

LES ENTRETIENS D'AUXERRE

2020
6/7 NOVEMBRE

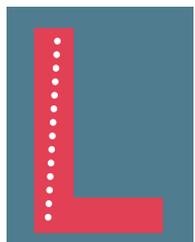


*SAISIE POPULISTE ET DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE
EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE*

Jacques RUPNIK

Politologue, Directeur de recherches au CERI
(CNRS-Sciences Po Paris)

*« En 1989, en Europe centrale, nous pensions que l'Europe était notre avenir; aujourd'hui, nous sentons que nous sommes l'avenir de l'Europe »
V. Orban, 22 juillet 2017*



Le mur de Berlin est tombé depuis plus longtemps qu'il n'a existé matériellement et la grande transformation démocratique en Europe centrale et orientale a maintenant fait place à un processus de dé-démocratisation. Si la décennie qui a suivi 1989 - un peu comme celle qui a suivi 1919 - a été marquée en Europe par un triomphalisme démocratique associé à la mise en place de nouvelles institutions de démocratie représentative, la décennie actuelle est marquée par la régression de la démocratie libérale et la montée de mouvements nationalistes et populistes qui rappellent à certains égards les années 1930.

Certains des pays longtemps considérés comme des "success stories" sur la voie bien tracée de la transition démocratique vers la consolidation et l'intégration à l'UE se sont maintenant tournés vers une nouvelle version de la politique autoritaire. Après avoir démantelé les murs qui divisaient les États et les sociétés, l'Europe centrale et orientale érige aujourd'hui de nouveaux murs, bien que sous des formes et dans des lieux différents. Après avoir déployé des efforts considérables pour adhérer aux institutions européennes, la région est aujourd'hui ambivalente ou hostile à ces institutions. Après avoir lutté pour les droits de l'Homme et les libertés démocratiques longtemps bafoués sous le communisme, elle promeut désormais des versions exclusives des communautés nationales et religieuses.

À la tête de cette "contre-révolution" contre les révolutions libérales de 1989, on ne trouve pas des nostalgiques de l'Ancien régime essayant de reprendre le pouvoir, mais des personnes qui ont été parmi celles qui ont initié le "retour en Europe" de la région trois décennies plus tôt. Orban et Kaczyński, deux anciens dissidents, sont à la tête de cette nouvelle politique. Les révolutions de 1989 ont progressé par la mobilisation de masse et la négociation ; la "contre-révolution" actuelle - comme Orban et Kacynski l'ont conjointement dénommée à Krynica en octobre 2016 - se forge aussi par les urnes. Les politiciens populistes ne descendent pas dans la rue, ils gagnent simplement les élections. Les révolutions de 1989 ont été associées au déclin et à la disparition de l'ancien système économique, tandis que la contre-révolution actuelle se développe grâce à une croissance économique impressionnante. Les révolutions de 1989 visaient à "revenir en Europe" et à "rattraper" l'Europe. La "contre-révolution" actuelle vise à restaurer la fierté et la souveraineté nationales tout en mettant en balance Bruxelles et Moscou...
Tout cela représente un changement historique profond. Trois décennies après la chute du mur de Berlin, la réaction populiste mine ainsi certains des principaux acquis démocratiques de 1989.



LA "DÉMOCRATIE POPULISTE" ET LA DÉRIVE AUTORITAIRE

Cette régression touche les pays de la région de manière inégale, mais elle est marquée par la même érosion des institutions et des procédures démocratiques, et surtout du constitutionnalisme et de l'État de droit (à travers la remise en cause de l'indépendance du pouvoir judiciaire). En Hongrie et en Pologne, et dans une moindre mesure ailleurs, les principes et valeurs de base sont remis en question. Ce recul dans des pays considérés pendant vingt ans comme la "success story" de la transition démocratique après 1989, se manifeste également dans les différentes tentatives (bien qu'imparfaites) d'évaluation de l'état de la démocratie. Freedom House a ainsi rétrogradé le statut de la Hongrie à la qualification de "partiellement libre". Dans le score global de l'Europe de l'Est, la Pologne est tombée à la 11^e place et la Hongrie à la 15^e place (derrière la Roumanie, la Bulgarie et la Serbie). La corruption est moins problématique en Pologne, mais elle l'est devenue en Hongrie, désormais jugée comme aussi gravement affectée que la Roumanie et la Bulgarie, deux pays jusqu'alors considérés comme des traîneurs au sein de l'Union Européenne. Les menaces les plus inquiétantes visent la liberté des médias, comme le montre la baisse drastique dans les classements internationaux. La Pologne est ainsi tombée à la 58^e place dans l'indice mondial de la liberté de la presse 2018 et la Hongrie à la 73^e (à égalité avec la Serbie et le Kosovo) et même à la 87^e place en 2019.

