

Extrémismes, populismes et nationalismes à l'assaut de l'Europe

Par **Jean-Dominique Giuliani**

Jean-Dominique Giuliani est président de la Fondation Robert Schuman.

Inachevée, la construction européenne se trouve confrontée à une triple vague d'extrémisme, de populisme et de nationalisme. Le phénomène n'est plus nouveau, mais son ampleur devient préoccupante : détournement des procédures référendaires, approches du pouvoir dans plusieurs pays. Ceci, même si ces mouvements n'ont pas produit de bouleversement dans les politiques, ni les institutions européennes. Ces dernières ont manifesté leur résilience, se montrant plus solides que prévu.

politique étrangère

Vue de l'extérieur, l'Europe reste un modèle d'état de droit, de libertés, d'un développement économique et social rarement atteint dans les sociétés modernes. De l'intérieur, les sociétés européennes sont traversées de doutes profonds. Ils montent à l'assaut de la construction politique qu'elles ont consenti à bâtir peu à peu après un xx^e siècle suicidaire, qui aurait dû les chasser pour longtemps de l'histoire contemporaine.

De la fin du monde bipolaire, l'Europe ne s'est vraiment jamais remise. Pensée pour ramener la paix sur le continent des guerres, l'unification européenne, qui anticipait pourtant brillamment un mouvement fulgurant de globalisation et d'innovations technologiques, semble dépassée par ses propres espérances. Son inachèvement est la cause principale de ses difficultés. Son refus de la puissance la met à mal dans les rapports de force internationaux. Elle est l'objet de toutes les critiques, et focalise de puissants mouvements de gauche comme de droite, tenant à l'extrémisme, au populisme et à un réel retour du nationalisme. Si le premier pousse à l'adoption d'opinions et de conduites extrêmes, le populisme oppose en permanence et systématiquement le peuple aux élites, aux dirigeants et aux partis de gouvernement, cependant que renaît de ses cendres un nationalisme qui subordonne tous les problèmes à la domination hégémonique de la nation.

Ce sont bien ces phénomènes que l'on observe aujourd'hui sur le continent européen. Ils prennent la forme de contestations internes aux États, d'un discrédit des classes politiques et d'une critique violente et europhobe des institutions et politiques de l'Union européenne. Tenter de les cerner exige de bien identifier leurs sources, de décrire précisément le tableau qu'ils nous offrent et d'en évaluer les limites, pour mesurer leurs chances d'accéder aux affaires.

Aux sources du populisme européen

C'est bien avant les manifestations de l'actuelle crise économique, qu'on peut dater de 2007, que ces courants populistes font irruption sur la scène politique européenne. C'est en 1983 et jusqu'en 1986 que le Parti autrichien de la Liberté (FPÖ) fait partie de la coalition gouvernementale dirigée par le Parti social-démocrate d'Autriche (SPO) ; c'est en 2002 que le candidat du Front national, Jean-Marie Le Pen, arrive au second tour de l'élection présidentielle, et que Pym Fortuyn est assassiné aux Pays-Bas ; c'est en 2004 qu'est créé le Vlaams Belang belge, et que le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni fait irruption dans la politique britannique avec 16,6 % des voix aux élections européennes.

Le succès de ces courants tient à un discours antisystème de rejet de la classe dirigeante, fondé sur la proximité, voire la similitude des politiques conduites quelles que soient les alternances. Bousculés par la transformation rapide des fondements des économies occidentales, sous pression d'une économie mondialisée de plus en plus financière, et de l'arrivée sur les marchés des pays émergents, malmenés par une numérisation dont on n'a pas fini de mesurer les effets sur l'instantanéité de l'information, les gouvernements ont vu diminuer leurs marges de manœuvres au moment même où s'estompaient les querelles idéologiques. C'est le syndrome TINA : « There is no alternative » (*Il n'y a pas d'autre choix*), qui fonde la critique : « tous pareils ». Incapables d'expliquer les profonds changements en cours et de les inscrire dans une vision de long terme, les gouvernants n'ont que rarement trouvé les faveurs des opinions publiques, dans lesquelles s'insinuait peu à peu un sentiment de peur face à l'avenir. Les alternances se sont multipliées ainsi que les gouvernements de coalition, tandis que montait une profonde insatisfaction chez les électeurs. Le vote extrême, les discours populistes, voire un repli sur les références nationales mieux connues, en ont naturellement résulté.

