

# Dans le laboratoire du populisme

Les gouvernements de l'Est européen se livrent à une surenchère de **promesses sociales**, tout en adoptant des **mesures libérales** censées leur permettre de rattraper leur retard. Mais le faible investissement en recherche et la fuite des cerveaux menacent leur forte croissance

Pour certains, c'est le principal héritage de la crise de 2008. Pour d'autres, il prend racine dans la lente montée des inégalités observée depuis les années 1970. Désormais, le spectre du populisme hante tous les continents, et ne cesse de prendre de l'ampleur. Aux États-Unis, le républicain Donald Trump rêve de construire un mur antimigrants à la frontière mexicaine. Au Brésil, le président d'extrême droite Jair Bolsonaro, en fonctions depuis le 1<sup>er</sup> janvier, promet de « *libérer le pays du socialisme* ». Sur le Vieux Continent, les élections européennes de mai verront s'affronter comme jamais les grands partis traditionnels et les mouvances populistes incarnées, notamment, par Viktor Orban, le premier ministre hongrois.

Dans ce grand chambardement politique, où les partis traditionnels sont balayés, l'Europe centrale fait figure de laboratoire. Le souverainiste Orban, admirateur revendiqué de Vladimir Poutine, dirige la Hongrie depuis presque neuf ans déjà, tandis qu'en Pologne, les conservateurs eurosceptiques de Droit et justice (le PiS) sont au pouvoir depuis 2015. En République tchèque, le milliardaire Andrej Babis, surnommé le « Trump tchèque », a pris la tête du gouvernement fin 2017. En Bulgarie, le gouvernement conservateur repose sur une coalition avec les « Patriotes unis », regroupant des nationalistes. Une liste à laquelle s'ajoute, dans une moindre mesure, la Slovaquie, où le parti du populiste Robert Fico (classé à gauche) participe au gouvernement. Ou encore l'Autriche, qui, si elle n'appartient pas à l'ancien bloc communiste, est aujourd'hui dirigée par une coalition entre conservateurs et extrême droite.

Au total, les courants populistes détiennent plus de 20 % des voix dans dix pays d'Europe de l'Est. En 2000, seuls deux d'entre eux étaient concernés. « *Ils sont de nature très différente d'un pays à l'autre, et sont souvent mal compris à l'Ouest* », analyse Jacques Rupnik, historien spécialiste de la région au Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po (CERI). Tous prétendent défendre la souveraineté du peuple contre le « carcan » de la démocratie libérale, avec une forte coloration identitaire et culturelle. Mais s'ils se rejoignent dans ce nationalisme et ce rejet des élites, quel rôle y joue l'économie ? Pour le savoir, il faut remonter dix ans en arrière. « *La crise de 2008 a également joué un rôle de catalyseur, mais pas de la même façon qu'à l'Ouest* », ajoute Dominik Owczarek, de l'Institut des affaires publiques, un think tank indépendant de Varsovie.

En 2010, la Hongrie est en pleine déroute financière, sous assistance du Fonds monétaire international (FMI). Beaucoup de ménages endettés en francs suisses sont acculés à la ruine à cause de l'effondrement du forint. Après son élection, Orban écarte le FMI et ses cures d'austérité pour engager

une politique non orthodoxe de soutien à l'économie. Il aide notamment les Hongrois à rembourser leurs dettes, tout en chassant les inactifs et en plaçant des proches à la tête des institutions publiques.

