



Minorités et citoyenneté en Europe médiane

Antonela Capelle-Pogacean

► **To cite this version:**

Antonela Capelle-Pogacean. Minorités et citoyenneté en Europe médiane. Scholsem, Jean-Claude. Les Minorités, un défi pour les Etats/Minorities a challenge for the State, Académie royale de Belgique, pp.157-172, 2012. <hal-01132302>

HAL Id: hal-01132302

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01132302>

Submitted on 16 Mar 2015

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

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

Minorités et citoyenneté en Europe médiane

Antonela Capelle-Pogăcean, Sciences Po-CERI

Résumé : Cette contribution vise à éclairer quelques-unes des déclinaisons actuelles du fait minoritaire en Europe médiane et à revisiter des stéréotypes qui surgissent lorsque l'on évoque la région dans cette perspective. La question des minorités serait consubstantielle au développement spécifique de ces nations formées sur les décombres d'empires plurinationaux. Envisager les problématiques minoritaires dans leur historicité nous permettra d'observer dans un premier temps des redéploiements et des ruptures par delà les continuités, ainsi que la dimension contextuelle de ces identifications, souvent occultée par des approches prisonnières du déterminisme historique. Dans un second temps, nous envisagerons l'énonciation de la problématique minoritaire après 1989 telle que façonnée par des circulations trans-européennes et de mises en échos d'idéologies et des mobilisations touchant tant l'Est postcommuniste que l'Ouest post-colonial et post-migratoire. Nous nous intéresserons *in fine* à la pluralité des figures tant au sein d'un même Etat que d'un Etat à l'autre, en relation avec des trajectoires nationales et des positionnements socio-économiques et symboliques particuliers. Celle-ci interroge les typologies distinguant les 'anciennes' et les 'nouvelles' minorités, les minorités 'nationales' (présentes en Europe centrale et orientale, qui aspireraient à des formes d'autonomies culturelle et/ou ethno-territoriale) des minorités 'ethniques' (de l'Ouest, issues de l'immigration, visant à l'intégration).

Dans un ouvrage paru en 1998, un observateur du fait minoritaire européen distinguait un 'Est', caractérisé à l'époque de la chute du mur de Berlin (1989) par la saillance des identités nationales, d'un « ailleurs en Europe ». On pouvait ainsi lire : « Alors qu'ailleurs en Europe l'avènement de l'Etat-providence et la civilisation de consommation dissolvait progressivement les identités, à l'Est, surtout vers la fin, flattées par la démagogie de dirigeants aux abois (Bulgarie, Roumanie...), elles gagnaient en virulence »¹. Revisitée aujourd'hui, cette vision très largement partagée hier, traçant une ligne entre l'Est en proie aux passions identitaires et « l'ailleurs en Europe » perçu d'une manière un peu téléologique comme entré dans une ère post-nationale, paraît avoir perdu la netteté de jadis.

Certes, ni l'Est, ni l'Ouest ne sont plus ce qu'ils étaient pendant la Guerre froide ou au début des années 1990². Dix Etats de l'ancien 'Est' sont membres de l'Union européenne, pour la plupart depuis avril 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Slovaquie, Slovénie) ou depuis janvier 2007 (Bulgarie et Roumanie). Cette contribution envisagera dès lors un espace aux contours mouvants et recomposés en permanence, relié à des mondes multiples, allemand, russe, turc, italien, etc. qui a connu des appellations différentes selon les périodes – 'Est', 'Europe centrale et orientale', 'Europe médiane', etc. – sous l'effet des recompositions politiques et parfois savantes³. Sans prétendre à l'exhaustivité thématique ou régionale, il s'agira d'éclairer quelques-unes des déclinaisons

¹ PLASSERAUD, Y., *Les Minorités*, Paris, Montchrétien, 1998, p.122.

² CAPELLE-POGACEAN, A., "Rêves d'Europe et incertitudes européennes : perspectives hongroises et roumaines", in WEIL N. (ed.), *Existe-t-il une Europe philosophique ?*, Paris/Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p.155-166.

