



**HAL**  
open science

# Les paradoxes de la démocratisation en Europe centrale et orientale

Jacques Rupnik

► **To cite this version:**

Jacques Rupnik. Les paradoxes de la démocratisation en Europe centrale et orientale. Les Études du CERI, 2013, 201, pp.11 - 15. hal-03399874

**HAL Id: hal-03399874**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03399874>**

Submitted on 13 Feb 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

## Les paradoxes de la démocratisation en Europe centrale et orientale

par Jacques Rupnik

Si l'on se penche sur l'état de la démocratie en l'Europe du Centre et de l'Est à la fin de 2013, on ne peut que constater qu'elle y donne des signes de fatigue, parfois même d'épuisement en Europe centrale. On évoquait pourtant il y a peu la *success story* de la transition en Hongrie, et on parlait de démocratie consolidée par l'adhésion à l'Union européenne. En revanche, on observe qu'elle enregistre des progrès dans une partie des Balkans, précisément là où la transition démocratique avait été entravée par l'héritage de la guerre de dissolution de la Yougoslavie, l'instabilité politique et la présence de régimes semi-autoritaires : la Croatie est devenue le vingt-huitième membre de l'Union européenne, la Serbie mène des négociations directes avec le Kosovo, et les élections en Albanie ont permis l'alternance au pouvoir et une scène politique moins conflictuelle et polarisée.

### L'Europe du Centre-Est

La fatigue et parfois la régression de la démocratie sont les termes employés dans la région. Mais nuançons un tableau qui s'assombrit. On peut en effet distinguer trois cas de figure : la situation, préoccupante, de la Hongrie, de la Bulgarie et de la Roumanie, où l'on peut parler d'impasse démocratique ou même de régression ; celle de la République tchèque et, à un moindre degré, de la Slovaquie, qui se caractérise par un mélange d'épuisement des institutions et du système des partis, sur un arrière-plan dominé par la question de la corruption ; celle enfin de la Pologne, le pays le plus stable au cours des dernières années, où l'on assiste au retour en force du parti de Jaroslaw Kaczynski.

L'adoption en Hongrie le 11 mars 2013 de nouveaux amendements à la Constitution n'a fait que raviver les inquiétudes de l'opposition et de l'Union européenne concernant l'Etat de droit. Une majorité des deux tiers au Parlement peut désormais modifier les lois et invalider des décisions antérieures de la Cour constitutionnelle. Cela s'appelle la rétroactivité du droit, et si l'on y ajoute l'augmentation du nombre des juges constitutionnels (qui passe de onze à quinze) par la nomination de nouveaux juges favorables au gouvernement en place, on obtient une situation où l'Etat de droit est effectivement menacé. Pour Laszlo Solyom, éminent constitutionnaliste, ancien président de la République et ancien membre de la Cour, il a en fait cessé d'exister<sup>1</sup>. D'autres mesures prises dans le même sens par le gouvernement de Viktor Orban contre toutes les institutions indépendantes du pouvoir politique telles que la Banque centrale ou la Cours des comptes conduisent à une situation où les contre-pouvoirs sont affaiblis ou « neutralisés ». Une démocratie majoritaire s'installe, où le pouvoir en place n'a plus besoin de négocier, encore moins d'inclure l'opposition. L'objectif affiché est de réparer les méfaits de quarante ans de communisme, au risque d'anéantir les bienfaits de vingt années de transition à la démocratie, autrefois jugée exemplaire précisément pour son respect du constitutionnalisme. Le directeur de l'Institut-1956 à Budapest, Pierre Kende, résume ainsi la situation : « Nous avons remplacé le despotisme du parti unique par celui d'un gouvernement ultra-majoritaire ».

Une nouvelle loi électorale remplace le scrutin à deux tours par un scrutin à un tour, ce qui renforce l'effet dominant du parti majoritaire et devrait permettre à Orban de se maintenir au pouvoir après les élections législatives prévues en 2014. D'autant que l'opposition est divisée, et l'opinion publique d'humeur sceptique et abstentionniste. Les médias de service public contrôlés par le

---

<sup>1</sup> L. Solyom, « Ce n'est pas un amendement, mais l'introduction subrepticement d'une nouvelle Constitution », in « Ex-president urges successor to veto constitutional changes », *MTI*, 11 mars 2013.

pouvoir, et les chaînes privées intimidées par le fait que les principaux annonceurs publicitaires sont des grands groupes dépendant du gouvernement, assureront une campagne électorale biaisée.

