



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2006, volume VII
Editions Bruylant, Bruxelles

CHATRÉ Baptiste, "Minorité nationale, un concept européen", AFRI 2006, volume VII

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/Baptiste.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

MINORITÉ NATIONALE, UN CONCEPT EUROPÉEN

PAR

BAPTISTE CHATRÉ (*)

L'entrée en vigueur de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (CCMN) en 1998 a permis d'initier un important processus de précision des sujets de droit visés par les États l'ayant ratifiée. Cette évolution s'inscrit dans un cadre plus large qui se dessine depuis la fin des années 1980 et qui a vu la question minoritaire revenir sur le devant de la scène internationale à la faveur des événements politiques survenus dans l'Europe communiste et post-communiste : après 1989, le concept de minorité nationale, chargé de décrire la situation politique de l'Europe du centre-est à l'aube du XX^e siècle, a vu son utilisation généralisée à tout le continent, par le biais des institutions régionales. Ce mouvement a fortement contrasté avec les débats contradictoires entourant sa définition. Les acteurs européens entendent alors favoriser l'implication de tous les citoyens dans les nouvelles démocraties orientales et prévenir tout risque d'instabilité selon une ligne nationale.

L'objet de cet article n'est pas de fournir une nouvelle précision du concept, mais plutôt de s'intéresser à ses interprétations, selon les États, en tant que tentatives de subjectiviser et d'identifier des groupes singuliers d'individus. Si le concept est répandu en Europe, il n'est souvent pas envisagé de la même façon à l'ouest et au centre-est du continent. Cette dialectique *a priori* simpliste entre les deux Europe n'empêche pas l'existence de certaines caractéristiques communes, qui peuvent être à l'origine d'une qualification minimaliste du fait minoritaire. Pour étudier l'utilisation du concept et ses différences entre les deux Europe, nous nous fonderons essentiellement sur les rapports étatiques remis lors du processus de suivi de la CCMN.

LA QUESTION MINORITAIRE EN EUROPE ET LE CONCEPT DE MINORITÉ NATIONALE

Le fait minoritaire est appréhendé jusqu'au XIX^e siècle comme une question purement religieuse. L'essor du nationalisme va progressivement lui

(*) Docteur en Sciences politiques.

attribuer une dimension nationale : ainsi, le Congrès de Vienne (1815) soutient les droits nationaux des Polonais lors du quatrième partage de la Pologne, alors que celui de Berlin (1878), qui scelle le sort de l'Empire ottoman, protège les Arméniens et les Bulgares. On évite à cette époque de qualifier ces populations, mais on reconnaît cependant leur existence en tant que collectivités. Entre 1878 et 1918, de nombreux Etats d'Europe centrale et orientale obtiennent une indépendance – tardive – sur les ruines des Empires centraux dont l'effondrement permet la création de douze nouveaux Etats. Leur hétérogénéité en terme de nationalités oblige la société internationale à reconnaître les minorités afin de prévenir tout risque d'instabilité.

La fin de la Première Guerre mondiale voit l'apogée de l'application du principe des nationalités, selon lequel chaque nation a droit à l'existence étatique. La présence de minorités nationales en tant qu'obstacles à une telle volonté politique est à l'origine de l'imposition d'une protection internationale à ces Etats nouvellement souverains. Le système utilisé, dit de la Société des Nations, se conclura par un échec symbolisé par les difficultés de la Cour permanente de justice internationale à définir le concept de « minorité nationale ». Ce dernier s'impose pourtant chez les observateurs, car il exprime un contenu national plus étendu, correspondant à la situation de ces groupes qui caractérisent un espace où Etat et nation ne se recourent pas.

Une minorité n'existe en effet que dans un environnement étatique où elle coexiste avec un groupe majoritaire : elle se distingue par des caractéristiques le plus souvent identitaires, qui la placent en position défavorable par rapport à la majorité, et par sa volonté d'affirmer sa différence et de préserver sa spécificité. La relation majorité/minorité est potentiellement conflictuelle puisque, dans un cadre étatique, la mobilisation d'une majorité, soucieuse de renforcer ou d'achever la construction d'un Etat-nation synonyme de maintien de sa souveraineté politique et culturelle sur un territoire, peut s'opposer à celle de groupes minoritaires, désireux de voir leur différence et leurs aspirations reconnues.

L'attribution de l'épithète « nationale » à la notion de « minorité » a deux sens particuliers, qui font tous deux référence à la situation de l'Europe du centre-est du début du XX^e siècle : une minorité issue d'une nation et une minorité qui aspire à être une nation. Dans le premier – restrictif –, les minorités (les Magyars par exemple) ont été séparées de leur Etat-parent (la Hongrie en 1920) et résident sur le territoire d'un Etat voisin, appelé Etat-hôte (la Tchécoslovaquie) : c'est le cas de la plupart des minorités en 1920, même si Etat-parent et Etat-hôte ne sont pas mitoyens (pour les nombreuses minorités germanophones par exemple); les minorités jouissent alors de droits étendus qui vont jusqu'à l'auto-détermination prônée par le Président américain Wilson. Dans le second – inclusif –, tous les groupes natio-

naux distincts au moment de l'indépendance de l'Etat-hôte sont des minorités nationales (cas des Juifs dans les Etats d'Europe centrale et orientale). Le sens restrictif (une minorité comme excroissance d'un Etat-parent sur le territoire d'un Etat-hôte), qui a longtemps dominé les débats, implique les minorités les plus véhémentes et celles qui constituent d'importants enjeux internationaux : ces situations présentent un fort risque d'irrédentisme, de remise en cause de l'ordre de Versailles – les frontières de 1920 – et impliquent de manière directe un Etat voisin – l'Etat-parent – qui présente une menace. Le sens inclusif est quant à lui aujourd'hui associé au vocable de minorité ethnique (1).

