

Régressions post-démocratiques et dilemmes européens

par Jacques Rupnik

Après avoir passé deux décennies à étudier les transitions postcommunistes vers la démocratie en Europe centrale et orientale, les spécialistes de cette région se trouvent confrontés au processus inverse : la transition non démocratique. Le cas emblématique est celui de la Hongrie de Viktor Orban qu'un éditorial du *Monde* a qualifiée « d'Etat autoritaire au cœur de l'Europe »¹.

Mais la Roumanie n'est pas en reste, où certains observateurs décrivent la crise politique de l'été 2012 comme un « coup d'Etat rampant »². L'eurodéputée roumaine Monica Macovei, ancienne ministre de la Justice affirme : « Il est temps que les Roumains regardent la vérité en face et qu'ils se mobilisent sinon la dictature et la tyrannie peuvent s'installer à tout moment »³.

Même la République tchèque, dont les soubresauts de la vie politique font rarement la une des journaux européens, traverse une passe difficile qui amène certains observateurs locaux à s'interroger sur la solidité de sa démocratie parlementaire⁴.

On pourrait multiplier les exemples qui témoignent de la diversité des situations, mais qui permettent aussi de relativiser certains jugements trop alarmistes : la Pologne n'a-t-elle pas surmonté l'épisode inquiétant du pouvoir aux mains du parti des frères Kaczynski (2005-2007) ? Il reste que la situation économique et la crise européenne donnent au malaise de la démocratie dans les nouveaux membres de l'Union européenne un relief particulier, et interroge l'Union sur sa propre identité démocratique.

La corruption, au centre des difficultés politiques des gouvernements roumain et tchèque

A l'arrière-plan de la crise roumaine, c'est la question de l'Etat de droit et de la lutte contre la corruption qui sont posées. Après des années d'inefficacité et de faux-semblants, le parquet national anticorruption qui opère sous l'égide du président de la République Basescu avait réussi à faire condamner plusieurs hauts dignitaires de l'appareil d'Etat, dont l'ancien Premier ministre socialiste Adrian Nastase. L'arrivée aux affaires d'une coalition de socialistes alliés aux libéraux dirigée par Victor Ponta a modifié la donne. Le 16 juillet 2012, le nouveau Premier ministre enclenche une riposte contre Traian Basescu avec un vote de destitution au Parlement. Le Président déclare alors : « l'objectif de la majorité parlementaire est de prendre le contrôle de la justice. Ma destitution n'est qu'une étape sur cette voie ». Le personnage clef derrière ce bras de fer est l'oligarque, ancien officier de la Securitate, Dan Voiculescu, lié aux cercles du pouvoir actuel⁵. Certes, le scénario échoue car le référendum du 29 juillet approuvant la destitution n'atteint pas le quorum de voix requis, et surtout parce que la réaction de l'Union européenne a été sous-estimée : le président de la Commission, José Manuel Barroso, le président du Conseil européen, Herman Van Rompuy, et le président du Parlement européen, Martin Schulz, demandent au Premier ministre Victor Ponta de respecter les normes européennes. Angela Merkel juge « inacceptable que les principes de base de l'Etat de droit

¹ « Un Etat autoritaire au cœur de l'Europe », *Le Monde*, 16-17 juillet 2012.

² *Spiegel Online International*, 9 juillet 2012.

³ Cité par Mirel Bran, « Le contrôle de la justice enjeu central de la crise politique qui secoue la Roumanie », *Le Monde*, 19 juillet 2012.

⁴ Karel Hvizdala, « Je v Česku ohrožena parlamentní demokracie ? » (La démocratie parlementaire est-elle menacée en Tchéquie ? », commentaire à la radio publique tchèque CR6, 4 avril 2012.

