-en-bielorussie_6048598_3210.html).

(69) [www.independent.co.uk/news/world/europe/belarus-protests-police-live-rounds-clash-election-latest-today-a9666681.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/belarus-protests-police-live-rounds-clash-election-latest-today-a9666681.html).

ont pris des mesures pour se confiner et limiter la propagation du virus, en Biélorussie presque rien n'a changé. Le président Loukachenko a refusé de mettre l'économie du pays en arrêt : les bars, les restaurants et les commerces sont restés ouverts, le championnat de football (70) ainsi que la parade militaire commémorant la victoire soviétique en 1945 (71) ont été maintenus. Le pays n'a ainsi connu aucune mesure réelle de confinement.

Loukachenko a même qualifié le virus de « psychose » et a vanté les mérites de la vodka, des saunas et du travail dans les champs (72). Selon le Président biélorusse, « le tracteur guérit tout le monde ». Quelques jours plus tard, dans un stade de hockey bondé où la distanciation sociale n'a pas été respectée, le président Loukachenko a fait de ce sport hivernal le meilleur moyen de combattre le coronavirus (73). Il a même affirmé que le port du masque respiratoire dans des écoles était absurde.

Le 27 mars, Loukachenko a expliqué lors d'une conférence de presse les raisons de son refus de fermer le pays pour combattre la pandémie. Tout d'abord, la raison est économique : lutter contre la Covid-19 comme dans d'autres pays était coûteux et les mesures inefficaces. Il a ensuite souligné la nécessité de protéger la population vieillissante du pays en laissant les écoles ouvertes puisque la fermeture de celles-ci signifierait que les enfants seraient gardés par les personnes les plus vulnérables, les grands-parents. Par ailleurs, comme le rédacteur Maxime Poul le souligne, cette approche inédite a permis à Loukachenko de renforcer la souveraineté de son pays vis-à-vis de la Russie (74).

Malgré l'absence de confinement général, certaines mesures sanitaires ont tout de même été ordonnées : les porteurs du coronavirus, même asymptomatiques, ont été placés en isolement et hospitalisés. La quarantaine a été exigée pour tout étranger arrivant sur le territoire et un nombre important de tests a été réalisé.

(70) [www.nouvelobs.com/coronavirus-de-wuhan/20200401.OBS26935/en-bielorussie-le-president-refuse-le-confinement-et-recommande-vodka-sauna-et-hockey.html](http://www.nouvelobs.com/coronavirus-de-wuhan/20200401.OBS26935/en-bielorussie-le-president-refuse-le-confinement-et-recommande-vodka-sauna-et-hockey.html).

(71) [www.rtl.fr/actu/international/coronavirus-a-minsk-une-grande-parade-militaire-malgre-le-covid-19-7800496676](http://www.rtl.fr/actu/international/coronavirus-a-minsk-une-grande-parade-militaire-malgre-le-covid-19-7800496676).

(72) [www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-en-bielorussie-le-president-prone-vodka-hockey-et-tracteur-face-au-covid-19-6796334](http://www.ouest-france.fr/sante/virus/coronavirus/coronavirus-en-bielorussie-le-president-prone-vodka-hockey-et-tracteur-face-au-covid-19-6796334).

(73) [www.nouvelobs.com/coronavirus-de-wuhan/20200401.OBS26935/en-bielorussie-le-president-refuse-le-confinement-et-recommande-vodka-sauna-et-hockey.html](http://www.nouvelobs.com/coronavirus-de-wuhan/20200401.OBS26935/en-bielorussie-le-president-refuse-le-confinement-et-recommande-vodka-sauna-et-hockey.html).

(74) <https://fr.news.yahoo.com/coronavirus-bielorussie-strategie-risque-141043279.html>.

Le pays n'ayant connu de réel confinement, il est difficile de parler de déconfinement, mais à titre d'exemple, à partir du 11 juin les personnes provenant d'un certain nombre de pays entrant en Biélorussie n'étaient plus placées en isolement d'office de quatorze jours.

Les élections présidentielles ont eu lieu le 9 août malgré l'épidémie. La directrice des élections, Lydia Yersohina, a annoncé qu'en raison de la propagation du coronavirus le nombre d'observateurs étrangers participant aux élections devait être limité (75). Cela permettait d'éviter un contrôle extérieur trop important de ces élections tout en rappelant que la menace principale en matière de coronavirus provient de l'étranger.