La chute du communisme en 1989 a rappelé, de façon brutale, la prégnance des questions minoritaires en Europe et la nécessité de donner du sens au phénomène. Cet événement ouvre la voie à un renouveau des débats autour de l'appréhension de ces groupes, prolongeant ceux initiés avant la Seconde Guerre mondiale : le concept de « minorité nationale » est alors naturellement promu. D'une part, ses origines lui confèrent la légitimité suffisante pour traiter de la question en Europe du centre-est. D'autre part, il a fait l'objet d'un emploi croissant sous l'impulsion des institutions européennes (au sein de l'OSCE et du Conseil de l'Europe) pendant la Guerre froide.

Le sens utilisé par les institutions européennes a été défini par la Recommandation 1201 de 1993, selon laquelle « *l'expression 'minorité nationale' désigne un groupe de personnes dans un Etat qui résident sur le territoire de cet Etat et en sont citoyens; entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet Etat; présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques; sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet Etat ou d'une région de cet Etat; sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue* ». La large utilisation du concept dans les institutions européennes, de la Déclaration européenne des droits à l'homme au projet de Traité constitutionnel de l'Union européenne, n'est pas garante d'un véritable consensus européen en la matière, mais a permis de diluer le sens premier – restrictif – du concept et de le généraliser à la plupart des situations minoritaires en Europe, où les groupes sont déclarés comme « minorités ethniques ».

La tentative d'unifier le signifiant a pour objectif d'appréhender la question minoritaire de la même façon partout en Europe. Les acteurs européens rejettent officiellement toute distinction historique dans leur façon d'aborder la question minoritaire à l'ouest et à l'est de l'Europe : l'opposi-

(1) Cf. Victor-Yves GHEBALI, « Le semblable et le différent : réflexions sur l'ethnonationalisme dans l'Europe post-communiste », in René-Jean DUPUY/Linos-Alexandre SICILIANOS (dir.), *Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos. Droit et justice*, Pedone, Paris, 1999, pp.159-176.

tion Est-Ouest, sévère selon certains (2), a été indéniablement caricaturée par la polarisation entre les conceptions orientales et occidentales de la nation et des phénomènes nationaux (nationalismes civique et ethnique). Elle est pourtant justifiée selon d'autres (3) par des développements sociaux, nationaux, culturels et politiques différents et notamment par l'émergence tardive des cadres étatiques et nationaux à l'Est. Pour évaluer la pertinence de cette approche différenciée dans l'Europe post-communiste, l'analyse de la «tectonique» européenne minoritaire est inévitable : il s'agit d'étudier les utilisations du concept par les Etats, derrière lesquelles se cachent des pratiques porteuses de sens et des perspectives singulières de la gestion politique de la diversité ethnoculturelle. Au-delà de la question de la valeur donnée à cette distinction, il s'agit aussi de s'interroger sur les influences européennes, sur les interpénétrations potentielles des modèles étatiques et sur la réelle spécificité de l'expression «minorité nationale».

LA RECONNAISSANCE DES MINORITÉS EN EUROPE OCCIDENTALE

En Europe occidentale peuvent être distingués plusieurs types de réponses des Etats à la question minoritaire. Dans ce large éventail, l'introduction du concept de «minorité nationale» par le Conseil de l'Europe a permis de clarifier certaines situations mais l'hétérogénéité en la matière demeure.

L'hétérogénéité de la reconnaissance des minorités à l'Ouest

Quelques Etats ne reconnaissent pas les minorités (France, Portugal voire Belgique), alors que d'autres ont une conception historique limitée (Grèce et Turquie) ou restrictive (minorités germanophones du Danemark et d'Italie à la suite d'accords bilatéraux). La grande majorité des Etats d'Europe occidentale reconnaît donc de façon très hétérogène le phénomène minoritaire et a une conception inclusive de la minorité nationale.

Certains groupes sont emblématiques de cette situation. Si les Roms, les Gens du voyage ou les Sintis sont reconnus dans plusieurs Etats (Autriche, Finlande, Irlande, Norvège, Royaume-Uni, Suède), d'autres ont une approche plus fermée, malgré une conception inclusive du concept (en Italie notamment, où on reproche à ces «minorités» de ne pas être territorialisées).

(2) Certains auteurs récusent toute distinction des situations conflictuelles, les ardeurs combattantes étant équivalentes à l'Est et à l'Ouest : cf. Guy HÉRAUD, «Minorités et conflits ethniques en Europe», in Daniel BARDONNET (dir.), *Le Règlement pacifique des différends internationaux en Europe : perspectives d'avenir*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londres, 1991, pp. 41-55 ; Will KYMLICKA, «Nation-building and minority rights : comparing West and East», *Journal of ethnic and migration studies*, vol. XXVI, n° 2, 2000, pp. 183-212.

(3) Cf. Rogers BRUBAKER, *Nationalism reframed. Nationhood and the national question in the new Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996, 202 p. ; Stéphane PIERRÉ-CAPS, *La Multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*, Odile Jacob, Paris, 1995, 337 p.

Le cas des minorités juives se pose toujours dans les mêmes termes qu'au XIX^e siècle, car seuls quelques Etats de l'Europe septentrionale les considèrent en tant que minorités. Ces deux groupes jouissent néanmoins de reconnaissances implicites dans différents Etats, en étant assimilés à des minorités lorsqu'il s'agit d'appliquer la CCMN (cas de la Suisse; en Irlande, cette application se fait article par article; en Allemagne seuls les Roms sont assimilés à une minorité nationale).

