



SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES



**Groupe de réflexion
« Quelle Union européenne en 2017 ? »**

**Réunion du 22 février 2018 :
« Comment se débarrasser du populisme en Europe ? »
autour de Ivan Krastev,
président du *Centre for Liberal Strategies* à Sofia, membre fondateur du Conseil
européen des relations internationales**

Le 22 février 2018, le groupe de réflexion organisé par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po s'est réuni pour sa vingt-sixième édition afin d'échanger sur le populisme présent en Europe. L'invité était Ivan Krastev, président du Centre for Liberal Strategies à Sofia et membre permanent de l'Institut des sciences humaines (IWM) de Vienne.

*Politologue, spécialiste des questions de démocratie et d'état de droit, M. Krastev est un membre éminent de l'univers des think tanks : outre le Conseil européen des relations internationales qu'il a contribué à fonder, M. Krastev participe également aux travaux de l'International Institute for Strategic Studies à Londres et a été le directeur exécutif de la Commission internationale pour les Balkans au milieu des années 2000. Ivan Krastev est l'un des principaux analystes des affaires européennes et de l'ère post-communiste. Il a publié en 2017 *After Europe* (en français *Le Destin de l'Europe*) où l'auteur analyse précisément la montée des populismes européens et les crises que traverse le Vieux continent.*

I. L'exposé de Ivan Krastev

1. Diagnostic de ce qui se passe en Europe depuis 2010

L'invité a commencé par expliquer son analyse de la situation actuelle en Europe, d'un point de vue est-européen et plus particulièrement bulgare. Il a souligné d'entrée que la question n'est pas de savoir comment se débarrasser du populisme en Europe mais plutôt comment remédier à ses symptômes. M. Krastev a dans un premier temps analysé les quatre crises qui ont conduit à fragiliser le projet européen en question et à favoriser l'émergence des populismes en Europe. Dans un deuxième temps, il a posé la question de savoir quel sera le futur de l'Europe et comment redonner corps à l'ensemble européen.

2. Les quatre crises européennes depuis 2010

Pour Ivan Krastev, l'Europe a traversé quatre grandes crises ces dernières années qui ont toutes contribué à défier les principes fondamentaux sur lesquels l'UE s'est construite.

La première crise a été la **crise de l'euro** : outre l'association de la zone euro à une zone de prospérité, cette crise a souligné le fait que l'idée selon laquelle les générations futures connaîtront de meilleures conditions économiques que les précédentes ne peut être prise pour acquise. Se référant aux sondages actuels, l'intervenant a d'ailleurs souligné que l'opinion publique européenne n'a plus cette image de la zone euro. Par ailleurs, avant la crise, les pays sud- et est-européens voyaient en l'UE une machine à converger : en adhérant à l'UE, les membres les moins avancés réduiraient leur écart avec les pays les plus riches. L'échec de cette machine à converger n'est pas sans conséquences pour l'avenir de l'UE selon M. Krastev : elle était l'une des principales motivations des nouveaux Etats membres pour adhérer à l'Union.

La deuxième crise à avoir ébranlé le projet européen est la **crise ukrainienne** de 2014. Si elle a été perçue de manière très différente en Europe (les pays du Sud n'y ayant pas vu une crise existentielle pour l'UE), elle a néanmoins remis en question trois principes de base qui ont structuré la politique étrangère européenne :

- L'idée selon laquelle la puissance militaire n'aurait pas d'importance au sein même de l'Europe ;
- Le *soft power* européen, au cœur de la diplomatie européenne, a révélé sa vulnérabilité face à l'explosion du conflit ukrainien.
- Le principe phare selon lequel l'interdépendance économique des Etats réduit les risques de guerre a été battu en brèche par la crise ukrainienne : elle a au contraire révélé que ce principe n'est juste que si les deux parties ont des attentes commerciales positives.

La troisième crise pour l'UE a été le **Brexit** dans son aspect psychologique : l'UE s'est construite autour de l'idée que personne n'en sortirait jamais. Or, c'est précisément ce qui s'est produit en 2016 et cette évolution a conduit à un changement de paradigme : si jusqu'à présent la question était de savoir qui serait le prochain Etat à adhérer à l'UE, en l'espace de deux à trois mois cette question a évolué et les spéculations portent sur l'identité du prochain Etat qui sortira de l'UE.