## CRÉER UNE ÉLITE ÉCONOMIQUE NATIONALE

La Pologne, elle, n'a pas connu de récession en 2009. Dès 2013, la région a bénéficié de la reprise économique, si bien que le plein-emploi est désormais presque partout la norme. Le populisme n'y prospère donc pas sur le chômage et les séquelles de la crise. « *En revanche, les fruits de la croissance engrangés depuis trois décennies ont été inégalement répartis, en particulier entre les grandes villes et les campagnes, alimentant les frustrations* », souligne M. Owczarek. Une polarisation que l'on observe en Pologne comme en Hongrie, Bulgarie, Slovaquie et République tchèque. « *En 1989, après la chute du Mur, l'Europe centrale s'est libéralisée en rêvant de rattraper le niveau de vie de l'Ouest, analyse le politologue bulgare Ivan Krastev.*

*Mais "imiter" l'exemple d'autres pays y a généré un sentiment d'infériorité. Puis la crise de 2008 a ébranlé la confiance dans ce modèle, désormais rejeté.* »

Dans la foulée, la crise des migrants de 2015 a fini de creuser le fossé entre l'Ouest et le groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie), soucieux de fermer ses frontières aux étrangers, et notamment aux musulmans. « *La révolte contre les politiques migratoires libérales est ce qui caractérise avant tout ces mouvements politiques* », résume M. Krastev.

En politique intérieure, cela se traduit – en particulier en Hongrie et en Pologne – par le rejet des contre-pouvoirs, une moindre indépendance de la justice et des médias, une remise en question de l'Etat de droit, ou encore la stigmatisation des minorités. Cependant, en économie, les nuances sont grandes entre le souverainisme économique « dur » de la Hongrie ou de la Pologne, et celui, modéré, de la République tchèque et de la Slovaquie, bien moins en porte-à-faux avec le jeu européen.

« *Babis est un populiste de type entrepreneurial, prétendant diriger le pays comme une entreprise, un peu à l'exemple du président des États-Unis* », illustre Jacques Rupnik.

Pour le reste, tous sont animés d'une même ambition : gommer les excès des politiques de privatisation et d'ouverture d'après 1989 tout en créant une élite économique nationale, afin de réduire la mainmise des étrangers sur les secteurs-clés. En outre, tous redoutent le « piège des pays à revenus intermédiaires », incapables de rattraper le niveau de vie des économies de l'Ouest. « *Ce qui donne, avec des nuances selon les pays, un étrange mélange de mesures libérales, de quelques nationalisations et d'une redistribution limitée, où tout n'est pas bon à jeter*, note Dominik Owczarek. Et où les contradictions ne manquent pas. »

## « ILS SONT TOUS PRO-BUSINESS »

Celles-ci s'expriment notamment à l'égard des investissements étrangers. Hongrie et Pologne font ainsi une distinction entre ceux créant beaucoup d'emplois (en particulier l'industrie automobile allemande, dont ils dépendent, et les sous-traitants informatiques, accueillis à bras ouverts), et ceux dans la banque, l'énergie et les médias, censés faire de l'ombre aux nationaux. En fait, ceux où les nationalistes sont susceptibles d'exercer leur influence pour rester au pouvoir.

« *Cette attention concentrée sur certains secteurs, avec une vision de la concurrence s'exerçant entre pays plutôt qu'entre les entreprises nationales, est assez classique du populisme* », note Jérémie Cohen-Setton, chercheur à l'Institut Peterson, à Washington. « *Derrière les discours, ils sont tous pro-business, ne font pas déraiper les finances publiques et savent très bien où sont les lignes rouges* », complète un diplomate européen.

Le gouvernement Orban a ainsi nationalisé les caisses de retraite privées, institué une « taxe de crise » sur les banques, la grande distribution, les télécoms et l'énergie, et réduit l'indépendance de la banque centrale. Mais il a également diminué de 5 % le nombre de fonctionnaires et, surtout, abaissé à 9 % l'impôt sur les sociétés, taux le plus faible d'Europe, afin d'attirer les multinationales. Côté social, il a instauré un impôt sur le revenu unique à 15 % et a augmenté le salaire minimum de 15 % en 2017 et 8 % en 2018 (il reste malgré tout très bas), tout en libéralisant le marché du travail. Le nombre d'heures supplémentaires qu'un employeur peut exiger de ses salariés vient ainsi de passer de 250 à 400 par an.