L'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont obtenu quelques amendements à certaines lois jugées peu conformes aux standards européens<sup>2</sup>, mais la pression reste prudente car le PPE, dont Orban est le vice-président, est majoritaire au Parlement européen, ce qui confère une certaine protection au gouvernement hongrois.

En 1927 le penseur et homme politique hongrois Oskar Jaszi avait parlé à propos du régime de Horthy de « régression autoritaire ». Celui de Viktor Orban n'est pas loin de le suivre...

La Bulgarie présente un cas fort différent, mais à certains égards tout aussi préoccupant. Ce n'est pas un excès de pouvoir entre les mains de l'exécutif qui est en cause, mais au contraire une extrême faiblesse. En effet, suite aux manifestations contre les augmentations du prix de l'électricité en 2012, le gouvernement de droite de Boïko Borisov (un ancien garde du corps devenu chef de la sécurité sous Simeon II, puis maire de Sofia) a dû démissionner le 20 février 2013 sous la pression de la rue. Au lendemain des élections anticipées du printemps, les socialistes et le parti de la minorité turque ont formé une coalition (avec le soutien tacite au Parlement du parti populiste et nationaliste Ataka). A peine constitué, ce gouvernement a dû faire face à une nouvelle vague de contestation réclamant son départ, une nouvelle Constitution et la prise de mesures contre la corruption. Cette dernière revendication visait particulièrement le magnat de la presse Delyan Peevski, nommé à la tête de l'Agence d'Etat pour la sécurité nationale (les services de renseignements).

Après six mois de contestation, c'est toujours l'impasse : une protestation radicale contre les élites s'exprime, sans profil politique clairement défini et sans leader, qui ne peut déboucher sur aucune solution alternative.

Ivan Krastev, le directeur de Center for Liberal Strategies à Sofia, interprète cette situation comme un rejet en bloc des élites politiques, de leur « consensus » sur les politiques économiques et de leurs liens avec divers groupes oligarchiques<sup>3</sup>. La participation au processus démocratique est dévaluée et nombreux sont ceux qui « votent avec leurs pieds » et quittent le pays : un million de Bulgares (15 % de la population) ont émigré au cours de la dernière décennie. D'autant que tous les gouvernements poursuivent en gros la même politique. Le pays a été gouvernée par la gauche postcommuniste puis par la droite, par en haut avec le retour de Simeon II puis par en bas avec Boïko Borisov et sa croisade contre les corrompus. Aujourd'hui, la Bulgarie s'installe dans ce que Pierre Rosanvallon appelle la contre-démocratie ou la « démocratie de défiance »<sup>4</sup>.

La scène politique de la République tchèque est beaucoup moins dramatique, mais elle combine des éléments des deux cas mentionnés : la montée en puissance de l'exécutif et la défiance envers les partis qui ouvre la voie à de nouveaux acteurs.

Deux éléments majeurs se sont combinés : l'instauration de l'élection du Président au suffrage universel direct, et la décomposition des deux grands partis établis depuis deux décennies. Etant donné les tractations indignes qui avaient entaché l'élection du président Klaus en 2008, un scrutin présidentiel direct en janvier 2013 a semblé souhaitable. L'ancien leader social-démocrate Milos Zeman l'a emporté au second tour de dix points sur son rival de droite le prince Schwarzenberg. Il a d'emblée affiché son intention de présidentialiser sa lecture de la Constitution, qui reste en principe parlementaire. Trois éléments ont favorisé cette ambition. D'une part, son élection lors du premier scrutin direct lui a incontestablement conféré une forte légitimité par rapport aux autres institutions. D'autre part, la

---

<sup>2</sup> Ph. Ricard et J. Stolz « La Hongrie critiquée par les institutions européennes avant la modification de sa Constitution », *Le Monde*, 11 avril 2013.