⁵ François Marti, « Dan Voiculescu, le Raspoutine de Bucarest », *Le Monde*, 2-3 septembre 2012.

ne soient pas respectés dans un pays de l'UE »⁶. Ponta doit accepter de poursuivre la cohabitation avec le président Basescu. Résultat modeste, mais non négligeable. L'élection de décembre 2012 lui donne une occasion de prendre sa revanche. La coalition socialo-libérale obtient près de 60 % des voix, tandis que le parti Alliance Roumanie Droite, proche du Président, n'en reçoit que 17 %. Allié au parti hongrois UDMR, la gauche aura une majorité constitutionnelle à l'Assemblée et l'on doit souhaiter qu'elle en fasse un meilleur usage que le parti de Viktor Orban dans la Hongrie voisine. Il reste le constat : six ans après son adhésion à l'UE, la Roumanie a traversé une crise politique sans précédent, dont l'enjeu était rien moins que la Constitution, l'indépendance de la Cour constitutionnelle et de la justice, c'est-à-dire les fondements même de l'Etat de droit.

En République tchèque, c'est encore la question de la corruption et de l'indépendance de la justice qui sont au cœur du problème. Un gouvernement formé en juin 2009 autour de l'ODS (droite conservatrice) avec deux petits partis nouvellement formés qui ont fait de la lutte contre la corruption leur objectif premier, s'est totalement discrédité en montrant qu'il n'était pas la solution, mais faisait partie du problème. En trois ans une dizaine de ministres accusés de pratiques corrompues ont été contraints de démissionner. La gestion de la ville de Prague cogérée par l'ODS et les sociaux-démocrates depuis vingt ans, est devenue le symptôme d'un problème plus général qui concerne les commandes publiques confiées à des proches du parti au pouvoir. L'affaire *Opencards* a été pour le grand public l'un des révélateurs de l'ampleur du mal qui ronge la politique tchèque. La compagnie chargée de mettre en place ce projet de carte électronique de transport a en effet capté les profits considérables dégagés par cette opération (que le contribuable a payée le double de son coût réel) et fait disparaître les profits dans des îles lointaines et défiscalisées. Dans les années 1990, la corruption a principalement concerné les privatisations massives de tous les secteurs du commerce et de l'industrie. Au cours de la dernière décennie ce sont progressivement les commandes de l'Etat, les appels d'offres publics (et les fonds européens) qui ont fourni l'objet principal de la captation des ressources par les partis politiques. C'est sur cet arrière-plan qu'a été lancée à l'automne 2012 la campagne des présidentielles, la première au suffrage universel direct. Ce mode de scrutin exige pour les candidats de gros moyens financiers, ce qui ne fait qu'aggraver le mélange contradictoire entre les discours anticorruption et les besoins de financement de la campagne. Le rejet de la classe politique et le discrédit des institutions qu'ils occupent n'en est que plus grand.

En Slovénie, l'élection présidentielle du 4 décembre s'est également déroulée sur un arrière-plan marqué par la crise économique et financière d'une part et la question de la corruption d'autre part. Plusieurs maires de grandes villes (surtout celui de Maribor) sont dans le collimateur de la justice et du mécontentement des électeurs. Le candidat du parti social-démocrate Borut Pahor (il a obtenu 67 % au deuxième tour) a gagné face au président sortant Danilo Türk, indépendant soutenu par la droite du parti démocrate slovène.

Hongrie : la dérive autoritaire

Le cas de la Hongrie peut être considéré comme le test le plus important pour la « post-démocratie » en Europe du Centre-Est .

Depuis les élections parlementaires d'avril 2010, à l'issue desquelles le Fidesz, le parti du Premier ministre Viktor Orban, a obtenu 52 % des voix et suffisamment de sièges pour être en mesure d'amender la Constitution, la Hongrie connaît ce que son Premier ministre lui-même a appelé une « révolution électorale ». L'ampleur et la vitesse des transformations qui ont eu lieu sont en effet révolutionnaires. Au cours des deux dernières années, la Hongrie a adopté une nouvelle Constitution

⁶ *Le Monde*, 19 juillet 2012.

et son Parlement a voté plus de trois cent cinquante lois qui ont profondément bouleversé les fondements mêmes de l'Etat de droit, au point que l'on peut aujourd'hui se demander si le pays doit encore être considéré comme une démocratie libérale. Comment expliquer ce tournant autoritaire ? Comment qualifier le régime actuel dans une perspective comparatiste ? Quel a été l'impact des contraintes et des influences extérieures, émanant notamment de l'Union européenne ?