Les désignations des différents groupes varient aussi grandement d'un Etat à l'autre, ce qui amplifie l'hétérogénéité des situations nationales. Aucun Etat n'a défini le concept de «minorité nationale» dans sa législation nationale, mais la Suisse et l'Allemagne – sur la base de quatre caractéristiques (démographie, citoyenneté, liens historiques et volonté) – ont profité du contexte de la CCMN pour interpréter le concept. D'autres Etats utilisent des nomenclatures alternatives, qu'ils précisent (Autriche, Espagne, Italie, Royaume-Uni). Cependant, la plupart ne définissent pas la notion et désignent de façon discrétionnaire les groupes concernés. Certains groupes se refusent à être qualifiés de minorités nationales, le plus souvent car ils jouissent de droits supérieurs à celles-ci : c'est le cas des «nationalités» en Espagne, des «communautés linguistiques» en Belgique, des Sud-Tyroliens en Italie ou des peuples autochtones en Scandinavie. Cette différenciation dans la dénomination permet à chaque Etat de conserver une compétence exclusive pour déterminer le degré de reconnaissance – donc les droits – attribué à chaque groupe. Cette situation trouve son origine dans une légitimité réduite du concept en Europe occidentale, où celui-ci n'a percé que très tardivement, sous l'impulsion de la construction institutionnelle de l'Europe et de la genèse d'un droit européen des minorités.

Des éléments communs d'appréhension du phénomène

On aboutit malgré tout à des tendances de fond très marquées, dont l'objectif est de distinguer les groupes minoritaires entre eux.

Le premier caractère singulier est la territorialité des minorités nationales : les Etats européens limitent en effet les avantages accordés aux minorités à un espace bien précis, symbole de leur présence historique. Cette territorialité permet de distinguer les minorités historiques de celles constituées plus récemment – travailleurs immigrés notamment –, qui peuvent être apparentés à la même nation. En Autriche, le statut de minorité nationale n'est accordé qu'en rapport avec un territoire (les Croates du Burgenland) et les immigrés issus des guerres yougoslaves ne sont donc pas protégés en tant que tels. Cette territorialité est très marquée en Belgique, en Espagne et au Danemark, où une minorité n'est pas non plus considérée comme telle hors de son territoire : ainsi, les populations autochtones des îles Féroé ou du Groenland danois ne sont pas protégées comme des minorités sur le territoire métropolitain. Le principe de territorialité existe aussi

en partie en Suisse, où les cantons sont divisés selon les pratiques linguistiques, et en Italie, puisqu'il a permis l'exclusion de la minorité rom du champ d'application de la CCMN. Seule l'Allemagne n'a pas appliqué ce principe à la protection de ses minorités.

Enfin, la territorialité pose le problème des minorités dans la minorité, comme dans le cas des Finlandais dans les îles Åland, des Danois dans les territoires autonomes du Groenland et des Féroé, des germanophones des cantons du Valais et de Fribourg ou des francophones du canton de Berne. Ces minorités dans les minorités apparaissent en effet dans tous les Etats ayant choisi une conception territoriale des minorités.

Le critère de la présence historique de la minorité renforce la distinction entre minorités récentes et minorités historiques. En Finlande par exemple, le statut de minorité nationale n'est accordé qu'aux «vieux Russes», qui doivent justifier leur présence historique sur le territoire. Cette présence historique est jugée primordiale dans la plupart des Etats, comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Italie (où l'on parle de minorités linguistiques «historiques») ou la Suisse. Il est alors admis que tous les membres des minorités doivent être ressortissants de l'Etat. La Suède constitue une exception notable, puisqu'elle n'exige pas la qualité de ressortissant suédois pour jouir de la protection due aux minorités.

Soulignons, pour conclure, la rareté des recensements sur des critères ethniques, culturels, linguistiques ou religieux en Europe de l'Ouest. La Suisse seule soumet à sa population des questions précises permettant un aperçu objectif de l'évolution identitaire de la société. L'Autriche se cantonne à recueillir des statistiques à propos des usages linguistiques. Au Royaume-Uni, le système existe, mais il apparaît confus et peu lisible à des fins statistiques. En Italie enfin, le recensement n'existe que dans la province autonome du Haut-Adige/Sud-Tyrol, pour différencier Ladins et Germanophones. Dans les autres cas, des études précises manquent, le recensement des populations minoritaires étant avant tout apprécié sur une base territoriale.

Une définition unique de la minorité nationale en Europe occidentale est, à partir de ces constatations, difficile à concevoir. La plus consensuelle est celle qui a été proposée par le gouvernement fédéral suisse, sur les bases de la Recommandation 1201 (1993) du Conseil de l'Europe. Les travaux du Conseil et la mise au point de la Convention-cadre pour la protection des minorités ont permis de généraliser le concept de «minorité nationale» et de déterminer le positionnement de chaque Etat, même si aucune définition n'a été adoptée. Avant la mise en application de la CCMN, la plupart des Etats européens qui ont adopté l'expression avaient une conception restrictive du terme, en tant que groupes distincts constituant une réalité nationale sur un territoire étatique voisin (Danois d'Allemagne, Croates d'Autriche, Suédois de Finlande).

Depuis la chute du Mur de Berlin et la nouvelle évolution favorisée par le retour de la question minoritaire en Europe centrale et orientale, cette perspective «bilatérale» de la minorité nationale a été étendue pour recouper quatre critères : les individus appartenant aux minorités doivent en effet être citoyens de leur Etat de résidence (citoyenneté), appartenir à un groupe culturellement différent de la majorité et en position démographique d'infériorité (position minoritaire objective), entretenir des liens historiques avec l'Etat de résidence (historicité) et affirmer leur volonté de préserver leur identité (volonté subjective). Analysons maintenant quelles sont les conceptions qui dominent dans les Etats d'Europe centrale et orientale qui viennent d'entrer dans l'Union européenne ou qui sont appelés à y adhérer prochainement.