<sup>3</sup> I. Krastev, « Bulgaria's revolt against consensus », *Project Syndicate*, 13 mars 2013.

<sup>4</sup> P. Rosanvallon, *La Contre-démocratie*, Le Seuil, 2006.

coalition de gouvernement de droite en place, dirigée par Petr Necas s'est effondrée, ce qui lui a permis de nommer un « gouvernement provisoire d'experts » qui a exercé un intérim très présidentiel. Enfin les résultats des élections législatives du mois d'octobre ont doublement surpris, en témoignant de l'affaiblissement considérable des deux grands partis – l'ODS, à droite, a obtenu 7 % des suffrages et le parti social-démocrate en a reçu 20 % –, mais aussi de la percée d'un nouveau rassemblement, ANO (qui signifie « oui ») du milliardaire slovaque Andrej Babis. Cet affaiblissement électoral est aggravé par les graves crises internes auxquelles les deux grands partis sont confrontés. Du côté de l'ODS, Petr Necas a dû démissionner du poste de Premier ministre après un raid nocturne dans ses bureaux de la police anticorruption. En ce qui concerne les sociaux-démocrates, c'est Milos Zeman qui a tenté un putsch le soir même de son élection pour en renverser la direction et imposer une faction qui lui soit loyale. La tentative a échoué, mais le parti est scindé en deux, et a été très affaibli par les médiocres résultats des élections législatives.

Ce contexte a contribué à faire de la lutte anticorruption une des préoccupations majeures des électeurs qui ont voté pour la liste de Andrej Babis, dont c'était le principal thème de campagne. Babis, certains le craignent à Prague, pourrait être une sorte de Berlusconi tchèque : il a fait fortune dans l'agroalimentaire, a acheté deux quotidiens et veut débarrasser le pays d'élites politiques parasites et incompétentes. Son mouvement composé de personnalités célèbres sans profil politique s'appelle donc ANO, mais l'électeur ne sait pas vraiment à quoi il dit « oui », si ce n'est à un leader providentiel. Ce qui fait de la concurrence à celui qui est installé au château de Prague et croyait remplir ce rôle... Babis veut « gouverner l'Etat comme on gouverne une entreprise », et les notions de service public ou d'espace public ne figurent pas dans ses préoccupations. Une coalition avec le parti social-démocrate est en gestation et Babis réclame déjà le poste de ministre des Finances. Le conflit d'intérêt n'est pas loin...

La Pologne est le pays le plus stable politiquement de la région, celui qui – cas unique en Europe – n'avait jusqu'à maintenant pas connu la crise économique et dont le ministre des Affaires étrangères Radek Sikorski avait formulé dans ses discours de Berlin et d'Oxford une vision audacieuse pour l'Europe, que l'on pourrait qualifier d'eurofédéraliste. Mais cette présentation trop lisse ne correspond plus tout à fait à la réalité, et le paysage politique fait (ré)apparaître des objets de préoccupation. Selon un sondage de novembre 2013, le parti de Donald Tusk de centre droit libéral au pouvoir, Plateforme civique, n'aurait le soutien que d'un cinquième de la population, alors que son rival de la droite conservatrice nationale, Droit et Justice (PiS), dirigé par Jaroslaw Kaczynski, est bien de retour avec plus d'un tiers d'opinions favorables.