Au-delà de ces symptômes du recul démocratique, comment définir les régimes ? Il est important de les différencier et de suggérer une typologie provisoire qui pourrait aider à placer les pays examinés ici sur un continuum entre la démocratie libérale (constitutionnalisme et État de droit tels que compris par l'Union Européenne) et l'autoritarisme qui a émergé en particulier au cours de la dernière décennie dans son voisinage oriental, dont la Russie et la Turquie sont les deux principales variétés.

La Hongrie semble aujourd'hui avoir dépassé le stade de l'"illibéralisme". Luuk van Middelaar parle même d'"autocratie électorale" et T. Garton Ash considère que "le parti au pouvoir, le Fidesz, a tellement pénétré l'administration de l'État que la Hongrie est à nouveau un État à parti unique". La sociologue hongroise et ancienne députée Zsuzsanna Szelenyi considère que la politique d'Orban est une "nouvelle forme de changement de régime pour consolider son pouvoir". Larry Diamond parle de la "mort de la démocratie en Hongrie". Si la Hongrie - une discussion similaire concerne la Pologne - ne se qualifie plus elle-même de démocratie libérale (un terme qu'Orban rejette ouvertement), elle n'est pas non plus un régime autoritaire à part entière. Dans leur récente étude comparative "How Democracies Die", Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, de Harvard, ont entrepris une évaluation comparative dans laquelle la Hongrie et la Pologne sont qualifiées de "légèrement autoritaires", la Turquie d'"autoritaire" et la Russie de "très autoritaire".

Il est intéressant de noter que la Russie et la Turquie ont toutes deux évolué vers l'autoritarisme après une période de démocratisation et de rapprochement avec l'Union Européenne, qu'elles ont toutes deux remplacé la démocratisation par un autoritarisme de type Poutinien et Erdoganien, en utilisant un discours de légitimation populiste nationaliste, qu'elles révèlent un syndrome post-impérial mêlant des récits d'humiliation et de ressentiment contre l'Occident à une ambition néo-impériale dans le "proche étranger" de la Russie ou dans la politique étrangère "post-ottoman" de la Turquie.



Si la dérive autoritaire des deux grandes puissances à l'Est et des pays examinés dans cet article fait toujours référence à une version "populiste" de la démocratie, elle a aussi rendu explicite le rejet du libéralisme occidental incarné par une Europe considérée comme "faible et décadente". Vladislav Surkov, un conseiller influent du président russe avait inventé il y a plus d'une décennie le terme de "démocratie souveraine". Aujourd'hui, Poutine et ce principal idéologue du régime en ont, dans un article récent, reformulé la doctrine. Selon Surkov, le libéralisme occidental, que Poutine a qualifié de "force épuisée", est hypocrite, dirigé par des "marchands" et fondé sur "l'illusion du choix". Le régime russe est peut-être plus brutal, mais il est aussi plus honnête. Il est basé sur des structures de force, l'"État profond" (une notion également utilisée par les islamistes turcs). L'écho de ce dernier est la notion de "peuple profond" ("glubinnij narod" dicit Surkov) qui s'oppose aux élites "cosmopolites". Tout est basé sur l'affirmation d'une relation directe entre leader, Vladimir Poutine, et le peuple ("la confiance entre le leader suprême et les citoyens"). Ainsi, "les différentes branches du pouvoir convergent vers la personne du leader".

RÉGIMES HYBRIDES

Les pays d'Europe centrale qui s'écartent de la démocratie libérale ne considèrent en aucun cas la Russie de Poutine (ou la Turquie d'Erdogan) comme un modèle, bien qu'ils partagent leur mépris pour la démocratie libérale occidentale ainsi que pour une Europe considérée comme faible et décadente.