³ Pour les enjeux de la « mise en région(s) » de cet espace – Europe centrale, Europe du Centre-Est, Europe médiane, etc. – voir GRADVOHL, P. (dir.), *L'Europe médiane au XXIe siècle. Fractures, décompositions-recompositions-surcompositions*, Prague, CEFRES, 2010.

actuelles du fait minoritaire et de revisiter des stéréotypes qui surgissent lorsque l'on évoque cette région dans la perspective de la question minoritaire. Celle-ci serait saillante en Europe centrale et orientale, consubstantielle au développement spécifique de ces nations sur les décombres des empires plurinationaux, développement que l'on tend parfois à conceptualiser à travers une dichotomie opposant un 'Ouest' « civique » et un 'Est' « ethnique ». En territorialisant de cette manière des idéaux-types de définition de la nation – opération héritée de la Guerre froide qui n'est pas dénuée d'une dimension normative et téléologique⁴ - on tend à occulter l'hétérogénéité de cette région.

Les formulations des problématiques minoritaires seront d'abord envisagées dans leur historicité propre, dans les soubresauts de la construction des Etats-nations en Europe médiane depuis le début du XXe siècle. On s'arrêtera ensuite sur le contexte qui prévaut dans les années 1990, lorsque des idéologies et des mobilisations identitaires touchent tant l'Est postcommuniste que l'Ouest post-colonial et post-migratoire et nourrissent des circulations transeuropéennes, des mises en échos et une nouvelle visibilité des problématiques minoritaires. *In fine*, nous nous intéresserons à la pluralité des configurations minoritaires en Europe médiane. Celles-ci peuvent se décliner différemment aussi bien au sein d'un même Etat que d'un Etat à l'autre, en relation avec des trajectoires nationales et des évolutions politiques et socio-économiques particulières. Cette différenciation des figures minoritaires interroge les typologies opposant les 'anciennes' et les 'nouvelles' minorités, les minorités 'nationales' (présentes en Europe centrale et orientale, qui aspireraient à des formes d'autonomies culturelle et/ou ethno-territoriale) des minorités 'ethniques' (de l'Ouest, issues de l'immigration, visant à l'intégration)⁵. Elle donne à voir une pluralité de revendications et d'horizons des possibles tout en mettant à jour des dynamiques régionales et transnationales. Les spécificités régionales ne devraient toutefois pas nourrir un culturalisme qui construit un ailleurs et un Autre en Europe.

De l'historicité du fait minoritaire en Europe médiane

Si le concept de minorité a connu une première déclinaison en lien avec la liberté de conscience et la tolérance religieuse dans l'Europe issue du Traité de Westphalie⁶ et s'il a été mobilisé à partir XVIIe siècle dans les relations entre les puissances occidentales et l'Empire ottoman (protection des sujets non-musulmans du Sultan par les puissances occidentales), celui-ci s'est enrichi de nouvelles significations dans le processus de construction des Etats-nations. Ce redéploiement s'est plus particulièrement opéré à la fin de la Première guerre mondiale, marquée par l'émergence et/ou la redéfinition d'Etats-nations formés sur les décombres des Empires plurinationaux (austro-hongrois, allemand, russe, ottoman). Censée transcrire dans le territoire le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, cette réorganisation du continent a légitimé jusqu'à un certain point le principe de l'Etat-nation homogène. Elle a en même temps donné lieu à la cristallisation de nouvelles situations minoritaires. Sur les quatre-vingts millions de personnes qui ont changé de nationalité suite aux Traités de paix, plus d'un quart étaient envisagés comme formant de nouvelles minorités. Leurs Etats de résidence et de citoyenneté – la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Roumanie, la Yougoslavie, la Bulgarie, les Etats Baltes, l'Albanie, la Grèce, l'Autriche, la Turquie - ont été

⁴ TODOROVA, M., « The Trap of Backwardness: Modernity, Temporality, and the Study of Eastern European Nationalism », *Slavic Review*, vol.64, n°1, 2005, p. 140-164.

⁵ Pour ces typologies, voir KYMLICKA, W., *La Citoyenneté multiculturelle : une théorie libérale du droit des minorités*, Paris, La Découverte, 2001 ; id., « Multiculturalism and minority rights. West and East », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, vol.4, n°4, 2002, p. 1-27; SASSE, G., "Securitization or Securing Rights ? Exploring the Conceptual Foundations of Policies towards Minorities and Migrants in Europe", *Journal of Common Market Studies*, vol.43, n°4, 2005, p. 673-694.