Le gouvernement Tusk est en fin de cycle. Reconduit en 2011 après un mandat de quatre ans, le Premier ministre subit l'usure du pouvoir, ayant épuisé ses élans réformistes d'antan, et il ne semble qu'attendre la manne européenne (105 milliards d'euros de prévus dans le prochain budget de l'UE) pour assurer la poursuite de la modernisation du pays. La gauche est en recomposition et revient lentement avec sa branche socialiste (le SLD de Leszek Miller) et sa branche libérale (le mouvement Palikot). Une extrême droite nationaliste musclée autour de Mouvement national fait une percée, en s'attaquant tantôt à l'« Arche de la tolérance » à Varsovie, incendiée quatre fois, tantôt à l'ambassade de Russie le 11 novembre, jour de la fête de l'Indépendance. Son modèle est le Jobik, mouvement fascisant hongrois qui a obtenu 17 % aux dernières élections, et sert d'alibi à Orban qui se targue d'être la face respectable de la droite hongroise. On peut dire de même que le PiS polonais prend pour modèle le Fidesz hongrois. Un mythe de la « révolution Orban » semble inspirer la droite nationale polonaise et lui donner l'espoir de revenir au pouvoir après l'épisode avorté de 2005-2007. Il est à noter que le gouvernement polonais, qu'il s'agisse de Tusk ou du ministre des Affaires étrangères Sikorski, apporte aussi son soutien sans faille au gouvernement hongrois face aux critiques européennes. Cela semble peu cohérent sur le plan de la politique intérieure. Mais en République tchèque, messieurs Necas et Schwarzenberg ont fait de même lorsqu'ils étaient au pouvoir. Tout se passe comme si en Europe centrale, on récusait les critiques de l'Union européenne envers « l'un des nôtres », de peur d'avoir demain à y répondre.

## Les Balkans

Au moment même où la Croatie signait, le 1<sup>er</sup> juillet 2013 à Bruxelles, son traité d'adhésion à l'Union européenne, la Serbie obtenait le statut de candidat officiel. Une façon de tourner la page pour ces deux nations qui inventèrent la Yougoslavie au XIX<sup>e</sup> siècle (« une idée croate réalisée par des moyens serbes ») et furent les artisans de sa destruction, la Bosnie en étant la principale victime collatérale. La Croatie ouvre la voie de l'Union à la Serbie et aux Balkans occidentaux.

La victoire des nationalistes aux élections présidentielles et législatives de mai 2012 avait pourtant fait craindre une régression de la démocratie et des rapports de la Serbie avec l'UE. Trois facteurs ont permis au Conseil européen de juin d'émettre un avis favorable.

D'abord, « l'acquis » (non remis en cause) de la coopération du précédent gouvernement de Belgrade avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) de La Haye. Après Radovan Karadzic livré en 2008, Ratko Mladic, le général bosno-serbe responsable du massacre de Srebrenica en 1995, a été arrêté le 26 mai 2011. Or la signature d'un accord de stabilisation et d'association entre Belgrade et Bruxelles était suspendue à l'arrestation de ces deux hommes.

Ensuite, la normalisation des relations de la Serbie avec ses voisins, et le fait qu'elle ait adopté une attitude empreinte de pragmatisme sur la question du Kosovo en ce qui concerne la circulation des biens et des personnes, et au sujet du sort de la minorité serbe, dont environ la moitié (45 000 personnes sur moins de 100 000) vit dans une enclave au nord du Kosovo, autour de la ville divisée de Mitrovica, adjacente à la Serbie. Mitrovica est contrôlée par Belgrade qui en finance les administrations, les hôpitaux et les écoles. Cette situation, qui prévaut depuis l'intervention militaire internationale au Kosovo du printemps 1999, est contestée par le gouvernement de Pristina, surtout depuis la déclaration d'indépendance du pays – reconnu par une centaine d'Etats dont vingt-deux membres de l'UE – en février 2008 et la décision de la Cour de justice internationale de La Haye d'août 2010 considérant que cette déclaration n'était pas contraire au droit international. L'ouverture des négociations de la Serbie avec l'Union européenne était directement liée aux progrès spectaculaires de la négociation entre Belgrade et Pristina. L'Accord de principe sur la « normalisation des relations » a été suivi d'un accord sur les questions techniques : la gestion des frontières et la protection du patrimoine culturel et religieux serbe au Kosovo. Les deux Premiers ministres ont surtout signé le 8 septembre 2013 à Bruxelles un accord sur la participation des Serbes du nord du Kosovo aux élections municipales de novembre, inversant la politique antérieure de Belgrade qui les encourageait à boycotter les scrutins, pour signifier leur non-reconnaissance de l'Etat. Ces élections ont été émaillées de quelques incidents dans la partie Nord du Kosovo, qui ont entraîné leur annulation dans trois bureaux de vote (où il faudra voter à nouveau), mais elles se sont déroulées correctement dans l'ensemble.