LE CONCEPT DE MINORITÉ NATIONALE EN EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

En Europe centrale et orientale, le concept de minorité nationale fait historiquement l'objet d'une large utilisation. L'indépendance tardive de ces Etats les a contraints à reconnaître la présence de populations allogènes, qualifiées de nationales en référence à l'existence de nations voisines – les Etats-parents. Les théories marxistes, dans leur volonté d'unifier la nation prolétarienne, ont tenté de vider de sa substance le concept en créant des nationalités et des minorités ethniques; cependant, le démantèlement de l'URSS et la résurgence des conflits de nationalités montrent l'échec de cette politique identitaire dans toute la région. La fin du communisme a signifié un retour de la question minoritaire, avec des minorités nationales désormais envisagées dans le sens voulu par les communistes : extensif et ouvert à la majorité des groupes identitaires.

Dans ce tableau, des exceptions demeurent : la Lituanie protège les «communautés linguistiques», même si toute communauté linguistique est considérée comme une minorité nationale selon la Loi sur les minorités nationales; la Moldavie continue à utiliser l'expression soviétique «minorité ethnique», symbole de ses difficultés à digérer la transition postcommuniste. D'autres Etats, comme la Macédoine ou l'Ukraine, n'ont que très récemment abandonné l'utilisation du terme «nationalités», le conservant toutefois dans la constitution. Partout ailleurs, c'est un concept inclusif qui est utilisé.

La généralisation du concept de minorité nationale

La généralisation du même vocable en Europe centrale et orientale correspond à une préoccupation commune de ces Etats vis-à-vis de groupes nationaux identiques depuis le XIX^e siècle. Les Etats ont dans un premier

temps reconnu les minorités nationales dont la nation est majoritaire dans un Etat voisin. Progressivement, cette reconnaissance s'est étendue aux minorités issues de tous les Etats de la région. C'est pourquoi les mêmes groupes sont pratiquement partout reconnus en tant que minorités nationales : Albanais, Allemands, Bulgares, Croates, Italiens, Macédoniens, Magyars, Polonais, Roumains, Serbes, Slovaques, Tchèques, Turcs, Ukrainiens, Russes, *etc.* La multiplication des Etats après 1920, mais aussi après 1991, a décuplé ces reconnaissances, favorisées par la signature de nombreux traités bilatéraux entre les puissances régionales.

Les minorités nationales ne correspondent donc plus seulement à des populations transfrontalières coupées de leur Etat-parent, mais sont avant tout le résultat d'un accord entre Etats. La reproduction et la diffusion des politiques étatiques parmi les Etats d'Europe centrale et orientale et le développement d'une réelle coopération régionale a catalysé cette dynamique. La Hongrie est ainsi devenue un exemple pour sa gestion de la question minoritaire : sa politique à l'égard des minorités a fortement influencé les pratiques dans la région (notamment la Slovaquie et la Roumanie), en rendant notamment contraignante la recommandation 1201. Hormis les groupes sans Etats ou transnationaux (Roms), tous les groupes nationaux constitués en Etats ont donc été susceptibles d'être inclus dans la définition du concept de minorité nationale à l'Est après 1989.

Les Etats sont allés plus loin encore en adoptant une conception inclusive du concept et en prenant en compte des groupes historiques jusque-là oubliés. Chaque Etat a précisé le sens donné au concept et l'a adapté à sa propre situation nationale. Certains ont même mis au point une loi spéciale sur les minorités nationales (Bosnie-Herzégovine, Croatie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Serbie-et-Monténégro, Ukraine) ou sont en train d'en préparer une (Lituanie, Moldavie, Roumanie), même si ces lois ne définissent pas toujours le concept (Croatie, Lituanie). En Moldavie, le problème de la définition empêche toute avancée vers une telle loi. Parmi les rares cas limites où le concept n'était pas utilisé au début des années 1990, la ratification de la CCMN a fait autorité et les a poussés à adopter la terminologie de « minorité nationale ». La pression exercée par l'élargissement des organisations euro-atlantiques en faveur d'une régulation des questions minoritaires a fait de la CCMN un instrument consensuel en Europe centrale et orientale.

Si tous les Etats d'Europe centrale et orientale emploient le concept, chacun a profité de la CCMN pour l'interpréter et définir le champ de son utilisation. Certains comme l'Ukraine ont retourné la question en ne mentionnant que les groupes exclus de l'application de la CCMN (Ruthènes). D'autres, comme la Lituanie, considèrent que *« tout groupe linguistique ou ethnique est automatiquement considéré comme une minorité nationale »*. L'Albanie se singularise quant à elle par l'adoption d'une double nomenclature, qui distingue les minorités nationales (Grecs, Macédoniens, Monténé-

grins dans un sens restrictif) des minorités linguistiques (Roms et Aroumains/Valaques). Dans la même perspective, l'Etat bosniaque reconnaît le lien entre minorités nationales et Etats-parents – sauf pour les Roms. La Bulgarie, avec une conception civique de la nation, est un cas à part car elle reconnaît l'existence de groupes distincts, mais reste réticente à user de l'expression «minorité nationale» (on parle de groupes ethnique, linguistique et religieux). La Slovénie précise le concept en évoquant des «minorités nationales autochtones» au sujet des minorités magyare et italienne qui font l'objet d'accords bilatéraux (sens restrictif).

L'utilisation du concept peut, dans un même Etat, varier : c'est notamment le cas dans les Etats fédéraux à plusieurs constitutions, comme en Serbie-et-Monténégro, où la Serbie parle de nationalités, le Monténégro de groupes nationaux et ethniques et la constitution fédérale de minorités nationales. Les changements de frontières, limités à l'ex-Yougoslavie, ont permis la définition de minorités nationales traditionnelles et nouvelles, ces dernières étant liées au démantèlement de la fédération yougoslave (cas de la conception bosniaque des minorités).