⁶ YACOB, J., « Genèse et évolution d'un concept », *Confluences Méditerranée*, L'Harmattan, n°4, automne 1992, p. 13-25.

visés, dans le cadre de la Société des Nations, par une première démarche d'internationalisation de la protection des minorités⁷.

Plusieurs des Etats nouveaux et/ou redéfinis de cette partie de l'Europe étaient alors confrontés à des mobilisations identitaires articulées non pas au nom d'une « minorité », mais d'une nation autre que la nation majoritaire. Les gouvernants de ces Etats déployaient eux-mêmes des politiques de « nationalisation » visant à réduire le poids politique, économique, culturel et symbolique des groupes qui se trouvaient sur leurs territoires et à ainsi à stabiliser l'Etat. Ces mesures ciblaient particulièrement ceux qui – à l'instar des Allemands ou des Hongrois par exemple – avaient été associés aux groupes dominants au sein des anciennes structures impériales. Enfin, des 'Etats-parents' - l'Allemagne et la Hongrie au premier rang - questionnaient la légitimité des nouveaux tracés frontaliers. Leurs gouvernants encourageaient la reproduction des groupes minoritaires et de leurs élites dans les Etats voisins et préparaient des projets de révision territoriale. Il convient de rappeler qu'à la fin de la Première guerre mondiale, la Hongrie gardait 32,7% de son territoire et 40,6% de sa population d'origine. 36,2% de l'ancien territoire hongrois étaient transférés à la Roumanie par la cession de la Transylvanie, 22,3% à la Tchécoslovaquie, 7,4% à la Yougoslavie et 1,4% à l'Autriche. Sur les 10,5 millions d'habitants « perdus », plus de 3 millions affirmaient une appartenance hongroise⁸. L'Allemagne perdait également un dixième de sa population, soit 8 millions, plusieurs millions d'Allemands se retrouvant en situation minoritaire notamment en Tchécoslovaquie et en Pologne.

Les « minorités » dont il s'agissait d'assurer la protection tant pour des raisons de sécurité que de justice dans le cadre de la Société des Nations, renvoyaient dès lors principalement à ces groupes restés à l'extérieur des Etats éponymes, souvent situés près de leurs frontières, qui n'étaient plus censés bénéficier de la logique de l'autodétermination (réservée aux « peuples » ou aux « nationalités »). La protection devait se réaliser dans le respect de la souveraineté des Etats et encourager l'intégration des minorités – certains auteurs évoquent une assimilation progressive et douce⁹ – dans les nouveaux ordres étatiques. L'internationalisation de la protection visait en même temps à extraire les minorités de la sphère du différend direct entre Etats et à délégitimer l'activisme des Etats-parents.

La figure idéal-typique de la minorité nationale s'est donc cristallisée autour d'une configuration triangulaire, théorisée au début des années 1990 par Rogers Brubaker¹⁰. Elle relie un jeune Etat « nationalisant », fragilisé par la présence de minorités dont il s'agit de réduire l'influence politique et économique, une « patrie externe », mobilisée pour la défense de « co-ethniques » et des entrepreneurs politiques issus de groupes dits minoritaires, pour lesquels la loyauté politico-juridique (citoyenne) et la loyauté nationale (ethnoculturelle et référentielle) ne coïncident pas¹¹.

⁷ FINK, C., *Defending the Rights of Others. The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878-1938*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; KOVACS, M.M., "Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective", *Nations and Nationalism*, vol.9, n°3, 2003, p.433-450.

⁸ ROMSICS, I., *Magyarország Története a XX. Században* [L'histoire de la Hongrie au XXe siècle], Budapest, Éditions Osiris, 1999.

⁹ KOVACS, M.M., "Standards of self-determination and standards of minority-rights in the post-communist era: a historical perspective", art.cit.

¹⁰ BRUBAKER, R., *Nationalism reframed. Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996; SMITH, D.J., «Framing the National Question in Central and Eastern Europe : A Quadratic Nexus ?», *The Global Review of Ethnopolitics*, vol.2, n°1, septembre 2002, p. 3-16.