Il est toutefois difficile, voire impossible, d'évaluer l'efficacité des mesures prises en Biélorussie pour faire face au coronavirus puisque les données publiées par les autorités de Minsk semblent selon de nombreux spécialistes falsifiées : officiellement le pays a recensé près de 9 000 cas et plus de 60 morts, mais selon certains médecins biélorusses, les autorités ont minoré les chiffres (76). Même si aucune preuve n'a été publiée par des experts pour soutenir cette accusation de fraude statistique, il est révélateur que le 30 avril, le médecin en chef de l'hôpital d'urgence de Vitebsk, Sergey Lazar, a été limogé après avoir critiqué l'efficacité des mesures du gouvernement biélorusse (77).

Il est évident que le gouvernement biélorusse, en mettant en avant les intérêts économiques du pays (78) et en voulant affirmer la souveraineté nationale, a essayé de minorer le danger sanitaire. En plus, le président Loukachenko s'est servi de la pandémie pour limiter la présence des observateurs internationaux en Biélorussie, alors même que le pays traverse une crise de légitimité sans précédent, mise en lumière par les manifestations massives récurrentes.

(75) <https://news.tut.by/economics/693709.html>.

(76) [www.lejdd.fr/International/Europe/la-bielorussie-ee-pays-ou-le-covid-19-nexiste-pas-3964524](http://www.lejdd.fr/International/Europe/la-bielorussie-ee-pays-ou-le-covid-19-nexiste-pas-3964524).

(77) <https://news.tut.by/society/682333.html>.

(78) Comme Loukachenko l'a lui-même reconnu.

## SECTION 7.

**Conclusion**

Chacun des six pays ci-dessus évoqués présente des caractéristiques souvent très différentes, tout comme leur évolution a été différenciée au cours de la crise de la Covid-19. Un des points communs généraux est, à l'exception de la Biélorussie, la même situation d'urgence extrême qui se met en place au printemps, lorsque la pandémie les atteint, alors même que le coronavirus est totalement méconnu. Le point suivant, commun à tous, mais pour lequel le régime de Loukachenko dispose de prédispositions évidentes, est la fermeture du pays de manière à l'isoler autant que possible (de fait, cependant les économies étant toutes plus ou moins interdépendantes, cette idée est en réalité toute relative).

Les états d'urgence qui sont décrétés partout donnent au gouvernement une latitude d'action extraordinaire, mais force est de constater que la première vague, soumise à une incertitude généralisée (sur le coronavirus, sur les méthodes de lutte contre la pandémie, etc.), voit d'une manière générale les oppositions se ranger derrière les gouvernements et leurs experts, accepter sans rechigner véritablement un confinement drastique. Deux exceptions se démarquent ici, la Biélorussie bien sûr, mais du fait de la nature même du régime et du musellement des oppositions qui finiront pourtant par se lever contre le dictateur après sa réélection frauduleuse. L'autre exception est la Hongrie du fait de l'absence de limite de temps *a priori* donné à cet état d'urgence. Celui-ci néanmoins finira par être abrogé et le retour à la « normale » amorcé.

Les différences vont cependant s'imposer ensuite de manière plus claire entre les régimes qui vont tenter de continuer sur leur lancée illibérale (Hongrie (79)), voire dictatoriale (Biélorussie). Dans les autres cas, en dépit de tentations populistes (pensons notamment au refus du Premier ministre tchèque d'imposer le port du masque à la fin de l'été pour ne pas heurter ses concitoyens défavorables à cette mesure, pourtant phare de la lutte contre la Covid-19 quelques mois auparavant), un retour à la normalité démocratique est assez clair, notamment renforcé par la tenue (très complexe et problématique) d'élections libres

(79) C'est aussi le cas notamment de la Pologne qui n'a pu être intégrée ici dans le panel des pays analysés.

qui, parfois, finissent mal pour le gouvernement nonobstant ses résultats dans la lutte contre le coronavirus. En l'occurrence il s'agit de la Lituanie où s'est opérée une alternance. Mais force est aussi de constater le maintien du gouvernement Orban en Roumanie et le fait que si le coronavirus y a bouleversé certaines tendances populistes ou politiciennes, le gouvernement y est resté en place de manière légitime et démocratique. L'Ukraine a là aussi démontré que le pouvoir n'est pas en capacité de masquer une faiblesse électorale, ni de tirer parti de la gestion de la crise.