Taxes sur les banques et les grandes surfaces étrangères, patriotisme économique, « repolonisation » de certaines entreprises stratégiques : en Pologne, le programme du PiS ressemblait beaucoup, à ses débuts, à celui d'Orban. Avec, en plus, une surenchère de promesses sociales : baisse de l'âge de départ à la retraite, médicaments gratuits pour les seniors, construction de logements sociaux, allocations familiales. L'actuel président du conseil des ministres, Mateusz Morawiecki, ancien banquier d'affaires, plaide en 2016 pour « *la fin du néolibéralisme* » et une « *plus juste répartition des fruits de la croissance* ».

Mais les projets de taxes sur les banques et les grandes surfaces ont vite été abandonnés, faute d'être conformes aux traités européens. Et la reprise d'entreprises stratégiques s'est uniquement soldée par la prise de contrôle

en grande pompe de la plus grande banque polonaise, Pekao, en rachetant les parts de l'italien Unicredit. La baisse de l'âge de la retraite (de 67 à 65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes) a, elle, été maintenue, tout comme le programme 500+, qui accorde 500 zlotys par mois (125 euros) par famille à partir du deuxième enfant. Celui-ci a réduit la pauvreté et soutenu le pouvoir d'achat. Mais pour quels effets à long terme ?

Dans tous les cas, une chose est sûre : la région profite d'un environnement économique très favorable. En 2017, son produit intérieur brut (PIB) a progressé de 4,5 % en moyenne, au plus haut depuis 2010. Partout, le niveau du taux de chômage est tel (3,7 % en Hongrie, 3,8 % en Pologne, 1,9 % en République tchèque) que la pénurie de main-d'œuvre se fait sentir. Et le bas coût du travail et la faible fiscalité continuent – pour l'instant – de séduire les investisseurs étrangers, guère effarouchés par les atteintes à l'Etat de droit. « *L'appartenance de ces pays à l'Union européenne joue pour eux comme un garde-fou rassurant* », analyse Grzegorz Siewiewicz, de la Coface. Avant d'ajouter : « *La solide croissance de la région tient d'abord au rebond du commerce international observé après la crise.* »

Le dynamisme tient aussi à l'importance des fonds structurels européens. Les transferts nets ont ainsi atteint 4 % du PIB en moyenne dans la région en 2015. Et l'enveloppe 2014-2020 prévoit des transferts de près de 3 % du PIB par an en moyenne. « *L'UE a soutenu ces gouvernements par les fonds structurels, et cela soulève de vraies ques-*

*tions* », remarque M. Krastev. Bruxelles a bien émis l'idée de conditionner leur attribution au respect de l'Etat de droit. Mais le projet ne fait pas consensus parmi les Etats membres.

Les atteintes aux libertés sont pourtant ce qui, à moyen terme, risque de faire flancher ces économies. D'abord, parce qu'elles contribuent à faire émigrer un peu plus vite encore les jeunes diplômés, rebutés par le tournant « illibéral », alors que ces pays souffrent déjà d'un déclin démographique vertigineux. Selon le FMI, 20 millions de personnes ont déjà quitté la région depuis 1990, soit 5,5 % de la population. Une fuite des cerveaux qui affaiblira mécaniquement la croissance future.

En outre, la mise sous tutelle de la justice et, pour la Hongrie, de la banque centrale va tôt ou tard éroder l'environnement des affaires. « *Les exemples russe et turc illustrent comment la dégradation constante de celui-ci finit par faire chuter des investissements étrangers* », commentent les économistes de la Coface. « *S'il peut doper l'activité à court terme, le populisme est toujours nocif pour l'économie sur le temps long* », résume M. Cohen-Setton.