À dire vrai, l'Europe n'est pas la seule frappée par cette crise de la démocratie représentative. Toutes les grandes démocraties du monde ont connu la même tendance, de l'Inde aux États-Unis en passant par le Brésil. Certains États comme la Russie sont même retournés à des régimes

autocratiques, jugés plus efficaces pour affronter une compétition planétaire exacerbée. Mais le système politique imparfait que constitue l'Union européenne fait de celle-ci la cible privilégiée des critiques populistes. L'euroscpticisme s'est ainsi marié avec le populisme, à qui il a offert un terrain d'expansion très favorable.

La critique europhobe se nourrit des imperfections communautaires. Le principe de délégation de pouvoirs à des organes supranationaux s'est vu dévoyé par une pratique quasi-diplomatique niant la dimension foncièrement politique de l'Union, qui l'a rendue plus complexe, encore plus juridique, lointaine, inaccessible au commun des mortels. L'augmentation progressive des compétences des institutions communes rend ces dernières moins légitimes encore, au moment où l'Union est critiquée pour son manque de démocratie, alors que ses organes tirent leur légitimité directement des États membres (Conseil), des électeurs (Parlement européen) ou des deux à la fois (Commission). On ne pouvait offrir plus facile objet de critiques à un populisme naissant qu'une construction politique à deux étages, organisant sa légitimité à travers un rapport indirect avec les citoyens.

La critique se nourrit des imperfections communautaires

On ne peut pour autant sous-estimer le principal moteur de la montée des populismes : l'immigration. L'Europe est devenue le premier continent d'immigration au monde. Sa stabilité, son état de droit, ses solidarités et son niveau de vie en font pour longtemps une destination rêvée pour des populations qui, partout dans le monde, connaissent désormais en temps réel les conditions de vie de ses habitants. L'instabilité et les conflits régionaux ont accru le nombre de réfugiés, qui, dans le monde, dépasse désormais les 60 millions. Lorsque ceux-ci se rapprochent de l'Europe géographique, la peur de l'autre devient angoisse, surtout dans des sociétés qui ne parviennent plus à organiser une intégration véritable de leurs immigrés. L'actuelle vague de réfugiés nourrit en Europe toutes les craintes, confirme le constat que les frontières ne protègent plus, accrédite l'idée que les États sont impuissants à répondre à ce nouveau défi et, au passage, que l'Union européenne non plus n'est pas en mesure d'offrir des solutions.

On ne saurait par ailleurs oublier les facteurs aggravants qui, depuis l'apparition des populismes, ont nourri et amplifié leurs discours. Les crises économiques, qui ne sont plus des crises mais des mutations durables, rapides, et incessantes du contexte mondial, ont « fatigué » les opinions ; et les réponses du système démocratique les ont lassées. En France et dans les pays en difficulté, la montée du chômage, la peur du déclassement individuel et la transformation des métiers alimentent

les fantasmes, les craintes et contribuent à créer un vide sidéral dans les réponses que devrait apporter toute démocratie organisée. L'extrême sensibilité de sujets comme la corruption, l'évasion fiscale, les avantages indus, relayée par une société civile à la parole libérée et amplifiée par des réseaux sociaux prescripteurs, a alourdi les contraintes pesant sur les gouvernants. Tout grand projet, toute initiative sortant de l'ordinaire, toute tentative de construire, bâtir, aménager, transformer, fait désormais face à de farouches et violentes oppositions qui accroissent l'immobilisme des gouvernements, ce qui, en retour, accrédite le soupçon d'incompétence.

Les riches sociétés occidentales se sont habituées à un exceptionnel confort fait de solidarités, de crédits publics, de règles toujours plus protectrices. L'Europe, «continent de cocagne», est vraisemblablement la championne en la matière, générant ainsi des réflexes conditionnés dès qu'il s'agit de toucher au moindre de ces éléments. C'est là la véritable origine des populismes européens.

Ainsi se dessine une carte des mouvements hostiles à toute réforme qu'on pourrait expliquer par la nécessité de suivre ceux d'un monde en plein bouleversement.

Un tableau inquiétant

Ce sont près d'une trentaine de partis populistes, extrémistes ou nationalistes qui pèsent aujourd'hui sur la vie politique en Europe. Leur classification entre ces trois catégories est évidemment sujette à caution, et s'il peut y avoir débat sur leur appartenance à l'une ou l'autre d'entre elles, il n'y a aucun doute sur leur qualification dans cet ensemble global. Cinq d'entre eux appartiennent à un gouvernement ou le dirigent. Tous ont une réelle influence sur les discours politiques. Le tableau politique de l'Europe est donc particulièrement inquiétant.

La peur du déclin, personnel et collectif, entraîne une volonté de repli sur l'espace national et le nationalisme réapparaît dans nombre de postures nationales, européennes ou internationales. L'actuelle crise de l'espace Schengen, avec son cortège de clôtures et de barbelés, en est l'illustration la plus récente.

