

L'Union européenne est désarmée face aux dérives autocratiques

mediapart.fr/journal/international/200820/l-union-europeenne-est-desarmee-face-aux-derives-autocratiques

Fabien
Escalona

Un soutien explicite au peuple biélorusse et un train de sanctions contre « *un nombre substantiel d'individus* » appartenant au régime contesté d'Alexandre Loukachenko. Voilà ce qui est ressorti du sommet européen tenu ce mercredi 19 août entre les chefs d'État et de gouvernement des 27 pays de l'UE. Le terrain avait été préparé dès la semaine dernière par leurs ministres des affaires étrangères, en réaction à la violente répression dont font l'objet les Biélorusses au cœur d'une protestation inédite contre le pouvoir qui les gouverne depuis vingt-six ans.



Le président du Conseil, Charles Michel, a annoncé que l'UE ne reconnaissait pas le résultat des dernières élections biélorusses. © AFP

Refusant de reconnaître les résultats manifestement truqués de l'élection présidentielle, l'UE tente donc de faire pression sur l'élite du régime pour la forcer à un dialogue national. Les leviers à sa disposition restent toutefois d'une portée limitée, à défaut de liens économiques et diplomatiques substantiels avec un pays qui entretient surtout des rapports de dépendance à la Russie.

Quoi qu'il advienne des efforts de l'UE vis-à-vis de la dictature de Loukachenko, cet épisode fournit l'occasion de remarquer à quel point, de manière plus générale, les 27 sont bien en peine de freiner les évolutions autoritaires en leur sein et dans leur proche voisinage. Les exemples de la Hongrie et de la Pologne (deux États membres depuis 2004) ou ceux des pays balkaniques aspirant à ce statut (comme la Serbie) illustrent bien cette impuissance.

Analysant ces cas de figure, plusieurs chercheurs ont même évoqué le « *piège autoritaire* » dans laquelle l'Union serait enferrée. Non seulement elle ne dispose pas d'outils performants pour empêcher la dégradation démocratique de certains régimes, mais son fonctionnement ordinaire, à travers ses institutions et sa politique d'adhésion, fournirait des avantages aux responsables des dérives autoritaires. Dit autrement, *son propre équilibre politique* favorise les protagonistes de la vague autocratique qui submerge un nombre croissant d'États dans le monde, jusque dans l'espace euro-atlantique.

Certes, le cas biélorusse s'inscrit à rebours de cette tendance, dans la mesure où c'est un édifice autoritaire, et non démocratique, qui vacille sous nos yeux. Alors qu'une autocratie se reproduit grâce à trois piliers – des résultats pour la population, la cooptation des opposants et la répression –, Loukachenko prend le risque d'une fuite en avant coercitive faute de disposer d'autres ressources. Mais on voit bien le problème posé à l'UE dans sa promotion de l'État de droit et de la démocratie libérale, au cœur des valeurs qu'elle professe et des exigences qu'elle pose, si elle n'est pas capable de les faire vivre sur son propre territoire.

Les régressions de la dernière décennie

Avant d'identifier les causes de l'impuissance européenne, il faut prendre la mesure de la dégradation à l'œuvre. On peut le faire grâce aux données collectées par le projet V-dem, qui permet notamment de mesurer la qualité des institutions essentielles à une démocratie représentative : le suffrage universel, des élections libres et sincères, la possibilité d'accès à des sources d'informations différentes, la liberté d'expression et la liberté d'association. De telles données permettent aux chercheurs d'observer et de comparer, sur le temps long, les dynamiques de démocratisation ou d'« *autocratisation* » à l'œuvre.

Le résultat est sans appel. Qu'il s'agisse d'États membres de l'UE ou de pays candidats à l'adhésion, des régressions significatives ont été enregistrées ces dernières années. Elles ont affecté des régimes où l'ouverture de la compétition politique et la qualité de l'État de droit avaient pourtant nettement progressé entre la fin des années 1990 et le début des années 2000.

Selon Florian Bieber, professeur à l'université de Graz en Autriche et auteur de *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans* (Palgrave, 2020), le tournant du millénaire fut en effet l'occasion d'une vraie « *rupture* » avec « *l'autoritarisme compétitif* » qui prévalait dans les Balkans occidentaux. Ce dernier se traduisait par l'existence d'institutions démocratiques formelles, qui étaient en réalité biaisées en faveur des gouvernants en place. Avec le recul, observe Bieber, la rupture s'est finalement réduite à un « *intérim* » avant la reconstitution de nouveaux régimes du même type, quoique reposant sur des ressorts plus subtils.