Cette percée s'explique principalement par une accélération parallèle des négociations avec l'UE. L'examen de « l'acquis » européen a commencé le 25 septembre 2013 par les chapitres 23 et 24, les plus ardues, qui concernent la justice et son indépendance, ainsi que le respect des droits fondamentaux, soit l'affirmation de la construction d'un Etat de droit en Serbie comme condition première de sa future adhésion.

Enfin, la troisième raison du feu vert donné par Bruxelles concerne l'évolution des rapports du nationalisme serbe avec la démocratie et l'Europe. Après la décennie du nationalisme autoritaire sous Milosevic, la Serbie est entrée dans une deuxième phase où les électeurs étaient censés choisir entre les défenseurs des « intérêts nationaux » (Kosovo) et les « pro-européens ». Ce fut la rivalité entre Kostunica et Djindic puis Tadic. Dans l'actuelle troisième phase, le clivage antérieur n'a pas disparu, mais les héritiers du nationalisme radical deviennent modérés et adaptent leur projet politique à l'entrée dans l'Union. La Croatie l'a fait il y a dix ans sous la direction d'Ivo Sanader, successeur de Tudjman à la tête du HDZ. Au nom du changement dans la continuité, il s'est efforcé de rendre le nationalisme croate « eurocompatible ». Sanader est aujourd'hui en prison pour corruption, mais il a

créé un consensus entre les forces politiques croates sur la question européenne. Ce « modèle » croate est à l'œuvre en Serbie aujourd'hui et plus généralement dans la région : il s'agit de passer du nationalisme autoritaire à un nationalisme modéré qui s'accommode de l'alternance démocratique et de la perspective européenne. Ceux qui feront entrer les Balkans dans l'Union européenne seront moins des libéraux démocrates que des nationalistes modérés, tournés vers l'Europe par réalisme plus que par conviction.

Les options n'étaient pas si nombreuses. Les Etats-Unis ont d'autres priorités et sont ravis de déléguer la question à l'Union européenne. La Chine est loin (même si elle peut apporter des investissements). La Russie a conservé une place dans la région en soutenant la Serbie contre le Kosovo en échange du contrôle du complexe énergétique serbe. Mais la Russie de Poutine est une puissance, pas un modèle attractif pour les Balkans comme pour l'Ukraine.

Treize ans après la chute de Milosevic, au moment où la politique et les élites serbes se tournent vers l'Europe, les illusions ne sont plus de mise. Le taux d'opinions favorables à l'Union européenne était de 80 % il y a dix ans ; il n'est plus que de 50 %. Les réformes en cours seraient nécessaires indépendamment de la perspective européenne, mais elles ne tiennent que grâce à elle<sup>5</sup>. Si elle manquait de crédibilité et s'estompait, c'est toute la reconstruction des Balkans de l'après-guerre qui pourrait vaciller. L'Europe pose comme condition la coopération régionale. Elle se doit, par conséquent, de ne pas seulement traiter pays par pays. Chaque nouvel Etat post-yougoslave a des contentieux résiduels avec ses voisins. La perspective européenne doit être pour la Serbie l'occasion de les régler avec le Kosovo comme avec les autres environnants.

#### Etat de de la démocratie évalué par Freedom House (2013)

*1 désigne le meilleur score, 7 le moins bon*

Slovénie	1.89	Bosnie	4.39
Estonie	1.96	Ukraine	4.86
Lettonie	2.07	Géorgie	4.75
Hongrie	2.89	Moldavie	4.82
Slovaquie	2.57	Arménie	5.36
République tchèque	2.14	Kosovo	5.25
Lituanie	2.32	Kirghizstan	5.96
Pologne	2.18	Russie	6.21
Bulgarie	2.89	Tadjikistan	6.25
Roumanie	3.50	Azerbaïdjan	6.64
Serbie	3.64	Kazakhstan	6.57
Croatie	3.61	Belarus	6.71
Macédoine	3.93	Ouzbékistan	6.93
Monténégro	3.82	Turkménistan	6.93
Albanie	4.25		

<sup>5</sup> Conférence de Tanja Miscevic, négociatrice de la Serbie avec l'UE, au CERI le 12 novembre 2013.