Enfin, la crise la plus importante que traverse encore aujourd'hui l'Union européenne est la **crise des migrants**. L'impact de cette crise peut être comparé à celui que les attentats du 11-Septembre ont eu sur les Etats-Unis. C'est avant tout la dimension éminemment symbolique et subjective de l'impact de la crise pour l'Europe plus que la réalité des flux migratoires qui a provoqué une crise existentielle pour l'UE. De la même manière que les attentats du 11-Septembre ont conduit les Américains à changer leur vision du monde, les Européens changeront également la leur après cette crise.

Dans ce contexte, l'immigration apparaît comme une nouvelle révolution : les femmes et les hommes dans le monde ont pris conscience du fait que s'ils veulent un vrai changement dans leur vie, il leur sera plus simple de changer de pays que d'essayer de changer de gouvernement. Ainsi, ce n'est pas le nombre – infime – de personnes qui sont arrivées en Europe qui a conduit à la crise, mais bien plutôt la prise de conscience des populations européennes de cette évolution : dès lors qu'elle est considérée comme une révolution, l'Europe a commencé à être contre-révolutionnaire.

Ce caractère contre-révolutionnaire s'est traduit par un changement de mentalité des Européens qui ont commencé à considérer l'Europe comme un territoire, donc limité, et non plus comme une idée. La question des frontières de l'Europe a donc pour la première fois fait son apparition de manière très concrète dans le débat. Jusqu'à présent, les frontières n'étaient considérées que comme la limite entre l'UE et les futurs membres de l'UE, notamment en raison de l'histoire tumultueuse de l'évolution des frontières au cours du XXe siècle. Pour l'UE, les frontières intérieures ne comptent quasiment plus tandis que les frontières extérieures marquent la limite entre l'UE et le monde. Or, lorsque ce projet avait été décidé, la question de savoir qui gèrerait et défendrait ces frontières n'a pas été réglée et c'est cette question critique que la crise migratoire a soulevé.

3. Les fractures nées de ces crises

Ces quatre crises ont contribué à diviser l'Europe en différents groupes : la crise financière a créé un fossé entre pays du Nord – créditeurs – et pays du Sud – débiteurs ; la crise ukrainienne a mis en évidence les dissensions entre les partisans d'une politique étrangère offensive, les partisans d'une politique pacificatrice et ceux pour qui la crise n'a pas d'importance. De fait, cette crise n'a pas illustré comme beaucoup ont voulu le voir une division entre l'est et l'ouest de l'Europe, elle a plutôt conduit à une division de l'Europe orientale elle-même : tandis que les pays du groupe de Visegrad faisaient front commun sur la crise financière, ils étaient divisés sur l'attitude à tenir vis-à-vis des événements ukrainiens. Enfin, la crise migratoire a mis en avant une fracture entre les pays d'Europe centrale et ceux d'Europe orientale. Si beaucoup ont vu dans l'attitude de ces pays avant tout le résultat des discours populistes de leurs dirigeants, il ne faut pas perdre de vue que ces mêmes dirigeants étaient soutenus par de larges pans de leurs sociétés. De ce point de vue, l'histoire de l'Europe orientale est essentielle pour comprendre le rapport de ces sociétés à l'étranger : l'Europe centrale et orientale d'aujourd'hui est le résultat des purifications ethniques qui ont eu lieu après la Seconde Guerre mondiale. Alors que jusqu'en 1939 il s'agissait d'une des régions avec la plus grande diversité de populations en Europe, cette diversité a été considérée comme une source d'instabilité et d'insécurité à la fin de la Seconde Guerre mondiale. De la sorte, non seulement les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont-ils connu un processus d'homogénéisation de leur population, mais en plus leur histoire fait qu'ils n'ont jamais réellement été en contact avec l'étranger non-européen. Ce rapport s'est accentué avec les manifestations de 1968 : s'il s'agissait avant tout en Occident de revendiquer la souveraineté de l'individu, en Europe orientale il était plutôt question de souveraineté de la nation contre la présence soviétique.