Bien évidemment, ce glissement se réalise au détriment des procédures et règles communautaires, contribuant à accréditer le doute sur la solidité de l'Union. Celle-ci est d'ailleurs testée, voire attaquée, ou contournée, par de grands acteurs mondiaux. Aux premiers rangs de ceux-ci trône la Russie, dont on peut se demander si, consciente de l'attraction de l'ensemble

européen pour les peuples, elle n'a pas érigé en stratégie la dislocation de l'Union européenne. Moscou agit, en tout cas, comme si c'était là sa volonté, et un objectif de long terme. Son immixtion dans les affaires intérieures de nombre d'États membres est désormais avérée, à travers le soutien politique, moral et financier de plusieurs mouvements extrémistes. L'instrumentalisation révisionniste des russophones dans plusieurs États membres, l'utilisation de moyens de persuasion et d'influence de toutes natures, confirment que la Russie n'aime pas l'Union européenne et, vraisemblablement, qu'elle a décidé de l'affaiblir par tous moyens. Sa diplomatie et ses diplomates officialisent dès que cela leur est possible, une volonté d'accentuer les divisions entre États membres, de nourrir les débats entre souverainistes et pro-européens – ne concevant pas, en effet, comment il est possible de déléguer certaines parties de sa souveraineté pour mieux l'exercer en commun.

La Russie n'aime pas l'Union européenne

Le référendum qui s'est tenu aux Pays-Bas le 6 avril 2016 sur l'accord d'association avec l'Ukraine a été l'occasion, pour des organisations étroitement liées au Kremlin, de soutenir ouvertement la coalition hétéroclite des eurosceptiques qui souhaitaient avant tout mettre en cause l'Union européenne : « L'Ukraine nous est égal [...] Un référendum sur la sortie de l'Union européenne n'a pas été possible jusqu'à présent, c'est pourquoi nous utilisons toutes les options dont nous disposons pour mettre les relations futures entre les Pays-Bas et Bruxelles sous pression¹. » « Il s'agit d'une motion de défiance du peuple contre les élites de Bruxelles et de La Haye, qui est le début de la fin de l'Union européenne », a affirmé Geert Wilders (Parti pour la liberté, PVV). Le référendum grec du 5 juillet 2015 sur les conditions posées par l'Union² à la Grèce en contrepartie d'un troisième plan d'aide, a sans doute représenté la caricature extrême de cet usage du référendum puisque, en dépit d'un vote les refusant à 61 %, le gouvernement grec les a, contre toutes ses promesses, aussitôt appliquées...

L'arme du référendum

Le bouc émissaire européen fonctionne donc à plein. Il est utilisé à peu près partout en Europe. L'arme préférée des extrémistes, dont le caractère populiste est ainsi confirmé, est le référendum. 56 référendums ont été organisés au sein de l'Union depuis les débuts de la Communauté européenne. Bien que seuls 16 d'entre eux aient été négatifs, les partis populistes continuent à les réclamer, en faisant ainsi leur arme suprême

1. Arjan van Dixhoorn, l'un des dirigeants de la campagne contre le traité d'association.

2. Avec la Banque centrale européenne et le FMI.

contre l'intégration européenne, pour démontrer les réticences des peuples. On pense par suite au référendum britannique du 23 juin, posant aux citoyens la question de l'appartenance à l'Union, référendum organisé sous la pression d'une frange minoritaire du Parti conservateur, irréductible opposante depuis l'adhésion du pays en 1973, mais indispensable au maintien au pouvoir du parti.

Ce recours au peuple contre les élites justifie aussi la politique hongroise, celle du nouveau gouvernement polonais, ou l'alliance contre nature entre les sociaux démocrates slovaques (SMER-SD) et le Parti national slovaque (SNS). Il se fonde sur un concept de gouvernement « illibéral » qui emprunte autant au nationalisme le plus traditionnel qu'au populisme dans ses formes les plus récentes. La victoire électorale autorise la domination sur tous les organes de pouvoir, parfois au mépris des constitutions et des traités, toujours au nom de la volonté du peuple, souvent au nom de l'efficacité. Cette remise en cause de la conception européenne de l'état de droit est sans doute un des défis les plus importants posés non seulement aux Européens, mais à tous ceux qui sont attachés à la démocratie représentative. Elle dénote en réalité une pensée politique bien courte, qui s'abstrait de toute interrogation philosophique approfondie. Jean-Jacques Rousseau lui-même, contempteur du régime représentatif, n'énonçait-il pas : « La volonté générale est toujours droite, mais le jugement qui la guide n'est pas toujours éclairé³ » ?