Les chercheuses Solveig Richter et Natasha Wunsch, respectivement rattachées à l'université d'Erfurt en Allemagne et à Sciences-Po à Paris, vont dans le même sens. Ayant forgé un indice moyen de qualité démocratique des pays balkaniques occidentaux, elles ont mis en évidence une dégradation quasi continue depuis au moins 2005, laquelle s'est même accentuée sur les dix dernières années. Et cela alors que ces pays ont formellement progressé dans leur mise en conformité avec les exigences de l'UE pour une éventuelle adhésion. Comme nous le verrons, ce « *découplage* » entre la mise en œuvre de réformes européennes et le recul de la performance démocratique témoigne *a minima* d'une faible capacité transformatrice de l'UE.

Mais c'est au sein de l'Union elle-même, en Pologne et en Hongrie en particulier, dans des pays qui avaient donc satisfait jadis à tous les critères d'adhésion, que des atteintes spectaculaires à l'État de droit et au pluralisme ont été enregistrées. Une équipe de l'institut V-dem, ayant réalisé le bilan le plus récent de l'état de la démocratie dans le monde, a mesuré que les deux pays d'Europe centrale partagent le podium, avec la Turquie, des régimes qui ont connu le rythme d'autocratisation le plus élevé ces dix dernières années.

Parmi les démocraties libérales, la nation dirigée par Viktor Orbán apparaît comme « *le plus extrême cas de régression dans la période récente* », ainsi qu'en a témoigné sa « *mise sous cloche du Parlement* » au plus fort de l'épidémie de Covid-19. Désormais classée par les mêmes chercheurs comme une « *autocratie électorale* », la Hongrie accède selon eux au statut inédit de « *premier État membre non démocratique de l'UE* ». Les catégories de régimes ainsi brandies peuvent bien sûr se discuter, surtout quand elles s'appliquent à des positions hybrides entre démocratie et autoritarisme. La tendance mesurée n'en reste pas moins extrêmement nette. Et là encore, la configuration politique de l'UE donne plus d'armes à Orbán ou aux nationaux-conservateurs du PiS polonais qu'elle ne leur en retire.

Les raisons d'une impuissance

On sait que l'Union, en tant que système d'intégration, a ses propres manquements en termes de légitimité démocratique. Cette construction hybride, à la fois supranationale et intergouvernementale, est aussi un projet élitaire qui accorde une forte autonomie aux exécutifs et à des organes non représentatifs. Des choix politiques cruciaux ont été soustraits au champ de la délibération nationale, sans que des possibilités semblables d'intervention et de contrôle populaires aient été recrées à l'échelle de l'UE.

Moyennant cet important bémol, les États membres doivent explicitement être dotés d'institutions qui garantissent les libertés et les droits fondamentaux des citoyens, aussi bien que des élections libres et sincères. Le garde-fou n'est pas complètement fictif : on imagine mal un État membre basculer vers une dictature de parti unique. En revanche, une évolution plus perverse mais aussi plus commune peut visiblement s'y accomplir. Il s'agit de celle qui s'attaque aux médias, aux universités, aux corps intermédiaires et à la

justice, pour mieux désarmer la société face aux abus du pouvoir et restreindre les marges de manœuvre de l'opposition, au point que les élections elles-mêmes en viennent à perdre leur caractère équitable.

R. Daniel Kelemen, professeur à l'université Rutgers aux États-Unis, a identifié les trois grands facteurs qui rendent possible une involution démocratique interne à l'UE. Ils renvoient tous au caractère hybride et inabouti de la construction européenne, laquelle « *produit les conditions pouvant favoriser la consolidation de gouvernements autoritaires, mais pas les incitations qui pourraient aider à les destituer* ».

Premièrement, l'UE est assez politisée pour que les fédérations de partis aient envie de protéger les formations qui leur fournissent des contingents d'élus au Parlement européen et des chefs d'État ou de gouvernement au Conseil. Côté conservateurs, il a fallu qu'Orbán franchisse plusieurs lignes rouges pour que le PPE se décide à suspendre le Fidesz hongrois, les débats faisant encore rage sur une éventuelle exclusion. Côté sociaux-démocrates, des suspensions restent également pendantes (comme pour le PSD roumain) ou ont été levées (comme pour le Smer-SD slovaque). En même temps, les fédérations de partis ne sont pas assez identifiées pour être punies de leur complaisance par les électeurs européens. Légalement, elles ont au demeurant peu de possibilités d'intervention dans les États nations.

Plus généralement, l'UE n'étant pas un système fédéral, ses moyens d'intervention directs sur un gouvernement souverain restent limités (l'action la plus violente ayant été réservée à la Grèce, coupable de refuser une ultime cure d'austérité...).



Viktor Orbán à la tribune du PPE en 2012 © DR

Deuxièmement, pour les raisons précédentes, il n'est pas aisé pour les autorités européennes de bloquer les aides structurelles accordées à un État en dérive autoritaire. Dans le cas d'Orbán, il est pourtant avéré que ses proches en profitent, notamment *via* la politique agricole commune. Tout régime concerné, en outre, bénéficie plus indirectement de son appartenance à l'UE. Celle-ci agit en effet comme un « *sceau de respectabilité* » pour attirer les investissements directs étrangers sur son sol, et booster son économie. La Hongrie est ainsi très insérée dans les stratégies des firmes européennes, notamment allemandes.