La situation ethnopolitique singulière de l'Europe du centre-est, où l'histoire a produit un enchevêtrement extraordinaire de différentes nationalités sur un même territoire, se remarque de façon éclatante dans l'énumération des groupes visés par le statut de minorité nationale ; si celui-ci est accordé avec parcimonie en Europe occidentale (rarement plus de 5 groupes considérés comme des minorités nationales par Etat), son emploi est décuplé en Europe centrale et orientale : on compte ainsi 17 minorités nationales représentées dans le Parlement de Bosnie-Herzégovine, 22 minorités nationales reconnues par la Croatie, 13 en Hongrie, 13 en Pologne, 19 en Roumanie, 8 en Slovaquie, 12 en République tchèque, *etc.* Seule la Slovénie restreint cette appellation à deux groupes et aux Roms. Cette dynamique participe d'un renouveau identitaire dans la région après 1989, avec une redécouverte de son appartenance à un groupe que favorise l'attrait du statut de minorité nationale.

Les conséquences de l'extension du concept

Cette relative facilité à assimiler les groupes identitaires au statut de minorité nationale et aux avantages qui en découlent (subventions financières, discrimination positive, sièges de députés) encourage la différenciation de certains groupes et stimule le morcellement des identités nationales : on assiste ainsi à des schismes identitaires singuliers, telles que les requêtes particulières en faveur d'une distinction entre Roms, Sintis et Egyptiens ou entre Tatars et Turcs. L'obtention du statut de minorité nationale devient un sésame pour satisfaire les intérêts des individus et du groupe. Les entrepreneurs issus des minorités profitent de leur position politique privilégiée

pour obtenir des avantages économiques importants dans une région encore en transition.

Au-delà de ce morcellement identitaire, les sociétés est-européennes prennent le risque de diluer la question minoritaire. Ce phénomène est quelquefois provoqué par des Etats conscients des conséquences du passage de la conception restrictive à la conception inclusive du concept. Par une utilisation extensive du concept, l'Etat et sa nation majoritaire restreignent le pouvoir des minorités les plus importantes en les plaçant à égalité avec des minorités plus petites, qui sont souvent des satellites du gouvernement majoritaire (4); pour la majorité, cette politique participe pleinement au rééquilibrage de la menace de certaines minorités plus importantes sur l'homogénéité nationale de l'Etat.

L'Europe centrale et orientale tranche considérablement ici avec l'Europe occidentale où chaque Etat a adopté sa propre dénomination selon les groupes considérés; à l'Est, les politiques minoritaires des Etats tendent à être égalitaires, notamment dans l'attribution des sièges au sein des organes de représentation nationaux ou au sein des institutions à destination des minorités: on aboutit ainsi à une légitimité différenciée, notamment en cas de présence d'une ou deux minorités démographiquement importantes. Comment en effet comparer 1,4 million de Magyars aux quelques milliers d'Ukrainiens, ces deux groupes étant pourtant considérés comme des minorités nationales en Roumanie? Le problème se pose quasiment partout où un même statut est accordé à des groupes démographiquement incomparables (plus de 400000 Russes et 1 250 Allemands en Estonie; 150000 Grecs et quelque 2 000 Monténégrins en Albanie; 745000 Turcs contre 70000 membres de toutes les autres minorités hors Roms en Bulgarie; 23 % d'Albanais contre 0,4 % de Valaques dans la population macédonienne; ou encore 1,7 million d'Albanais et 10000 Turcs en Serbie-et-Monténégro).

Dans certains Etats, un seuil démographique est devenu fondamental pour définir les minorités nationales. Certains systèmes fédéraux, comme en Europe occidentale, permettent de ne prendre en compte que les groupes démographiquement réduits comme minorités nationales: en Bosnie-Herzégovine par exemple, les trois peuples constitutifs de la fédération ne sont pas considérés comme des minorités, l'Etat ayant fixé une limite démographique à l'attribution du statut (pas plus de 10000 individus): en Estonie, une minorité ne peut pas compter une population inférieure à 3000 membres, sauf si elle possédait déjà ce statut en 1925; en Hongrie, le seuil est situé à 1 000 membres; en Moldavie; les critères sont très précis pour différencier géographiquement les «minorités ethniques compactes» des minorités «dispersées».

(4) Tel est le cas de la Roumanie. Cf. Ciprian-Calin ALIONESCU, «Parliamentary representation of minorities in Romania», *Southeast European Politics*, 2004, vol. V, n° 1, pp. 60-75.

Le tournant sémantique intervenu depuis 1989, qui se caractérise par le passage d'une conception restrictive à une conception inclusive, voire ouverte, a eu des conséquences autant symboliques que concrètes. Les minorités nationales considérées dans un sens restrictif ont été noyées dans la masse identitaire résurgente en devenant une minorité ethnique parmi d'autres, alors même qu'elles aspiraient à une reconnaissance de leur singularité.

Cette situation, renforcée par la volonté de la nation majoritaire, a engendré une double polarisation : ces minorités nationales historiques se sont tout d'abord enfermées dans un nationalisme générateur de vives tensions dans la première moitié des années 1990, les poussant à mettre au point des projets autonomistes qui restent, aujourd'hui encore, des références pour elles mais demeurent une grave menace pour l'Etat-hôte (Magyars, Albains). Les Etats-parents ensuite ont manifesté un nationalisme comparable, allant jusqu'à proposer, de l'étranger, un modèle de reconnaissance à ces minorités oubliées. Celui-ci s'est notamment manifesté par la mise au point d'une législation à destination de ces minorités d'outre-frontière, comme dans le cas de la Hongrie, qui a poussé son droit de regard vis-à-vis des minorités magyares très loin en promulguant une loi extra-territoriale (Loi sur le statut, 2001) ou en mettant à l'approbation du peuple une loi sur l'obtention de la double citoyenneté pour les membres appartenant à ces minorités (automne 2004). L'oubli de l'origine du concept pose donc le problème des rapports tendus entre Etats dans la région.