Ces éléments sont importants pour comprendre la « panique démographique » qui a traversé les PECO : la crise provoquée par l'afflux de réfugiés est davantage le résultat d'une réaction hostile à l'émigration des élites des PECO et la peur d'une disparition ethnique plutôt qu'à une peur des migrants. En effet, dans ces pays, le succès est associé à un départ vers les pays d'Europe occidentale, de sorte que ceux qui restent dans leurs pays se sentent laissés pour compte, abandonnés, nourrissant dans le même temps une hostilité grandissante envers

les élites et les pays d'émigration. Ce ressentiment n'est pas pour autant de l'euroscpticisme : selon les eurobaromètres, les deux pays les plus pro-européens sont la Pologne et la Hongrie.

La fracture née de la crise des migrants est aussi liée à la manière dont la crise financière a été gérée : avant la crise financière, l'Allemagne avait insisté pour que les règles budgétaires ne soient pas changées, sans entrer dans le dialogue avec les pays européens. Or, lors de la crise financière, le pays a changé unilatéralement les règles donnant le sentiment aux PECO de ne pas avoir voix au chapitre. Aussi, lorsque la crise migratoire a éclaté et que l'Allemagne a demandé à ses partenaires européens davantage de solidarité pour l'accueil des réfugiés, les PECO ont estimé que cette demande n'était pas justifiée compte tenu du fait que l'Allemagne n'avait pas pris en compte cet aspect pour la crise financière. Cet argument ne peut pas être rejeté, particulièrement pour des pays qui craignent de ne pas être pris au sérieux dans les débats politiques au sein de l'UE.

4. Quel futur pour l'Union européenne et les pays d'Europe centrale et orientale ?

Face à ces quatre crises, comment expliquer que l'UE ne se soit pas effondrée ? S'il y a bien eu un « effet Trump » et un « effet Macron » sur la cohésion de l'UE, il n'en demeure pas moins qu'aucune de ces quatre crises n'est aujourd'hui réglée. Avec la crise migratoire, le contrôle budgétaire de la Grèce et de l'Italie s'est relâché, la crise ukrainienne est gelée et la crise migratoire n'est que temporairement réglée grâce à l'accord avec la Turquie. Aujourd'hui la question est de savoir comment les PECO peuvent prendre pleinement part au futur de l'UE. Pour y répondre, il faut d'abord avoir à l'esprit que les PECO sont des pays bien différents de ce qu'ils étaient il y a 10 ans. Il faut donc d'abord comprendre quelles sont leurs préoccupations, à l'instar de la question de l'émigration. Par ailleurs, si avant ces crises ces populations faisaient davantage confiance aux institutions bruxelloises qu'à leurs gouvernements, la crise migratoire a renversé ce paradigme dans la mesure où les dirigeants nationaux ont réussi à donner l'impression qu'ils se préoccupaient davantage de leurs populations que Bruxelles.

Dans ce contexte, la France a l'occasion de jouer un rôle important pour réintégrer les PECO en Europe. Malheureusement, le problème en France est la montée d'un discours considérant que l'on est allé trop loin avec l'élargissement de l'UE et qu'il faudrait revenir à l'Europe de Maastricht. En parallèle, les pays occidentaux sont déçus des évolutions politiques des PECO, de sorte que ce discours gagne d'autres pays comme l'Allemagne.

Alors comment réintégrer l'Europe centrale et orientale ? Aujourd'hui, le paradoxe de ces pays vient du fait que les plus grands sympathisants de la révolution de 1989 et les plus grands soutiens du projet européen sont aussi ceux qui ont quitté en premier les PECO pour l'Europe occidentale. Or, aujourd'hui, les mouvements défendant l'Etat de droit en Pologne ou en Hongrie sont essentiellement composés de ces personnes qui vivent en Occident et qui ont perdu en crédibilité en quittant leurs pays. Les PECO traversent ainsi une crise de légitimité, avec des élites populistes soutenues par les populations qui se sentent laissées pour compte, tandis que les élites économiques et intellectuelles peinent à se faire entendre.

La relation entre l'Ouest et l'Est de l'Europe ne peut pas être résolue par le recours à l'art. 7 du TUE pour protéger l'Etat de droit. Son utilisation peut avoir des effets négatifs sur le long terme. De plus, dans les négociations pour le prochain cadre budgétaire, tout ne doit pas être réduit à une question d'argent : ce serait prendre le risque d'une discussion empoisonnée sur qui profite le plus de qui au sein de l'UE.