Troisièmement, la liberté de circulation au sein de l'UE maximise les éventuels effets protecteurs de l'émigration sur les régimes en voie d'autocratisation. Une faible possibilité de sortie, au contraire, serait susceptible de davantage pousser à la contestation des opposants exaspérés par l'action du pouvoir, et plus largement les perdants de la politique de ce dernier. La « *souape* » de l'émigration peut d'autant plus fonctionner que l'État membre d'origine peut compliquer à souhait l'exercice du droit de vote de ses ressortissants non résidents. Dans le même temps, l'argent envoyé par ces derniers à leurs proches restés au pays peut contribuer à la stabilisation économique du régime. En l'occurrence, durant la décennie de pouvoir d'Orbán, l'émigration interne à l'UE s'est accélérée plus que nulle part ailleurs, avec une surreprésentation de citoyens jeunes et diplômés n'ayant pas vraiment le profil d'électeurs Fidesz.

Si Kelemen a développé un argumentaire concernant « *l'équilibre autoritaire* » interne à l'UE, d'autres nous aident à comprendre la déclinaison externe de cet équilibre, qui aboutit à des résultats semblables.

Comme Florian Bieber l'observe, la nouvelle génération de leaders autoritaires dans les Balkans occidentaux a recouru beaucoup plus intensément à une « *légitimité externe* », validée notamment par leurs liens avec les autorités européennes et l'enregistrement de progrès sur le chemin de l'adhésion. Cela les contraint à des atteintes à l'État de droit et à la démocratie moins outrancières que leurs prédécesseurs du début des années 1990. En même temps, cela leur offre des opportunités vis-à-vis de leurs oppositions.



NEW PERSPECTIVES ON SOUTH-EAST EUROPE

The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans

Florian Bieber

palgrave
macmillan

S'afficher comme des « *réformateurs pragmatiques* », garants de la stabilité de leur pays et de leur ancrage dans l'espace euro-atlantique, leur permet à la fois de rassurer des dirigeants occidentaux qui mettent leurs critiques démocratiques en sourdine, et de

briller sur la scène nationale en raison même de cette reconnaissance. Pour décrire cet équilibre malsain, Bieber parle de « *stabilitocratie* ».

Le phénomène essentiel par lequel les dirigeants balkaniques assurent leur emprise autoritaire reste néanmoins la « *capture de l'État* », lorsque des intérêts privés se subordonnent les circuits de décisions et les institutions publiques. Solveig Richter et Natasha Wunsch précisent bien que la politique d'adhésion de l'UE n'est pas à l'origine de ce phénomène, mais démontrent qu'elle n'aide pas du tout à le contrecarrer, voire l'encourageant.

Les autrices pointent notamment un processus qui légitime des élites corrompues auprès des populations, et leur donne la main sur les réformes mises en œuvre sans qu'aucun contre-pouvoir ne soit impliqué. Les conditionnalités de l'adhésion, imposées par le haut et incombant aux exécutifs en place, fournissent un argument massue pour court-circuiter les mécanismes de délibération et de reddition des comptes qui seraient si nécessaires. De surcroît, le processus maximise les occasions d'enrichissement et de corruption en exigeant des réformes pro-marché à un stade très précoce de libéralisation du système politique, ce qui permet à des réseaux clientélistes de les détourner à leur bénéfice. Pour Richter et Wunsch, « *la gloire, le pouvoir et l'argent* » sont ainsi trois ressources retirées des politiques de conditionnalité, qui, même de manière non intentionnelle, favorisent l'immixtion de réseaux informels dans l'appareil d'État et donc la dégradation démocratique des régimes concernés.

Au bout du compte, la paralysie européenne vis-à-vis des régressions démocratiques et le sursaut contestataire du peuple biélorusse illustrent parfaitement le contraste et le déséquilibre des dynamiques à l'œuvre à l'échelle mondiale. D'un côté, remarquent les chercheurs du projet V-dem, « *il faut remonter à 1978* » pour retrouver une tendance à l'autocratisation aussi prononcée. Cela fait dix ans que le nombre de démocraties libérales ne progresse plus et que le nombre d'autocraties sans élections pluralistes a cessé de reculer.

D'un autre côté, la fréquence et la taille des mobilisations en faveur de la démocratie viennent d'atteindre un point haut historique sur les cinquante dernières années. Le constat vaut aussi bien dans le cadre des démocraties fragilisées que dans celui des autocraties contestées. Si la défaite en est parfois l'issue, comme à Hong Kong, ces mobilisations montrent que la vague d'autoritarisme en cours suscite des résistances au fur et à mesure qu'elle viole des aspirations de masse.