Ces tensions sont amplifiées par la question du territoire, qui distingue la perspective actuelle du concept avec celle issue des traités de paix de 1920. Le principe de territorialité, appliqué à l'Ouest de l'Europe, où il a donné naissance à de nombreuses autonomies territoriales, est perçu comme dangereux à l'Est : accorder une autonomie territoriale à une minorité qui, à l'image des minorités frontalières, est majoritaire dans certaines régions dont ils revendiquent d'ailleurs l'administration, revient pour les Etats concernés à remettre en cause leur conception territoriale de la nation. L'autonomie territoriale est ainsi le plus souvent présentée comme un premier pas vers le spectre irrédentiste qui hante toujours la région. En conséquence, rares sont les minorités qui bénéficient d'une réelle autonomie territoriale, à laquelle on préfère l'autonomie culturelle (Estonie).

Cette conception a-territoriale est contrebalancée par un appui important sur celle de citoyenneté, les non-ressortissants n'ayant pratiquement jamais droit au statut de minorité nationale. La citoyenneté est au contraire parfois apparue comme un moyen d'exclure certains groupes des avantages accordés aux minorités nationales (cas des minorités russes en Estonie et Lettonie). Même dans une conception très large du concept de minorité nationale (Hongrie), les réfugiés et les non-ressortissants en sont générale-

ment exclus sur l'autel du principe d'historicité, particulièrement important dans les Etats où les tensions sont fortes entre communautés (Estonie).

La situation minoritaire régionale singulière donne une tout autre importance aux recensements de population. Ceux-ci existent très souvent depuis la domination des empires centraux au XIX^e siècle et se présentent sous une forme détaillée. Seuls les Etats albanais et hongrois n'ont pas mis en place de recensements spécifiques propres à identifier les membres des minorités nationales. L'attente et les enjeux qui naissent de cette prise en compte des caractéristiques ethnoculturelles sont inconnus à l'ouest de l'Europe. En effet, dans les Etats d'Europe centrale et orientale, l'évolution démographique des minorités nationales est attentivement observée par tous les acteurs publics : de celle-ci dépendent le poids politique des minorités, mais aussi les budgets qui leur sont alloués par l'Etat. Ces recensements se révèlent donc décisifs dans le maintien et le développement d'une identité minoritaire forte. Dans la plupart des Etats, hors les minorités roms, ce poids démographique des minorités a tendance à baisser, principalement à cause des migrations économiques des minorités apparentées (vers leur Etat-parent touché par le vieillissement de sa population) dans un mouvement d'est en ouest qui pose le problème de leur avenir.

UN CONCEPT COMMUN, MAIS DES EXPÉRIENCES ET DES APPLICATIONS DIVERGENTES

Si un socle commun existe dans l'approche de la question minoritaire des deux Europe (basé sur la diversité nationale, la résurgence du nationalisme, la reconnaissance des minorités et l'utilisation du concept de minorité nationale), une certaine ambivalence domine. La principale divergence concerne la perception du nationalisme minoritaire : reconnu à l'Ouest, il est considéré comme illégitime à l'Est, car la présence d'une minorité nationale demeure une menace à l'existence d'Etats caractérisés par des identités nationales et démocratiques fragiles. Etats occidentaux réfractaires mis à part, on constate ainsi deux approches distinctes non seulement du concept, mais aussi plus généralement de la question minoritaire. Cette différence ne tient pas au caractère multinational de l'Europe du centre-est, mais émane plus généralement du mode de régulation des crises nationales vécues par les Etats et surtout du stade de développement social atteint par les sociétés concernées. L'oubli historique de la nation ou son annihilation à l'Est contraste ainsi avec la reconnaissance précoce des mouvements nationaux à l'Ouest.

A l'Ouest, la reconnaissance minoritaire est liée au développement de l'Etat et a été progressivement intégrée dans le processus démocratique, aboutissant à des formules originales d'autonomie territoriale (Espagne, Italie), de fédéralisation (Allemagne) et de communautarisation (Suisse,

Belgique). Ces solutions administratives basées sur le partage du pouvoir et sur une territorialité des minorités ont d'une certaine manière permis de réguler la question minoritaire, laquelle devient alors circonscrite à un territoire et se distancie ainsi progressivement des solutions multiculturelles : les Basques ne jouissent pas des mêmes droits à Madrid, comme les Sud-Tyroliens à Rome. Le système occidental a donc à la fois progressivement renforcé la singularité et la spécificité de ces minorités sur leur territoire, tout en veillant à les circonscrire dans des limites fixées. Ces avancées importantes dans le domaine de la régulation de la question minoritaire font que celle-ci peut, sous certains aspects, apparaître aujourd'hui réglée, malgré la persistance de mouvements indépendantistes. La défense de l'identité de la majorité peut se révéler dépassée par les enjeux sociaux et politiques, où les intérêts de l'individu deviennent fondamentaux dans une phase de dépassement des valeurs collectives.