Leur nature hybride se reflète dans la variété des termes utilisés, à commencer par "democratura", "déconsolidation de la démocratie" et, peut-être plus adéquatement, par "autoritarisme compétitif". Ce dernier a été défini par Levitsky et Way comme des régimes dans lesquels "les institutions démocratiques formelles sont largement considérées comme le principal moyen d'obtenir et d'exercer l'autorité politique". Les titulaires violent ces règles si souvent et dans une telle mesure, cependant, que "le régime ne répond pas aux normes minimales conventionnelles de la démocratie". Les exemples d'Europe de l'Est donnés pour les années 1990 vont de la Serbie de Milosevic et la Croatie de Tudjman, à la Slovaquie de Meciar ou l'Ukraine de Koutchma. Le régime politique a depuis lors évolué dans certains de ces pays (en particulier les deux derniers mentionnés), mais la définition correspond maintenant, à des degrés divers, à plusieurs États d'Europe centrale et orientale.

L'essentiel de l'argument est que, bien que la concurrence électorale soit toujours libre, celle-ci n'est plus considérée comme équitable : vous n'êtes pas sur un pied d'égalité étant donné que le parti dominant qui détient tous les leviers clés du pouvoir exécutif peut compter sur le soutien des institutions de l'État (y compris les services de sécurité) et sur l'hégémonie dans les médias - ce qui rend extrêmement difficile, voire impossible, pour l'opposition d'avoir une chance d'exister. La situation des médias a été particulièrement modifiée au cours de la dernière décennie, à la fois par le contrôle direct de la radiodiffusion publique et l'influence indirecte exercée sur les médias privés par les oligarques associés aux pouvoirs en place, par l'attribution de la publicité d'État.

Il est intéressant de noter que le caractère hybride de ces régimes est désormais présenté comme une vertu plutôt que comme une nécessité. C'est ce qu'a fait le célèbre discours "illibéral" d'Orban en 2014. Plus récemment, Ryszard Legutko, idéologue et député européen du PiS, a affirmé qu'un "régime mixte" combinant des éléments de républicanisme, d'aristocratie et de monarchie était préférable à la démocratie.



Le déploiement des politiques néo-autoritaires en Europe est, bien sûr, très varié, mais la technique du pouvoir affiche une logique similaire ainsi qu'un discours leur conférant une légitimité. La question est la suivante : les régimes hybrides sont-ils une anomalie temporaire ? Ou représentent-ils une nouvelle norme de régime démocratique ? L'hybridité n'est pas un régime stable. Elle peut, comme dans le cas de l'Ukraine, être considérée comme faisant partie d'une transition tardive vers la démocratie. Elle peut aussi, comme dans le cas de la Hongrie, être considérée comme une étape dans une transition vers l'autoritarisme.

Bien que l'on ait beaucoup écrit sur la montée du capitalisme autoritaire, on note également que les régimes autoritaires peuvent parfois être "disciplinés" économiquement par les marchés. Les exemples vont de Milosevic et Mugabe à Maduro et Erdogan. C'est une chose de "discipliner" l'opposition ou la presse, mais c'en est une autre de s'isoler d'un environnement économique mondial. Jusqu'à présent, les néo-autoritaires central-européens ont joué sur les deux tableaux, en combinant la rhétorique anti-européenne et la dépendance aux "fonds structurels" de l'Union Européenne. Il est peu probable que cela soit durable.

Deux autres facteurs détermineront l'avenir. Le premier est l'état de l'opposition ; elle semble désormais faible, fragmentée et sans véritable leader. Mais ce n'est pas la Russie, où, comme l'opposant au régime Boris Nemtsov l'a dit un jour : "Il y a quelques années, nous étions une opposition. Aujourd'hui, nous sommes des dissidents". Les partis d'opposition peuvent, comme l'ont montré les élections au Parlement Européen, se rétablir s'ils sont capables de se connecter avec la société civile. C'est le cas en particulier en Pologne, mais aussi dans une certaine mesure en Slovaquie, en République tchèque ou en Roumanie. La société civile s'y est mobilisée contre les tentatives du gouvernement de réduire l'indépendance de la justice ou en faveur de la lutte contre la corruption. Deuxièmement, il y a la contrainte européenne, qui n'a pas été très efficace jusqu'à présent, mais qui reste importante. C'est le cas en particulier dans des pays comme la Pologne (3/4 des citoyens ont confiance en l'Union Européenne) et la Hongrie (plus de 60%), où donc l'écrasante majorité de la population est encore fortement attachée à l'adhésion à cette instance. Ce soutien est lié aux avantages que procure cette adhésion, mais aussi parce qu'il permet de maintenir une contrainte, un contrôle de l'extérieur sur leurs gouvernements qui ont progressivement démantelé les contraintes de l'intérieur.