¹¹ LOSONCZY, A.-M., «'Nos années de souffrances'. Mémoire du Goulag et construction ethnique chez les Hongrois de Transcarpathie (Ukraine) », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol.41, n°1, mars 2010, p.163-190.

Après la Seconde guerre mondiale, cette figure fut délégitimée du fait de son instrumentalisation par l'Allemagne nazie. Le droit international élaboré sous l'égide de l'ONU (la Charte des Nations Unies, 1945) ou du Conseil de l'Europe (Convention européenne des Droits de l'homme, 1950) en témoigne : il ne se réfère ni aux groupes, ni aux minorités, mais aux individus. En outre, après l'extermination des populations juives pendant la guerre, l'immédiat après-guerre voit une nouvelle « homogénéisation » des sociétés en Pologne, en Tchécoslovaquie et en Hongrie, passant par des expulsions, transferts et échanges de populations qui touchent principalement les Allemands, les Slovaques et les Hongrois.

La cause des minorités nationales retrouve une visibilité internationale dans les dernières années communistes, caractérisées dans certains cas – Bulgarie et Roumanie notamment – par un durcissement du nationalisme assimilateur à l'égard des minorités. La Yougoslavie et la Hongrie qui redéfinit son profil d'Etat-parent apparaissent quant à elles actives dans la promotion des minorités auprès du Conseil pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)¹². La visibilité de cette cause est renforcée à la sortie du communisme, à la faveur de la démocratisation, de la pluralisation des scènes politiques, du passage à l'économie de marché et de l'ouverture des frontières. Alors que la définition de la communauté politique légitime est à nouveau d'actualité, cette question nourrit avec des intensités variables de nouvelles mobilisations identitaires, tant des majorités que des minorités, avec des effets spectaculaires dans le cas des fédérations (« divorce de velours » en Tchécoslovaquie en 1993, guerres en Yougoslavie ou dans certaines républiques soviétiques)¹³.

Ce foisonnement de mobilisations au début des années 1990 fut souvent décrit à l'aide de deux métaphores : celle du « congélateur » et celle du « chaudron ». La première considère que le communisme, loin de favoriser le rapprochement entre les peuples, aurait seulement imposé un silence temporaire à des compétitions intercommunautaires anciennes. Le vide idéologique provoqué par la chute du communisme couplé au choc économique des transitions aurait autorisé la réactivation de passions identitaires. La métaphore du « chaudron », tout en partageant les postulats culturalistes de la précédente, privilégie une lecture « durcie » des effets du communisme: celui-ci aurait non pas « gelé », mais aggravé les sentiments nationalistes instrumentalisés par les dirigeants politiques à des fins de légitimation interne. Ces deux métaphores établissent une continuité linéaire entre les troubles postcommunistes et les mouvements nationalistes du XIXe et du début du XXe siècle, les premières devenant « un lointain avatar de la « question des nationalités » née au XIXe siècle¹⁴. On occulte les ruptures, comme on met entre parenthèses la contribution des régimes communistes à refaçonner la marqueterie identitaire dans le processus de fabrication de l'homme nouveau. Celui-ci avait connu notamment des institutionnalisations spécifiques de l'ethnicité et la création dans plusieurs Etats, en particulier dans les années 1950 et 1960, de structures politiques, scolaires et culturelles appelées à être « nationales dans la forme, socialistes dans le contenu ». Dans ce cadre furent promues de nouvelles élites minoritaires, lesquelles, marginalisées dans les années 1970 et 1980, nourriront les rangs des entrepreneurs identitaires du début des années 1990¹⁵.

¹² LEIBOWITZ, J. et I. CUTHBERTSON (eds.), *Minorities: The New Europe's Old Issue*, Boulder, Westview Press, 1993 ; GHEBALI, V.Y., « Le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales : les raisons majeures d'un succès initial », *AFRI VIII*, 2007, p.201-222.

¹³ RUPNIK, J. (dir.), *Le déchirement des nations*, Paris, Seuil, 1995.

¹⁴ CHATRE, B., « Les minorités nationales en Europe centrale et orientale », *Questions internationales*, n°10, novembre-décembre 2004.