Le cas de la Hongrie est important car, dans trois domaines majeurs, son évolution récente va à l'encontre des attentes de ses partenaires et des experts. Ces derniers ont longtemps considéré le pays comme l'exemple même de la transition démocratique postcommuniste réussie, à la fois parce que la sortie du communisme y fut négociée sans heurts et parce qu'il semblait avoir rapidement consolidé un système démocratique. Après la transition, les élections ne concernaient plus la nature du régime lui-même, mais simplement l'orientation politique de son gouvernement. Pourtant, c'est précisément à la suite d'une élection libre que le Fidesz a remporté la majorité des deux tiers des sièges, nécessaire à son grand projet de refonte constitutionnelle.

Le deuxième renversement concerne l'économie. Il y a vingt ans, la Hongrie a été l'un des premiers pays à adopter des réformes favorables au marché, qui sont venues se superposer à celles entreprises dans les dernières années du régime de Janos Kadar. La Hongrie, au début des années 1990, était l'une des économies les plus ouvertes et les plus libérales d'Europe centrale et orientale, et était donc devenue le pays le plus attractif de la région pour les investisseurs étrangers. Au cours des dernières années, la situation économique et financière s'est cependant détériorée, et le gouvernement Fidesz a tenté une reprise en main de certains leviers par l'Etat, assortie d'une rhétorique de nécessaire réduction de la dépendance envers le « capitalisme international ».

Le troisième retournement concerne les relations avec l'Europe. La transition hongroise a associé la démocratie, l'Etat de droit et les réformes économiques à l'objectif d'entrer dans l'Union européenne. Même la question des cinq millions de Hongrois vivant en-dehors des frontières du pays a été subordonnée à cette finalité. La Hongrie de Orbán provoque des tensions croissantes avec Bruxelles. En mai 2010, le gouvernement Fidesz nouvellement élu a inquiété les pays voisins (Slovaquie, Roumanie) et l'UE en facilitant la procédure d'acquisition de la nationalité hongroise aux Hongrois habitant à l'étranger.

La « tempête législative » d'Orbán est fondamentalement antilibérale. La nouvelle Constitution et les nouvelles lois ne forment pas un cadre consensuel largement accepté par tous les acteurs politiques. Pour justifier ces changements, le Fidesz affirme que la Hongrie, à l'inverse d'autres pays postcommunistes, n'a jamais formellement adopté de nouvelle Constitution après 1989, et reste donc marquée par son passé communiste. Pourtant, la Constitution de 1949 a été tellement amendée depuis la fin des années 1980 qu'il ne restait pas grand-chose de la version originale. La Constitution de 2011 a été entièrement rédigée par le Fidesz, et l'opposition la considère comme un document partisan. Elle transforme des entités politiquement neutres – la Cour constitutionnelle, la Banque centrale, le médiateur de la République et le parquet – en bras armés du parti au pouvoir.

En bref, Orbán a fait disparaître les mécanismes de contrôle et d'équilibre qui sont considérés comme essentiels au maintien de l'Etat de droit. Ajoutons à cela la création d'un organe d'Etat ayant pour mission de veiller sur « l'objectivité des médias », et l'on a les ingrédients principaux de cette dérive autoritaire que l'écrivain hongrois György Konrad a récemment appelé *democradura*, un mélange entre Poutine et Berlusconi⁷. Régime hybride où il est difficile de savoir s'il s'agit de ce que Steven Levitsky et Lucan Way appellent une « forme affaiblie d'autoritarisme » ou simplement d'une « forme affaiblie de démocratie »⁸.

⁷ György Konrad a employé cette expression lors d'un débat organisé par *La Règle du Jeu* le 19 février 2012. Le terme *democradura*, ou, littéralement, « démocratie dure », a été inventé par Guillermo O'Donnell et Philippe Schmitter pour décrire certains régimes latino-américains des années 1970 et 1980.

⁸ Steven Levitsky et Lucan Way, « The Rise of competitive Authoritarianism », *Journal of Democracy*, 13, avril 2002, p. 52.