Dans ces conditions, la faiblesse des inves-

tissements en recherche et développement et dans l'éducation laisse craindre que la région peine à changer son modèle économique, reposant sur une main-d'œuvre à bas coût et la sous-traitance industrielle de l'Ouest. En Pologne, beaucoup de mesures susceptibles de bénéficier au tissu économique sont ainsi restées lettre morte. En 2016, M. Morawiecki avait présenté une « *stratégie pour un développement responsable* » d'inspiration keynésienne, promettant de miser sur l'innovation pour faire monter industrie et main-d'œuvre en gamme. Le tout, piloté minutieusement par l'exécutif.

Deux ans plus tard, qu'en reste-t-il ? « *Aucun de ces éléments n'a été mis en place, certains se sont même dégradés* », déplore Stanislaw Gomulka, membre de l'Académie polonaise des sciences. *Qui plus est, cette vision reste en totale contradiction avec ce que le gouvernement fait vraiment, sa politique court-termiste de gestion des finances publiques et son clientélisme électoral.* » ■

MARIE CHARREL AVEC

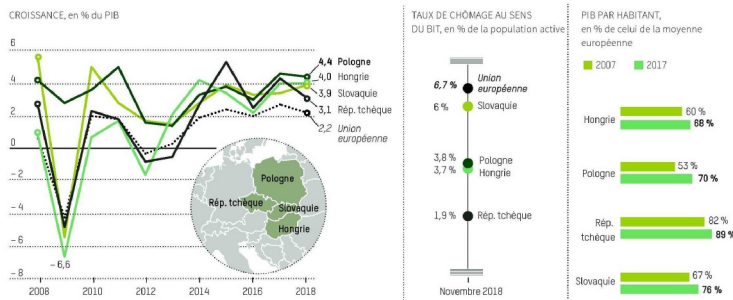
BLAISE GAUQUELIN (À VIENNE)  
ET JAKUB IWANIUK (À VARSOVIE)

## « UN ÉTRANGE MELANGE DE MESURES LIBÉRALES, DE QUELQUES NATIONALISATIONS ET D'UNE REDISTRIBUTION LIMITÉE »

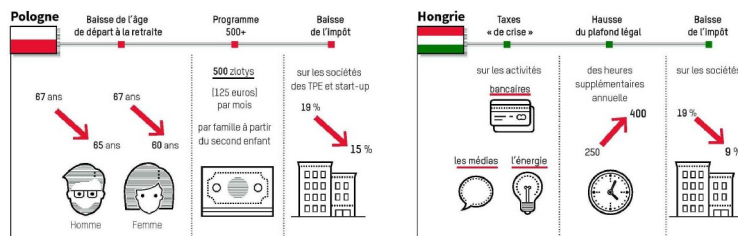
DOMINIK OWCZAREK  
Institut des affaires publiques

### Dans l'est de l'Europe : des politiques économiques atypiques

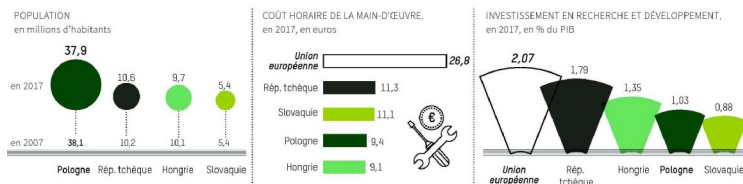
La région a profité de la reprise et se rapproche lentement du niveau de vie moyen dans l'Union européenne



### Des programmes mélangeant mesures sociales et fiscalité avantageuse



### Démographie, recherche... Des problèmes structurels persistants



## « L'anxiété née de la globalisation nourrit le populisme »

**ÉCONOMISTE À L'UNIVERSITÉ D'HARVARD**, Dani Rodrik souligne la connexion entre les excès de la mondialisation et l'émergence de mouvements prétendant représenter le peuple.