¹⁵ Pour la Bulgarie et la Roumanie, voir notamment CAPELLE-POGACEAN, A. et N. RAGARU, « En quoi les 'partis ethniques' sont-ils 'ethniques' ? Le cas du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie », *Questions de recherche*, n°25, juin 2008.

Or, certaines analyses du fait minoritaire centre et est-européen essentialisent et réifient les identités majoritaires et/ou minoritaires et s'attardent peu sur les dimensions processuelles et contextuelles des identifications et de leurs politisations. D'aucunes pèchent en outre par une extrapolation des violences qui ont accompagné la désintégration de la Yougoslavie à une échelle régionale plus large. Or, contrairement à la carte ethnographique d'une partie de la Yougoslavie, l'Europe médiane est caractérisée au sortir du communisme par une présence minoritaire beaucoup plus réduite qu'entre les deux guerres mondiales. Le théoricien du nationalisme, Ernest Gellner, avait utilisé la métaphore picturale pour évoquer cette transformation: l'on aurait quitté un tableau de Kokoschka, avec sa profusion de couleurs, pour une toile de Modigliani, avec ses surfaces aux contours nets¹⁶.

Même si les données des recensements appellent une lecture prudente, tant ces statistiques constituent des outils politiques qui ont une dimension performative, qui mettent en ordre le social¹⁷ et ne sont pas réduites à la seule fonction de l'enregistrement, ces données suggèrent toutefois une situation qui ne ressemble plus à celle des années 1920 et 1930. Si l'on s'intéresse aux seuls nouveaux membres de l'Union européenne, on constate que deux Etats, la Lettonie et l'Estonie, connaissent une très forte présence minoritaire, les populations russophones représentant ici plus de 30% de la population totale (le communisme soviétique ayant eu un rôle important dans la production de cette présence, d'ailleurs)¹⁸. Les recensements indiquent une présence minoritaire comprise entre 10 et 20% dans cinq nouveaux Etats-membres (Slovénie - 17%, Lituanie - 16,6%, Slovaquie - 14,2%, Bulgarie - 12,4%, Roumanie - 10,5%). Enfin dans trois nouveaux Etats-membres, les recensements indiquent une présence minoritaire de moins de 5% (Hongrie, Pologne, République tchèque).

Le fait minoritaire dans la relation 'Ouest'-'Est'

La visibilité de la cause des minorités au début des années 1990 a été nourrie par les mobilisations identitaires centre- et est-européennes approchées dans l'arène internationale à partir de deux perspectives. L'une était ancrée dans le registre des Droits de l'homme et des minorités – ce fut l'entrée adoptée par le Conseil de l'Europe -, l'autre était davantage guidée par une vision sécuritaire et de prévention des conflits, les minorités nationales apparaissant comme des sources potentielles d'instabilité. Cette perspective était plus présente dans la démarche de l'OSCE qui créait en 1992 une fonction de Haut commissaire aux minorités nationales¹⁹. Un important travail de production normative visant les minorités a été effectué dans les premières années qui ont suivi la chute des régimes communistes dans le cadre du Conseil de l'Europe (adoption en 1993 de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires et en 1995 de la Convention-cadre pour les minorités nationales), de l'OSCE et de l'ONU (adoption en 1992 de la résolution 47/135, « Déclaration sur les Droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques ou religieuses ou linguistiques »).

¹⁶ GELLNER, E., *Nations et nationalisme*, Traduit de l'anglais par Bénédicte Pineau, Paris, Payot, 1989.

¹⁷ SIMON, P., « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de « race » », *Revue française de sociologie*, vol.49, n°1, 2008, pp. 153-162 ; CADIOT, J., *Le laboratoire impérial Russie-URSS, 1860-1940*, Paris, CNRS Éditions, 2007 ; dossier « Politique des recensements », *Annales de démographie historique*, n°1, 2003, p.5-109.

¹⁸ AUTIN, Claire, « Les Etats Baltes. Le Défi des minorités russophones », *Géographie et culture*, n°38, 2001, p.5-63 ; BONNARD, Pascal, « Entre adaptation et résistance : requalifier les populations russes dans les pays baltes », *Revue d'études comparatives est-ouest*, vol.39, n°1, 2008, p. 67-94.