Aujourd'hui, la question est plutôt celle de la stabilité sécuritaire et géopolitique de l'Europe. En effet, les PECO sont très sensibles à leur place au sein de l'Europe et du monde et leur géopolitique ne se réduit pas à la Russie : ils savent qu'ils ne sont pas suffisamment influents pour agir seuls. Sur cette question, la France a une vraie carte à jouer dans la mesure

où elle est la seule grande puissance crédible sur le plan militaire et demeurant dans l'UE. La France doit donc mener le dialogue sur la sécurité et la défense européenne et inviter les PECO à la table des négociations comme des acteurs qui comptent à l'échelle européenne.

II. Le débat

1. Que doit-on donc faire avec l'article 7 ?

L'art. 7 doit être utilisé comme un moyen de pression mais pousser la procédure jusqu'au vote n'est pas constructif : si le vote n'aboutit pas à des sanctions – ce qui est le scénario le plus probable – alors l'UE risque d'en sortir discréditée et d'y avoir perdu en légitimité. En parallèle de la procédure, il s'agit donc de maintenir le dialogue avec la Pologne pour lui donner l'occasion de réellement changer.

Quelles seront les conséquences de la procédure en cours ? Si la Pologne a longtemps compté aussi sur les Etats-Unis, notamment pour les questions de défense, elle est bien consciente des évolutions internes à la première puissance mondiale et peut voir en l'Europe une solution de rechange. Il est peu probable que le groupe de Visegrad gagne davantage en influence dans les années à venir : l'Autriche et la Hongrie ne vont pas se rapprocher tant que Viktor Orban tiendra des discours prônant l'homogénéité ethnique. De plus la jeunesse du nouveau chancelier autrichien Sebastian Kurz et celle d'Emmanuel Macron peuvent mener à la naissance d'un tandem qui conduirait à réduire l'influence du groupe de Visegrad en Europe centrale. Par ailleurs, il est possible que si la France évolue de façon constructive dans cet espace, le nouveau Premier ministre tchèque Andrej Babiš puisse tout à fait sortir du groupe de Visegrad.

Dans le cadre de la procédure sur l'art. 7 avec la Pologne il s'agit de savoir s'ils veulent rester ou non dans l'UE et de négocier avec eux sur les différents chapitres, en commençant par les questions de sécurité.

2. Le fait que des pays comme la Bulgarie ou l'Estonie aient été moins opposés, du fait de leur histoire plus riche en contact avec d'autres cultures, à l'immigration que les pays d'Europe centrale et orientale peut-il aider à résoudre la crise migratoire ?

Il est vraisemblable que le degré d'ouverture d'un pays au cours de son histoire a pu jouer sur le niveau de racisme existant dans sa société. Il faut toutefois avoir à l'esprit qu'avec l'accroissement des échanges, la diversité des populations ne va qu'augmenter, notamment du fait du regroupement des populations issues des mêmes pays. L'une des raisons pour laquelle les réfugiés ne veulent pas aller en Pologne tient au fait que la société polonaise n'est pas très ouverte et parce qu'ils ne voient pas la possibilité de s'y épanouir. En Bulgarie, un discours comme celui tenu par Viktor Orban contre les minorités ne peut pas être tenu : avec une grosse minorité turque et la Turquie voisine, la Bulgarie ne peut pas se le permettre. Le gouvernement bulgare a donc appris à prendre au sérieux les questions de minorités. En Hongrie, Viktor Orban ne fait face à aucune opposition ni à aucune minorité, il n'a donc pas à prendre au sérieux qui que ce soit. Aujourd'hui, ce qui se passe dans les PECO est une sorte de mouvement anti-1968 venant de la droite prônant le droit des majorités par rapport aux droits des minorités.

3. Dans les cercles franco-allemands, la question souvent abordée est de savoir si l'antidote contre les populismes contemporains serait l'écriture d'une nouvelle histoire pour l'Europe qui serait racontée en particulier aux jeunes générations, cela pourrait-il être efficace ?

Tout d'abord, la question d'une nouvelle histoire n'est pas une décision qui doit être prise par Bruxelles mais par les dirigeants nationaux. Si cette nouvelle histoire peut être une bonne idée, il ne faut pas perdre de vue les statistiques électorales des partis populistes au pouvoir actuellement : 60% des électeurs professionnels de moins de 35 ont voté pour le PiS ou le parti à la droite du PiS. Les jeunes électeurs ne sont donc pas forcément plus libéraux que les générations précédentes. Selon une étude analysant l'importance des droits de l'homme pour les personnes sondées, le groupe des 55-75 ans était celui qui y accordait le plus d'importance.