La transformation du Fidesz est une des clefs pour analyser ce processus. Parti libéral il y a vingt ans, c'est devenu un parti national-conservateur qui est parvenu à conquérir et à remodeler les principaux leviers du pouvoir. Si l'on cherche à expliquer les raisons de cette évolution, il faut prendre en compte une dose d'opportunisme politique, mais également la réapparition d'une profonde fissure dans la culture politique hongroise.

En 1989, le Fidesz se réclamait du libéralisme, que ce soit dans le domaine politique, économique ou culturel. Son nom était l'acronyme de la Fédération des jeunes démocrates, et le parti avait imposé une limite d'âge de 35 ans à ses membres. Il était soutenu par des électeurs jeunes, urbains, au niveau d'éducation supérieur à la moyenne. Les fondateurs ont vite découvert que la limite d'âge leur posait problème, et surtout que le centre gauche était un espace politique passablement bouché. Il y avait déjà un parti libéral issu de la dissidence, l'Alliance des démocrates libres (SzDSz), et les socialistes (ex-communistes) s'étaient trouvés une nouvelle identité comme défenseurs acharnés de l'économie de marché, de la démocratie, de l'OTAN et de l'Union européenne.

Les opportunités se trouvaient de l'autre côté de l'échiquier politique. Le principal parti qui avait émergé après 1989, le Forum démocratique hongrois (MDF, centre droit), commençait à s'effondrer. A la fin des années 1990, la droite était en miettes. C'est alors que le leader du Fidesz, Viktor Orbán, a décidé d'occuper cet espace vide. En quelques années, il a réussi à transformer un parti libéral, tourné vers les jeunes et les « bobos » en un parti nationaliste conservateur s'adressant aux laissés pour compte. La transition négociée en 1989 fut alors décriée comme n'ayant pas véritablement rompu avec l'héritage communiste. Il est impossible de comprendre Orbán, le Fidesz et la nouvelle Constitution sans s'intéresser à leur critique de 1989 et à la « crise de légitimité » qui selon eux caractérise les gouvernements qui en sont nés.

Ce qui aurait pu ne relever que de la posture rhétorique, utile à un parti en pleine redéfinition idéologique, est devenu autre chose, et a ré-ouvert une division plus profonde au sein de la culture politique hongroise. La radicalisation du Fidesz s'est faite en deux temps : d'abord deux élections perdues (2002 et 2006), puis la victoire de 2010. Dans la plupart des pays européens, un dirigeant qui perd deux élections de suite se retire. En Hongrie, Orbán s'était donné comme objectif de faire une « révolution ».

Pour le cinquantième anniversaire de la révolution hongroise de 1956 (octobre 2006), le Fidesz lance un appel à « refaire la révolution » contre les « communistes ». Quelques jours d'émeutes et une prise d'assaut de l'immeuble de la télévision publique ont constitué une commémoration discutable d'un événement grandiose. Quatre ans plus tard, lors du quatre-vingt-dixième anniversaire du traité de Trianon, on commémorait avec une rhétorique nationaliste enflammée de manière grandiose un événement discutable.

La radicalisation, dans la rue comme dans le discours, a débouché sur la récupération d'une tradition politique qui remonte au régime autoritaire de l'amiral Miklos Horthy, ancien officier naval sous les Habsbourg et « régent » autodésigné de 1920 à 1944. Le régime d'Horthy avait deux obsessions. La première était son opposition au bolchevisme : Horthy avait pris le pouvoir à la suite de l'effondrement de la République soviétique de Hongrie – qui dura bien peu – de Béla Kun, fondée en août 1919. La seconde était l'irrédentisme : le traité de Trianon avait privé la Hongrie de plus des deux tiers de son territoire et d'environ un tiers de ses habitants.