L'Union européenne et ses politiques sont ainsi devenues les cibles comodes de classes politiques perturbées par l'irruption des populismes. Au-delà de certains dysfonctionnements réels qui, dans le contexte, rencontrent plus d'écho que mérité, les europhobes ont trouvé dans la poussée populiste un vecteur inattendu. Les populistes ont agrégé l'eurosepticisme à un rejet global des élites et des gouvernants.

Des conséquences de politique étrangère ?

On pourrait penser que l'image de l'Europe dans le monde est profondément altérée par l'action, les discours, voire les succès des partis populistes. Alors que l'Union est souvent lente à réagir, et parfois en décalage avec la rapidité des événements, les Européens s'offrent le luxe de présenter un visage incertain, maquillé des rides du doute, de la peur et du repli. En réalité, malgré ces défauts, l'attrait que suscite l'UE en matière commerciale, ou avec sa politique d'aide et de développement, n'a cessé de se renforcer. L'Union européenne s'est installée sur la scène internationale de manière originale et, finalement, relativement résiliente. Elle a servi de

3. J.-J. Rousseau, *Du Contrat Social*, livre II, 1762.

cadre utile à l'accord avec l'Iran, contribuant de manière décisive à éviter un conflit majeur, et elle tient tête au révisionnisme russe et à ses violations du droit international. En dépit de ses divisions, les sanctions envers son agressif grand voisin sont toujours en vigueur et ses prises de positions sur la guerre civile syrienne demeurent relativement consensuelles. La poussée populiste et les attentats en Europe auront finalement plutôt contribué à durcir les positions européennes en matière de politique extérieure. Le désarmement européen, entamé aux lendemains de la chute du Mur de Berlin, semble enrayé et les efforts de défense de plusieurs États membres devraient se concrétiser. Construite par et pour la paix, l'Europe se découvre peu à peu en guerre contre le terrorisme. Elle a désormais des ennemis. La revendication populiste n'y est pas pour rien, qui exige des réactions fortes à des menaces mieux identifiées. L'élaboration d'une stratégie maritime de l'Union en 2015, la révision de sa stratégie de sécurité en 2016, les interventions militaires extérieures, initiées et portées par certains États membres mais finalement soutenues par nombre d'entre eux⁴, démontrent que les bouleversements de politique intérieure survenus sous pression des extrêmes, additionnés à une instabilité croissante à ses frontières, ont eu de réels effets sur la posture de l'Union européenne.

Il n'en demeure pas moins que les multiples interrogations internes des Européens, qui ressassent à l'envi que « l'Europe est en danger de disparition⁵ » ou de dislocation, témoignent d'un grand trouble d'une classe dirigeante qui avait oublié ce conseil de Jean-Claude Juncker : « [En Europe] les démons du nationalisme n'ont pas été bannis, ils sont simplement endormis⁶. » Ont-ils une réelle chance de l'emporter et d'emporter avec elle la construction européenne ?

Aux marches du pouvoir ?

Cinq États membres de l'Union ont vu des partis soit extrémistes, soit populistes, soit nationalistes, accéder aux fonctions gouvernementales : la Finlande, la Hongrie, la Slovaquie, la Grèce et la Pologne. Si l'on en croit l'exemple autrichien, ces expériences paraissent sans lendemain. La résilience européenne face aux provocations, aux accrocs à l'état de droit ou aux règles communes est bien réelle, et l'Union est capable de venir à bout sans drame d'accidents démocratiques ayant porté au pouvoir des partis d'un bord extrême. L'accession au gouvernement des Vrais Finlandais semble confirmer cette thèse.

4. EUTM Mali, par exemple comprend des soldats de 23 nationalités différentes.

5. M. Schultz, président du Parlement européen : « Personne ne peut dire si l'UE existera encore en l'état dans 10 ans », *Europe 1*, 8 décembre 2016.

6. J.-C. Juncker, interview au journal *Der Spiegel*, 11 mars 2016.

Pourtant, les dérives hongroises ou polonaises, la très curieuse situation grecque, ou la menace du Front national français, ont ravivé les inquiétudes. La communauté des États d'Europe est-elle capable de « socialiser » et transformer des partis populistes contraints, une fois aux affaires, à se confronter au dur exercice du pouvoir, ou de les obliger à le quitter ?