### **Les populismes ont-ils toujours les mêmes racines ?**

Ils sont très différents d'un continent à l'autre, mais l'histoire montre qu'il y a souvent une connexion entre les vagues de mondialisation – même si ce n'est pas le seul facteur explicatif – et l'émergence, en réponse, de mouvements prétendant représenter le peuple, en opposition à un ennemi supposé : les minorités, les étrangers ou l'élite financière internationalisée.

C'est ce que l'on a observé aux États-Unis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lors de la première grande mondialisation. En 1891, le Parti populiste américain est né de la frustration des fermiers du Sud et des ouvriers du Nord, convaincus de ne pas toucher les fruits de l'ouverture économique. Leur colère était tournée contre l'élite financière et l'étalon-or, perçu comme une contrainte extérieure imposant l'austérité aux États-Unis. On observe une dynamique similaire aujourd'hui : l'anxiété née des excès de la globalisation, tels que la polarisation entre ville et campagne, nourrit le populisme en Europe et en Amérique.

### **Qu'est-ce qui différencie les populismes de droite et de gauche ?**

Les populismes de gauche, comme ceux observés en Amérique latine dans les années 1930

avec le péronisme argentin, mettent avant tout l'accent sur une forte redistribution, faisant fi des grands équilibres macroéconomiques et contraintes liées aux finances publiques. Dans ces pays, les dérives budgétaires et la monétisation excessive des dettes publiques ont alimenté une inflation galopante laminant le pouvoir d'achat. Les crises qui en ont résulté ont discrédité ce type de réponses de gauche.

C'est en partie pourquoi les populismes de droite sont plus nombreux aujourd'hui, comme celui de Donald Trump, Jair Bolsonaro au Brésil ou les courants observés en Europe centrale. Mais au lieu de traiter vraiment les problèmes économiques de fond, ces partis formulent une réponse à forte coloration identitaire et culturelle.

### **Si l'on s'en tient aux chiffres de la croissance, la politique économique de Trump peut pourtant passer pour un succès...**

C'est une illusion. Le président américain a massivement baissé les impôts, inondé les grandes entreprises de cadeaux fiscaux, engagé la dérégulation de la finance et de l'énergie. A court terme, ces mesures ont en effet stimulé l'activité, mais Donald Trump n'a résolu aucun des maux structurels de son pays, en particulier la hausse des inégalités. Bien au contraire : sur le long terme, sa politique fiscale va les aggraver.

### **Le populisme économique est-il forcément voué au désastre ?**

La plupart du temps, oui. Sous certaines condi-

tions, un peu de populisme économique peut néanmoins s'avérer utile. Pour le comprendre, il faut rappeler que ces mouvements prétendant parler pour le peuple s'en prennent à tout ce qui limite leur pouvoir : les médias, la justice, les corps intermédiaires.

En économie, ils s'attaquent à l'indépendance des banques centrales, aux agences de régulation ou encore aux règles du commerce international, dont la fonction est, en théorie, de limiter l'arbitraire du politique. Or il peut arriver que ces agences soient captées par les intérêts de l'industrie qu'elles supervisent, au détriment de l'intérêt général. Ou encore, que les règles du commerce échouent à protéger les plus faibles. Dès lors, réviser leur fonctionnement peut faire sens.

### **N'est-ce pas dangereux ?**

Prenons l'exemple du président Franklin Roosevelt (1882-1945). En 1933, face à la Grande Dépression, il s'est écarté un temps des règles budgétaires traditionnelles pour faire de la relance, améliorer la redistribution en construisant la Sécurité sociale, imposer très lourdement les hauts revenus et supprimer l'étalon-or. Beaucoup de ces mesures étaient inspirées de celles proposées par le Parti populiste de 1891. Mais en les intégrant dans un programme de gauche réformiste, Roosevelt a offert aux Américains une meilleure protection contre la mondialisation, tout en coupant l'herbe sous le pied à des mouvements radicaux et dangereux politiquement. ■

**PROPOS RECUEILLIS PAR M. C.**