Voulant rompre (enfin) avec le passé communiste, Orbán récupère les deux obsessions susmentionnées et cherche à rattacher le pays à son passé précommuniste. Ce que l'on voit en Hongrie aujourd'hui, ce n'est pas simplement la renaissance ou la réinvention d'une tradition, mais la réouverture d'une division très ancienne dans la culture politique hongroise, entre les « urbanistes » et les « populistes ». Les premiers, libéraux ou socialistes, voyaient dans la démocratie libérale occidentale un modèle de transformation sociale et économique. Les seconds considéraient le peuple, la Hongrie

rurale de la *puszta*, comme la source des valeurs nationales et d'une démocratie « authentique »⁹. Dans l'entre-deux-guerres, cette « guerre culturelle » s'étendit à la politique et prit une dimension antisémite. Pendant la période communiste, elle demeura larvée, étouffée par la chape de plomb soviétique. Avec la fin des années 1980 naquit l'espoir d'une résolution de ce conflit idéologique. Les intellectuels des deux traditions, qui s'étaient tous retrouvés dans l'opposition à l'URSS, se réunirent autour de l'héritage du grand penseur hongrois Istvan Bibo (1911-1979), issu de la tradition populiste et qui fut ministre pendant la révolution de 1956. Au moment même où l'avènement de la démocratie semblait promettre la fin de cette division, elle a été délibérément ré-ouverte. Dans son chef d'œuvre, *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, Bibo voyait la démocratie menacée lorsque « la cause de la nation se sépare de la cause de la liberté »¹⁰.

En est-on revenu à la division entre deux Hongrie ? Certains acteurs semblent le penser. La mouvance nationaliste, en particulier le mouvement d'extrême droite Jobbik, tient un discours anti-Rom et antisémite¹¹. Les disciples des « urbanistes » ont eux aussi leurs stéréotypes. Imre Kertész, prix Nobel de littérature en 2002, décrit un pays plus divisé que jamais : « Je me demande si le pays a fait un choix entre l'Asie et l'Europe occidentale ». Il voit des parallèles inquiétants entre la situation actuelle et les années 1930. « La Hongrie est une fatalité », affirme l'écrivain dont l'œuvre majeure s'intitule *Etre sans destin*¹²...

Dilemmes européens

Les dérives de la démocratie dans les nouveaux pays membres de l'Union européenne poussent à faire un constat et soulèvent plusieurs questions.

D'abord le constat : l'Union doit aujourd'hui faire face à ce que le politologue bulgare Venelin Ganev a nommé (à propos de la Roumanie et de la Bulgarie) « le hooliganisme des nouveaux entrants », face auquel elle se trouve assez démunie. La perspective d'adhésion à l'UE a été un formidable levier de démocratisation, mais une fois qu'elle a été acquise, on a assisté à un phénomène de décompression, et la contrainte européenne s'avère beaucoup moins efficace. C'est ce que suggère le cas hongrois.

Celui de la Roumanie en revanche montre que lorsqu'elle le veut, l'Union peut exercer une pression et obtenir des résultats. On se souvient que lorsque l'Autriche a constitué, en 2000, une coalition entre les chrétiens démocrates de Schüssel et le parti d'extrême droite de Haider, elle a soulevé des protestations européennes. Une sorte de quarantaine lui a été imposée pendant un an, mais quand la Commission de surveillance a donné un avis favorable, on a préféré tourner la page. Le premier qui tendit la main au Premier ministre autrichien ostracisé fut alors un certain Viktor Orban. Il avait compris l'enjeu du test autrichien pour les futurs membres de l'Union européenne. C'est de là que date son alliance avec les partis du PPE au Parlement européen, et en particulier avec le OVP autrichien, la CSU bavaroise et Forza Italia. Et lorsque Orban, douze ans plus tard, s'est trouvé accusé de malmenager les libertés démocratiques, à commencer par celle des médias, il a trouvé un bouclier protecteur très efficace précisément au PPE. Plus généralement l'UE se montre vigilante sur l'Etat de droit lorsqu'il concerne l'économie et la finance, moins lorsqu'il est question des libertés publiques.

⁹ Voir François Fejtő, « Le populisme hongrois hier et aujourd'hui », communication présentée à une conférence du Ceri (Sciences Po) le 9 janvier 2007.

¹⁰ Istvan Bibo, *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, Paris, L'Harmattan, 1986, p. 115.

¹¹ Voir Joëlle Stolz, « L'extrême droite magyare rouvre les plaies de l'«affaire Dreyfus» hongroise », *Le Monde*, 7 avril 2012.

¹² Imre Kertész, « La Hongrie est une fatalité », *Le Monde*, 10 février 2012.