A l'Est, le développement démocratique a été plus tardif et les minorités en ont été le plus souvent exclues. Les constructions nationale et étatique fondées sur les expériences occidentales ont ainsi poussé les majorités à assimiler les minorités : les nations centre-est européennes vivent dans la peur perpétuelle de leur disparition. L'hymne polonais commence ainsi par ces paroles : *«la Pologne n'a pas encore péri»* (5). Cette peur, analysée par István Bibó, est à l'origine de la plupart des situations conflictuelles dans la région, contre lesquelles il préconise dès 1945 d'*accorder le maximum de possibilités aux minorités linguistiques, [de] satisfaire de leur propre initiative les revendications les plus audacieuses des minorités, même au risque de les voir se séparer de l'Etat»* (6). Aujourd'hui pourtant la diversité nationale des Etats d'Europe centrale et orientale n'est qu'un pâle reflet de ce qu'elle était avant la Seconde Guerre mondiale; cette inclinaison a été aggravée, sous le communisme, par la tentative d'annihilation de toute appartenance identitaire. L'échec des expériences fédérales (Yougoslavie, Tchécoslovaquie, URSS) a fini de prémunir les dirigeants des majorités contre le retour de solutions institutionnelles et/ou territoriales pour réguler la question minoritaire. Les minorités portent en outre comme un fardeau l'éventuelle présence d'un Etat-parent synonyme d'irrédentisme potentiel.

La chute du communisme a donc engendré non pas un repli sur soi, mais une lourde tendance au renforcement des questions identitaires, par une revalorisation des racines définissant l'appartenance nationale (langue, religion, histoire). Ce ressourcement explique la propension des politiques de la région à appuyer leurs rhétoriques sur le nationalisme. Plus que l'individu, c'est la défense de la nation, d'une culture collective qui apparaît pérenne.

(5) Milan KUNDERA, «Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale», *Le Débat*, n° 27, 1983, pp. 3-22.

(6) István BIBÓ, *Misère des petits Etats d'Europe de l'Est*, Albin Michel, Paris, 1986 (éd. originale, 1949), p. 168.

Les identités collectives sont toujours en formation à l'est de l'Europe et la nation représente encore aujourd'hui un espace pertinent d'insertion de l'individu et de développement du discours politique.

La même question minoritaire n'a donc ni les mêmes origines, ni les mêmes conséquences dans l'Europe élargie. L'importation du modèle d'Etat-nation en provenance de l'Ouest n'a pu se faire sans la reconnaissance de minorités nationales en tant que résultats de cette translation. Cette différence fondamentale limite considérablement l'établissement d'une vision européenne du concept qui serait applicable partout : une telle reconnaissance reviendrait en effet à oublier les spécificités de l'Europe centrale et orientale et à pousser les minorités nationales historiques à une reprise en main de leur destinée sur fond de tensions bilatérales. La confusion conceptuelle autour de la question minoritaire est l'illustration de cette diversité des situations. Il apparaît ainsi aujourd'hui pertinent de distinguer clairement les différents types de minorités en Europe.

Les minorités nationales historiques – sens restrictif, minorités apparentées – sont très actives car elles sont fréquemment soutenues ou instrumentalisées par un Etat-parent dont elles constituent le prolongement national : il s'agit notamment de la minorité germanophone d'Italie (Autriche), des minorités magyares de Roumanie et Slovaquie (Hongrie), des Kosovars de Serbie (Albanie), de la minorité suédoise de Finlande ou encore des minorités danoises et allemandes d'Allemagne et du Danemark respectivement. Ces groupes jouissent le plus souvent de droits étendus obtenus grâce au soutien de leur Etat-parent.

Ensuite et non moins actives sont les minorités nationalistes, qui aspirent à devenir une nation au sens de la nation de volonté et de projet politique (*«faire coïncider communauté historico-culturelle [ou ethnie] et organisation politique»* (7)); elles répondent en tout point aux caractéristiques des minorités nationales, sauf qu'elles ne possèdent pas d'Etat-parent : on peut donc parler de nations sans États, dont l'objectif est l'auto-détermination (c'est le cas des Basques, des Catalans, des Galiciens, mais aussi, dans une moindre mesure, des Roms ou des Ruthènes).

Enfin, dans une troisième catégorie, on peut inclure tous les autres groupes minoritaires (conceptions inclusives, voire extensives), qui ne se distinguent de la majorité qu'à travers des caractéristiques liées à l'origine nationale, à la religion ou à la langue : ces spécificités permettent de qualifier les groupes de façon élémentaire comme groupes identitaires distincts à l'image des minorités ethniques issues de l'immigration récente.

* *
*

(7) Dominique SCHNAPPER, *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Gallimard, Paris, 1994, p. 56.

Que de chemin parcouru depuis l'acte de naissance des minorités nationales dans l'Europe des nationalités. Aujourd'hui, le concept a été accaparé par les acteurs institutionnels et étatiques européens, y compris par le projet mort-né de Traité constitutionnel européen (art. II-81). Dans cette mutation, le terme a toutefois perdu de sa précision en devenant multiple au point parfois d'en perdre de vue son origine, c'est-à-dire la situation de l'Europe centrale et orientale du XIX^e siècle. En effet au-delà du consensus institutionnel, le concept reste un questionnement; la diversité des approches et des situations provoque une importante confusion que n'arrivent pour l'instant pas à endiguer les institutions européennes. Le terme de «minorité nationale» est rejeté par différents acteurs (de la France aux peuples autochtones), voire par certaines minorités nationales historiques, qui ne se reconnaissent plus sous cette appellation et lui préfèrent désormais le terme de «nation». Le passage d'une conception restrictive, historiquement liée à l'autonomisation des groupes comme compensation à leur inclusion dans un Etat allogène, à une conception inclusive a considérablement bouleversé la carte minoritaire de l'Europe.