En d'autres termes, la montée en puissance en Europe de régimes semi-autoritaires aux appels populistes pour la défense de la souveraineté nationale a ses limites. Le Brexit ne peut pas être une option, parce que la situation compliquée de la Grande-Bretagne dans ce processus - qui a effectivement fourni une certaine inspiration à l'approche de l'Europe centrale - est devenue un avertissement. Pas même pour des raisons économiques évidentes dans des pays dont les économies sont si étroitement liées à la zone euro (qui représentent 3/4 de leurs échanges) et à l'Allemagne en particulier.

Il y a aussi une prise de conscience croissante des risques géopolitiques encourus. La question de la démocratie libérale / règle de droit contre la dérive illibérale vers l'autoritarisme peut donc aussi se traduire par un dilemme géopolitique d'allégeance entre l'Union Européenne et la Russie. Les élites politiques et le grand public prennent conscience des risques liés aux "régimes hybrides" qui, 30 ans après 1989, amènent les pays d'Europe centrale et orientale à revisiter l'ancienne situation de "terres entre les deux".



SOURCES ET IMPLICATIONS DE LA RÉACTION POPULISTE

L'explication socio-économique qui a beaucoup de poids à l'Ouest (y compris au Royaume-Uni et aux États-Unis) est moins pertinente en Europe, bien que les disparités régionales et le fossé entre les zones rurales et urbaines jouent un rôle. Une anti-mondialisation s'est développée à travers les idéaux prônés par la droite nationaliste (la dépendance "coloniale" est devenue partie intégrante du discours du PiS et du Fidesz).

La crise des migrants de 2015 a agi comme un catalyseur dans l'émergence d'un langage et de politiques nationalistes, protectionnistes et souvent ouvertement xénophobes (rejet par l'accord de Visegrad des migrants hors Europe et rejet de la promotion occidentale du multiculturalisme qui est considéré comme une sorte de "gueule de bois" essentiellement post-coloniale).

Leur réponse radicale aux migrations vers l'Europe est liée au contexte historique et culturel de leurs processus tardifs de construction de l'État-nation, mais aussi accentuée par le déclin démographique de cet espace : ces 30 dernières années sont les plus dramatiques et sans précédent pour un temps de paix. Certains pays (Roumanie, Bulgarie, Baltes) ont perdu environ 20 % de leur population. Celle-ci s'est déplacée massivement vers l'Europe occidentale, pour des raisons économiques. Il existe un contraste frappant entre les chiffres de l'augmentation rapide du PIB par habitant depuis l'adhésion à l'Union Européenne et le déclin démographique parallèle. Pour les petites nations dont l'État est relativement récent, la "panique démographique" a créé des conditions favorables à la montée du nationalisme et des politiques identitaires. La relation entre la démocratie et la démographie est et restera importante pour la dynamique politique dans l'ensemble de la région.

Enfin, il existe un nouveau discours dans ces pays qui combine le ressentiment vis-à-vis de l'interférence de "Bruxelles" (donc lié à des problèmes de souveraineté) et la prétendue promotion du libéralisme culturel et sociétal (féminisme, genre, LGBT, mariage gay et multiculturalisme) aux dépens de la famille, de l'Église et de la nation. D'où l'émergence d'un nouveau discours sur la défense des valeurs chrétiennes et de la civilisation européenne. Une réaction conservatrice contre le libéralisme, mais aussi contre les héritages philosophiques et éthiques des Lumières européennes.

Jacques RUPNIK Politologue, Directeur de recherches au CERI (CNRS-Sciences Po Paris)

Bibliographie

Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, London, Penguin books, 2018.

Ce texte est une traduction d'une communication en anglais présentée par l'auteur lors d'un récent colloque en Grèce sur la crise de la démocratie en Europe du centre-est.