Que ce soit en Grèce, en Finlande ou en Belgique, les partis extrémistes trouvent leurs limites dans l'attachement des citoyens à la construction européenne, et souvent à l'euro. Malgré le régime drastique que la troïka leur a imposé, les Grecs ont massivement souhaité rester dans l'euro. Podemos, en Espagne, qui a refusé de participer à une coalition gouvernementale alternative, a abandonné, comme l'extrême gauche portugaise, sa revendication de quitter l'euro. La nouvelle équipe gouvernementale polonaise, ou les autorités hongroises, se polarisent sur la critique de certaines politiques européennes mais ne remettent pas en cause leur appartenance à l'ensemble européen. Tout se passe comme si le plafond de verre des populismes était constitué par la remise en cause de l'appartenance à l'Union européenne, voire à l'euro. Aurait-ils trouvé là leurs limites ? De fait, si l'image de l'Union s'est dégradée dans les opinions, elle est toujours restée positive, au-delà ou juste en dessous des 50 % d'opinions favorables⁷.

Les citoyens européens sont prompts à manifester leur rejet des politiques et des partis traditionnels. Leur agacement, leur révolte parfois, ne va pourtant pas jusqu'à l'abandon des acquis européens fondamentaux. Le contexte sécuritaire international, la montée des défis, les conflits, pour

La peur du saut dans l'inconnu

l'instant lointains, semblent attiser le bon sens des électeurs, obligeant les populismes à ne pas franchir certaines limites. À cet égard, les résultats du référendum britannique du 23 juin sont particulièrement importants et posent la question de savoir si un tabou va être levé : celui de l'évidence d'être membre d'une construction qui a durablement ramené la paix et la stabilité sur le continent. Les opinions européennes ont peur d'un saut dans l'inconnu : c'est d'ailleurs le principal thème de campagne du gouvernement de David Cameron.

Enfin, il convient d'examiner les effets des succès extrémistes, nationalistes ou populistes sur les institutions européennes, puisque c'est au Parlement européen que, du fait du mode de scrutin, ils ont conquis le plus de mandats électifs. À ce jour, les élus de ces partis comptent 171 députés sur 751, dans des groupes ouvertement eurosceptiques (GUE, EFD, ENP, CRE, NI) qui représentent donc 22,8 % du Parlement. De l'avis général, leur présence

7. Eurobaromètre n° 83, mai 2015 : 58 % des Européens se déclarent en désaccord avec l'idée selon laquelle leur pays « pourrait mieux faire face au futur s'il était en dehors de l'UE ».

n'a pas transformé les conditions de travail de l'assemblée de Strasbourg, même si elle n'a pas contribué, à travers chahuts et outrances, à renforcer sa crédibilité. Les partis de gouvernement se sont coalisés pour leur faire obstacle ; mais c'est surtout l'absence de contenu et de travail constructif qui a démontré que ces groupes extrêmes, au demeurant très divisés et disparates, ne constituaient pas une alternative. On pourrait même affirmer que le scrutin européen a permis l'expression démocratique des populismes, nationalismes et extrémismes, alors que les modes de scrutin nationaux veillent à les restreindre chez eux. Par ailleurs, la Commission européenne ne compte aucun représentant de ces courants et le Conseil (Affaires étrangères, Défense, Ecofin), où siègent les ministres des États membres, n'a nullement souffert de la présence des rares représentants de gouvernements auxquels participent des eurosceptiques ou des partis populistes.

L'interpellation populiste n'est pas une spécificité européenne. Elle est commune à tous les ensembles démocratiques et constitue pour eux un défi bien réel. Les mutations technologiques, économiques, culturelles et sociales, qui transforment sous nos yeux l'ordre mondial, imposent à l'évidence des changements majeurs dans l'exercice de la démocratie représentative. Dans ce maelström, la construction européenne est particulièrement interpellée du fait de son caractère original, inédit et inachevé. Son passé l'expose par ailleurs tout particulièrement au retour d'un nationalisme frileux, complètement dépassé par les réalités du monde. Les ressentiments ethniques, les frustrations historiques, les peurs ancestrales et les réflexes conditionnés des Européens, sédiments de l'histoire sur lesquels l'Union européenne s'est bâtie, constituent autant de risques susceptibles de peser sur l'évolution politique de l'Europe.

Les crises récentes nous montrent que les fondations en sont pourtant plus solides qu'il n'y paraît. Elles sont faites d'intérêts souvent partagés à défaut d'être acceptés comme communs, mais aussi d'engagements légitimes, de traités signés et appliqués, d'un droit très avancé, vraisemblablement assez souple pour supporter de vraies attaques, et suffisamment solide pour les contenir. Les mois et les années qui viennent vont les mettre à l'épreuve et apporter une confirmation ou un démenti à cette affirmation – il est vrai, optimiste.



Mots clés

Union européenne
Extrémismes
Populismes
Nationalismes