¹⁹ DEETS, Stephen, "Reconsidering East-European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms", *East European Politics and Societies*, vol. 16, n° 1, 2002, pp. 30-53; TESSER, L. M., "The geopolitics of tolerance: minority rights under EU expansion in East-central Europe", *East European Politics and Societies*, vol.17, n°3, Summer, 2003, pp.483-532; SASSE, G., "Securitization or Securing Rights ? art.cit.

Mais la nouvelle légitimité de la problématique minoritaire a également été consolidée à cette époque par des évolutions idéologiques et politiques occidentales, notamment la diffusion de l'idéologie du multiculturalisme, des thématiques de la citoyenneté culturelle et des droits culturels dans un contexte postcolonial et post-migratoire. Le multiculturalisme a en effet interrogé le modèle de l'Etat-nation homogène au profit d'une valorisation de la diversité culturelle²⁰. Nonobstant ces évolutions croisées, le concept de minorité n'a toutefois pas fait l'objet d'une définition juridique consensuelle. En outre, les normes européennes en matière de traitement de minorités sont restées floues et les pratiques des Etats européens, diverses. La France et la Grèce ne reconnaissent pas l'existence de minorités sur leurs territoires, alors que la Suède reconnaît des minorités à partir de cent personnes s'identifiant comme appartenant à un groupe spécifique²¹.

Cette absence de consensus a été illustrée par le sort réservé à la recommandation 1201 du Conseil de l'Europe adoptée le 1^{er} février 1993 par l'Assemblée parlementaire et consacrée aux minorités. Ce texte demandait aux Etats membres d'élaborer un protocole additionnel à la Convention des droits de l'homme portant spécifiquement sur les droits des minorités nationales. Or, ce protocole ne vit jamais le jour. Pourtant la recommandation 1201²² proposait une définition plus restrictive de la minorité, comparée aux définitions antérieures élaborées notamment dans les différentes commissions de l'ONU, en ajoutant la condition de la citoyenneté et l'existence des « liens anciens, solides et durables avec l'Etat ». Focalisée sur les minorités dites « historiques » ou « anciennes », elle suggérait une exclusion du champ d'application de ce nouveau droit des groupes issus de l'immigration.

En outre, élaborée dans un contexte marqué par le conflit yougoslave et par les formulations spécifiques des problématiques minoritaires associées à celui-ci, la recommandation 1201 envisageait différentes formes d'autonomie (culturelle, territoriale). Mais cette vision de l'autonomie comme réponse aux revendications minoritaires fut progressivement abandonnée dans les arènes européennes, notamment en raison des tensions qu'elle entretient avec un libéralisme qui valorise le seul individu²³. Plus que les droits collectifs, les institutions européennes soutiennent en effet les droits individuels, et au sein de l'Union européenne, le principe de la non-discrimination²⁴, ainsi qu'une approche des cultures ou des langues minoritaires en termes de biens publics, comme le soulignait Stephen Deets²⁵. Les droits culturels s'attachent par exemple à une langue et non pas un groupe. Enfin, en termes de redéfinition des structures de l'Etat, la décentralisation – dépourvue de dimension ethnique - a été privilégiée au dépens de l'autonomie ethno-territoriale.

La remarque concernant l'hétérogénéité des pratiques appelle une seconde, à savoir l'asymétrie des conditions des différents Etats, distinguant les Etats occidentaux déjà membres de l'UE et les Etats postcommunistes, candidats à partir du milieu des années 1990 à l'Union européenne. Certains commentateurs avaient évoqué à ce sujet l'existence d'un

²⁰ KYMLICKA, W. and M. OPALSKI (eds.), *Can Liberal Pluralism be exported ? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, New York, Oxford University Press, 2001.

²¹ LIEBICH, A., *Les minorités nationales en Europe Centrale et Orientale*, Genève, Georg éditeur, 1997, p. 6.

²² La recommandation peut être consultée à l'adresse : <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta93/FREC1201.htm> [consulté le 6 juillet septembre 2010]

²³ DEETS, S., "Reconsidering East-European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms", *East European Politics and Societies*, vol. 16, n° 1, 2002, p. 30-53.

²⁴ ARNAUD L. (ed.), *Les Minorités ethniques dans l'Union européenne: politiques, mobilisations, identités*, Paris, La Découverte, 2005.