La promotion élargie d'un concept centre-est européen est une gageure et ce syncrétisme ne permet pas de clarifier les situations et d'accorder de vraies reconnaissances. Si une nomenclature basique unitaire apparaît nécessaire pour établir des textes en faveur de la protection des groupes minoritaires et des instruments efficaces au service de leur cause, il est aussi indispensable de différencier les situations au sein du phénomène : nommer de façon uniforme les Corses, les Magyars et les Ruthènes revient à annihiler leurs spécificités. Si la question minoritaire touche l'Europe élargie dans son ensemble, les situations continuent à diverger. En ce sens, européanisation ne signifie pas uniformisation de l'analyse. Et de ces analyses dépendent la légitimité des solutions pour accommoder la résurgence identitaire.

Les questions soulevées par le fait minoritaire en Europe (autonomie, territorialité, droits collectifs) n'ont toujours pas été résolues de manière satisfaisante. Certains aspects, déjà sources de tensions dans les années 1920, n'ont donc toujours pas de solution. La réalité est que, entre-temps, les Etats se sont homogénéisés par le principe de l'assimilation et le statut des groupes minoritaires a régressé en même temps que se diluait le sens donné au concept de minorité nationale. La peur de l'irrédentisme demeure hautement vivace dans les sociétés d'Europe centrale et orientale et la question de l'auto-détermination est autant un tabou qu'un enjeu de sécurité nationale. Tant que de telles perceptions persistent, il sera difficile de répondre, sans émotion, aux questions nationales posées dans la région, dont le débat autour de la désignation du phénomène est la plus pertinente illustration.

L'Europe centrale et orientale peut ouvrir la voie à une reconnaissance étendue et extensive des groupes minoritaires (les Roms par exemple) et les expériences de régulation institutionnelle de la diversité ethnoculturelle

(partage du pouvoir, représentation politique automatique, conseils) peuvent être citées comme exemples à l'Ouest. L'Europe occidentale peut, de son côté, influencer les Etats centre-est européens de l'importance de la territorialité des minorités et du dépassement de la menace sécessionniste, afin que les Etats reconnaissent comme légitimes leurs revendications et reviennent vers une interprétation originelle du concept de « minorité nationale ». Ainsi, la nouvelle Europe institutionnelle élargie en gestation peut devenir le lieu idéal de partage de ces expériences et d'une redéfinition des termes employés. A travers cette reconnaissance collective des identités, il s'agit avant tout de prendre en compte les besoins des individus et de favoriser leur participation à la démocratie en tant que lieu d'expression de l'ensemble de la société.

**Les principaux Etats européens et la Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe**

<i>Etats</i>	<i>Signature de la CCMN</i>	<i>Ratification</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Remise du premier rapport</i>	<i>Remise du second rapport</i>
Albanie	29/06/1995	28/09/1999	01/01/2000	26/07/2001	
Allemagne	1/05/1995	10/09/1997	01/02/1998	24/02/2000	13/04/2005
Autriche	01/02/1995	31/03/1998	01/07/1998	15/11/2000	
Belgique	31/07/2001				
Bosnie-Herzégovine	24/02/2000	24/02/2000	01/06/2000	20/02/2004	
Bulgarie	09/10/1997	07/05/1999	01/09/1999	09/04/2003	
Croatie	06/11/1996	11/10/1997	01/02/1998	16/03/1999	13/04/2004
Danemark	01/02/1995	22/09/1997	01/02/1998	06/05/1999	14/05/2004
Espagne	01/02/1995	01/09/1995	01/02/1998	19/12/2000	
Estonie	2/02/1995	06/01/1997	01/02/1998	22/12/1999	16/07/2004
Finlande	1/02/1995	03/10/1997	01/02/1998	16/02/1999	10/12/2004
France					
Grèce	22/09/1997				
Hongrie	1/02/1995	25/09/1995	01/02/1998	21/05/1999	07/05/2004
Irlande	01/02/1995	07/05/1999	01/09/1999	13/11/2001	
Italie	01/02/1995	03/11/1997	01/03/1998	03/05/1999	14/05/2004
Lettonie	11/05/1995	06/06/2005	01/10/2005		
Luxembourg	01/02/1995	23/03/2000	01/07/2000	31/10/2001	
Macédoine	25/07/1996	10/04/1997	01/02/1998	23/09/2003	
Malte	11/05/1995	10/02/1998	01/06/1998	27/07/1999	01/12/2004
Moldavie	13/07/1995	20/11/1996	01/02/1998	29/06/2000	14/05/2004
Norvège	01/02/1995	17/03/1999	01/07/1999	02/03/2001	19/10/2005
Pays-Bas	01/02/1995	16/02/2005	01/06/2005		
Pologne	01/02/1995	20/12/2000	01/04/2001	10/07/2002	
Portugal	01/02/1995	07/05/2002	01/09/2002	23/12/2004	
République tchèque	8/04/1995	18/12/1997	01/04/1998	01/04/1999	02/07/2004

<i>Etats</i>	<i>Signature de la CCMN</i>	<i>Ratification</i>	<i>Entrée en vigueur</i>	<i>Remise du premier rapport</i>	<i>Remise du second rapport</i>
Roumanie	01/02/1995	11/05/1995	01/02/1998	24/06/1999	
Royaume-Uni	01/02/1995	15/01/1998	01/05/1998	26/07/1999	
Russie	28/02/1996	21/08/1998	01/12/1998	08/03/2000	26/04/2005
Serbie-et-Monténégro	11/05/2001	11/05/2001	01/09/2001	16/10/2002	
Slovaquie	01/02/1995	14/09/1995	01/02/1998	04/05/1999	03/01/2005
Slovénie	01/02/1995	25/03/1998	01/07/1998	29/11/2000	06/07/2004
Suède	01/02/1995	09/02/2000	01/06/2000	08/06/2001	
Suisse	01/02/1995	21/10/1998	01/02/1999	16/05/2001	
Turquie					
Ukraine	15/09/1995	26/01/1998	01/05/1998	02/11/1999	

Source : Conseil de l'Europe (1^{er} nov. 2005)