De plus, une caractéristique importante de la jeunesse d'aujourd'hui est qu'elle ne représente qu'une faible part de la mobilisation : la jeunesse d'aujourd'hui étant très mobile, on ne sait pas où elle fera sa vie plus tard. De ce fait, même si elle parvient à faire entendre sa voix, l'incertitude de son avenir lui enlève de la crédibilité vis-à-vis des dirigeants politiques nationaux qui ne peuvent pas compter sur le vote de cette jeunesse. Face à cette jeunesse, il y a également celle qui soutient les partis populistes de droite et d'extrême-droite et qui est difficile à toucher.

Dans ce contexte, l'élaboration d'une nouvelle histoire peut être intéressante, mais il faut des dirigeants politiques pour la porter et la communiquer. L'autre difficulté tient aujourd'hui au fait qu'avec les réseaux sociaux, la communication s'est accrue entre pairs mais la communication intergénérationnelle s'est affaiblie.

4. Un intervenant souligne que l'analyse de la situation politique polonaise associe souvent la politique interne et la politique européenne.

En effet, le Brexit n'est pas étranger à la crise institutionnelle que traversent la Pologne et l'UE : le Royaume-Uni était un allié important de la Pologne en-dehors de la zone euro et sur les questions commerciales et sociales. Avec la sortie du Royaume-Uni de l'UE, la Pologne a peur de se voir contrainte dans ses choix par Bruxelles et par l'Europe occidentale. Dans ce cadre, la stratégie du bâton et de la carotte est intéressante, la question qui doit être clarifiée est cependant de savoir quelle sera la carotte. En effet, pour l'intervenant il est peu probable que la Pologne soit à l'écoute des propositions de la France sur les questions de sécurité et de défense dans la mesure où elle conçoit ces questions dans le cadre multilatéral de l'OTAN et bilatéral de sa relation avec les Etats-Unis.

Pour M. Krastev, rien n'est décidé dans les relations entre la Pologne et les Etats-Unis et il est incertain que la Pologne ne trouve pas un intérêt à une politique européenne commune en matière de sécurité.

5. Quelle stratégie pourrait-on adopter pour contrer les populismes ?

La première réponse pour contrer les populismes pourrait tout d'abord être de ne pas les définir comme un problème. La question est d'identifier quel type d'idées et d'inquiétudes doivent être intégrées comme des choses consensuelles. Le succès des démocraties des années 1970 est qu'elles ont réussi à intégrer certaines revendications et inquiétudes de groupes sociaux. Il faut avoir à l'esprit que tout ce que déclarent les partis populistes n'est pas nécessairement illégitime.

Ainsi, pour contrer le populisme il faut d'abord prendre en compte les sujets qui comptent vraiment pour les populations et qui peuvent les effrayer. Ensuite, il est important de faire la distinction entre les partis antisystèmes et les idées et les hommes et femmes politiques que l'on n'aime pas ou avec lesquels nous sommes en désaccord. Ainsi, même si l'on n'apprécie pas Sebastian Kurz par exemple, il faut reconnaître qu'il incarne un certain type de public européen et est ainsi un interlocuteur crédible à l'inverse d'un Viktor Orban menant une politique politicienne, destructrice pour l'UE. Il faut donc choisir ses interlocuteurs. Enfin, au niveau des électeurs, il faut prendre en considération un élément important : les électeurs souhaitent le changement mais dans le même temps ils cherchent le statut quo. Il n'y a pas d'électeur extrême facile. Du fait de la population européenne vieillissante, le populisme contemporain n'a que peu de chance de se transformer en tendance révolutionnaire.

Pour contrer les populismes, il convient donc de trouver un juste milieu et ce ne sera possible qu'avec des dirigeants politiques ayant des convictions. Sur le plan économique et social, il faut rassurer les sociétés d'Europe centrale et orientale sur le fait que l'Europe occidentale ne s'intéresse pas à elles que pour leur main-d'œuvre bon marché : c'est ce point qui devient le sujet de tension le plus important.

Enfin, il faut que l'UE montre qu'elle est prête à défendre les citoyens européens contre les abus de grandes entreprises multinationales.