²⁵ DEETS, S., "Reimagining the Boundaries of the Nation: Politics and the Development of Ideas on Minority Rights," *East European Politics and Societies*, vol. 20, n° 3, 2006, p. 419-446.

double standard, les injonctions extérieures visant essentiellement les Etats candidats²⁶. En même temps, si le respect des droits des minorités apparaît à partir de 1993 comme une condition à remplir pour devenir membre de l'UE, l'Union ne dispose pas de normes propres et s'appuie sur celles élaborées dans le cadre du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Compte tenu de la diversité des législations et pratiques nationales, ces dernières se cristallisent autour du moindre dénominateur commun. Par rapport à celui-ci, les exigences européennes en matière de droits linguistiques accordés aux minorités (dans le cas de la Slovaquie et des revendications hongroises dans cet Etat, au milieu des années 1990, par exemple, ou à nouveau en 2009-2010) ou d'accès à la citoyenneté (dans le cas de l'Estonie et de la Lettonie et des populations russophones non-naturalisées), sont considérées par les acteurs politiques de ces pays excessives. Les entrepreneurs politiques des minorités mobilisent quant à eux, parfois, les exemples européens les plus favorables (les autonomies des « nations sans Etats » en Espagne, l'Italie avec l'exemple du Tyrol du Sud, les îles Åland et l'autonomie des populations suédoises en Finlande, etc.). Certains commentateurs soulignent à ce sujet un écart entre une interprétation des normes européennes comme substance, dans ce cas, la majorité des Etats postcommunistes faisant preuve d'un traitement des minorités plus favorable comparé à celui réservé par maints Etats occidentaux, ce que leurs gouvernants n'hésitent pas à pointer. Et une lecture des normes comme processus, qui valorise surtout la négociation entre acteurs pour trouver le consensus²⁷. Cette vision des normes européennes appellerait une sensibilité accrue des acteurs politiques majoritaires pour les revendications minoritaires.

Les limites du paradigme de la protection : de l'hétérogénéité des configurations minoritaires

Depuis les années 1990, des réformes légales et institutionnelles favorables aux identifications minoritaires ont été adoptées dans les Etats postcommunistes, dans un contexte travaillé par trois processus plus ou moins corrélés : la démocratisation, un certain rapprochement, fût-il imparfait, entre Etats voisins, anciens « ennemis historiques » (la signature de traités bilatéraux affirmant le respect des frontières et des minorités en fut dans les années 1990 et au début des années 2000 l'une des expressions) et, enfin, l'intégration européenne et euro-atlantique. La majorité des nouvelles constitutions des Etats de la région, tout en accordant une primauté à une nation « titulaire », reconnaissent les minorités. Sous des formes explicites ou implicites, la participation politique de ces dernières est encouragée, notamment à travers des partis dits « ethniques ». Enfin, dans plusieurs Etats, l'éventail des droits linguistiques, culturels et religieux a connu un élargissement important. L'on observe néanmoins une différenciation des configurations qui invite à envisager les minorités en lien avec des trajectoires historiques spécifiques de construction de l'Etat-nation, en lien avec la constitution des clivages ethnoculturels et de leur institutionnalisation sur la moyenne durée ; enfin en relation également avec des variables démographiques, économiques, sociales, symboliques. Une brève comparaison de deux configurations dites « post-impériales » peut

²⁶ BURGESS, A., "Critical reflections on the return of national minority rights regulation to East/West affairs", in CORDELL, K. (ed.), *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, London and New York, 1999, p. 49-60; JOHNS, M., "'Do As I Say, Not As I Do": The European Union, Eastern Europe, and Minority Rights", *East European Politics and Societies*, vol. 17, n°4, novembre 2003, p.682-699; RAGARU, N., « La rivière et les petits cailloux. Elargissement européen et européanisation en Europe centrale et orientale », in BAFOIL F. et T. BEOCHELT (dir.), *L'Européanisation d'Ouest en Est*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 241-283.

²⁷ DEETS, S., "Reimagining the Boundaries of the Nation: Politics and the Development of Ideas on Minority Right", art.cit.

être éclairante à ce sujet, mettant en parallèle les Hongrois de Roumanie et les Turcs de Bulgarie²⁸.