Force est néanmoins de constater que certains gouvernants n'ont su résister à la tentation d'utiliser la crise et la gestion de celle-ci non seulement pour renforcer leur pouvoir pendant la crise, mais aussi pour en tirer des avantages politiques sur le plus long terme. Pour revenir à l'hypothèse de base que nous avons évoquée dans l'introduction, force est de constater (avec le recul de deux vagues de la Covid-19) que la crise du coronavirus n'a effectivement fait que renforcer les tendances à l'œuvre dans ces pays : tendances illibérales (la Hongrie de Viktor Orbán), populistes (la République tchèque d'Andrej Babiš) ou dictatoriales (la Biélorussie sous la coupe de Loukachenko). La transition ukrainienne s'avère toujours être particulièrement complexe, fragile et inachevée. La Lituanie et la Roumanie, peut-être de manière paradoxale pour le second cas, s'avèrent être les deux pays où l'on peut constater une continuité démocratique spécifique, bien que sans doute encore fragile et relative, dans le cas roumain. La première sous-hypothèse est largement confirmée, l'union nationale causée par l'urgence étant effectivement pour un court laps de temps venue masquer les différences pouvant exister notamment entre gouvernement et opposition(s). Ce phénomène logique est dû au fait que les règles imposées ont été souvent les mêmes indépendamment de la nature du régime en place (hormis la Biélorussie fixée dans son déni de la dangerosité de la Covid-19). La deuxième sous-hypothèse concernait les étapes de déconfinement puis de la deuxième vague : celles-ci ont effectivement été marquées par un retour général à la « normale ». La question posée dans presque tous les pays (à l'exception, encore une fois, de la Biélorussie) des leçons reçues et intégrées entre la première et la deuxième vague (et *grosso modo* les critiques de la gestion de la deuxième vague) permet de mettre en évidence le retour en force de l'opposition parlementaire et de la société civile, notamment dans leurs capacités, ici plus fortes, là moins importantes, de contrôler le pouvoir en dépit de la Covid-19.

## SECTION 8. Bibliographie

- BRUCKER, B., « La Hongrie », in BRACK, N., DE WAELE, J.-M. et PILET, J.-B. (dir.), *Les démocraties européennes*, Paris, Armand Collin, 2015, pp. 193-207.
- BUSTIKOVA, L. et GUASTI, P., « The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe? », *Politics and Governance*, 2017, vol. 5, n° 4, pp. 166-176.
- BUSTIKOVA, L. et GUASTI, P., « The State as a Firm: Understanding the Autocratic Roots of Technocratic Populism », *East European Politics and Societies*, 2019, vol. 33, n° 2, pp. 302-330.
- CIANETTI, L., DAWSON, J. et HANLEY, S., « Rethinking "Democratic Backsliding" in Central and Eastern Europe – Looking beyond Hungary and Poland », *East European Politics*, 2018, vol. 34, n° 3, pp. 243-256.
- HANLEY, S. et VACHUDOVA, M. A., « Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic », *East European Politics*, 2018, vol. 34, n° 3, pp. 276-296.
- KOVÁCS, S. Z., KOÓS, B., UZZOLI, A., PÁGER, B. et EGYED, I., « Regional Effects of the Covid-19 Pandemic and Policy Responses in Hungary », *R-Economy*, 2020, vol. 6, n° 3, pp. 208-221.
- MATONYTE, I., « La Lituanie », in BRACK, N., DE WAELE, J.-M. et PILET, J.-B. (dir.), *Les démocraties européennes, op. cit.*, pp. 261-279.
- PEROTTINO, M., « La République tchèque », in BRACK, N., DE WAELE, J.-M. et PILET, J.-B. (dir.), *Les démocraties européennes*, Paris, Armand Collin, 2015, pp. 381-393.
- PREDÁ, Cr. et SOARE, S., « La Roumanie », in BRACK, N., DE WAELE, J.-M. et PILET, J.-B. (dir.), *Les démocraties européennes, op. cit.*, pp. 395-411.