Dans les deux cas, nous sommes en présence de groupes qui ont des poids démographiques relativement semblables, 9,4% pour les Turcs en Bulgarie et 6,6% pour les Hongrois de Roumanie et sont plus ou moins concentrés sur une partie du territoire national. Ces deux groupes ont été historiquement associés aux « dominants » à la sortie des empires ottoman et austro-hongrois, avec une différence quant au type d'appartenance valorisée par cette domination, ethno-linguistique dans le cas des Hongrois, musulmane, dans le cas des Turcs ottomans. Les deux groupes sont enfin représentés sur les scènes politiques nationales par des partis dits « ethniques », soit le Mouvement pour les Droits et les Libertés dans le cas des Turcs et Musulmans de Bulgarie (MDL) - le nom est toutefois révélateur d'une référence prudente à l'ethnicité dans un Etat dont la constitution interdit les partis ethniques et où la formation minoritaire a été menacée d'interdiction à plusieurs reprises - et l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR). Or, si l'on compare les revendications de ces deux formations, on observe que celles-ci ont un contenu identitaire et culturel plus affirmé chez les Hongrois de Roumanie.

Certes, le MDL obtient après 1989 le rétablissement de la liberté de culte (islam) abolie par le communisme, la restitution des noms turcs, bulgarisés en 1984-1985, ainsi que celle des propriétés spoliées lors de l'exode massif de 340 000 Turcs en 1989, exode intervenu au terme d'une campagne d'assimilation forcée menée par le régime communiste²⁹. Mais par delà cette logique de réparation et du respect des Droits de l'homme au sortir du communisme, durant les deux décennies écoulées depuis 1989, le Mouvement pour les Droits et les Libertés n'a pas fait de la langue turque – et de son institutionnalisation dans l'administration, dans la justice et à l'école publique, un enjeu prioritaire, hormis une introduction de cours « obligatoires librement choisis » en turc. L'autonomie culturelle n'a pas non plus figuré à l'inventaire des revendications du MDL. En revanche, le parti a essayé de peser sur les choix économiques et sociaux pendant les années où il a été présent au gouvernement (entre 2001 et 2009), afin de favoriser l'intégration socio-économique des Turcs, populations plus rurales et moins prospères que la « majorité » bulgare, plus pénalisées par le passage à l'économie de marché. Il a ainsi constamment visé une meilleure intégration des Turcs et Musulmans à la société « majoritaire » plus que la constitution d'un espace minoritaire à forte autonomie institutionnelle.

Cette option a été en revanche promue par l'UDMR en Roumanie, présente au gouvernement depuis 1996 (avec une brève interruption d'une année entre 2008 et 2009), soit en tant que membre de la coalition, soit comme soutien extérieur de la majorité gouvernementale (2000-2004). Contrairement au MDL, l'UDMR représente un groupe dont les propriétés socio-économiques ne le distinguent pas très fortement de la « majorité », même si les écarts de richesses y sont un peu plus atténués. L'Union magyare a formulé des revendications d'autonomie culturelle et ethno-territoriale ; elle a soutenu la mise en place d'un système d'éducation complet, des classes maternelles à l'université, de langue hongroise, ainsi qu'un usage étendu du hongrois dans l'administration et la justice. Ses revendications ont été nourries par un imaginaire de la société parallèle, diffusé également par d'autres vecteurs institutionnels de reproduction de l'ethnicité comme les écoles de langue hongroise et les églises magyares, les médias écrits et audio-visuels hungarophones, etc. Dans les

²⁸ RAGARU, N. et A. CAPELLE-POGACEAN, « Les voix de l'appartenance : interpréter les votes « ethniques » en Bulgarie et en Roumanie », *Critique internationale*, n°53, septembre-octobre 2011, à paraître ; CAPELLE-POGACEAN, A. et N. RAGARU, « En quoi les 'partis ethniques' sont-ils 'ethniques' ? Le cas du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie », *Questions de recherche*, n°25, juin 2008.

²⁹ RAGARU, N., « Faire taire l'altérité. Police de la langue et mobilisations linguistiques au temps de l'assimilation forcée des Turcs de Bulgarie (1984-1989) », *Cultures & Conflits*, n°79-80, 2010, p.73-96.

premières années post-communistes, l'UDMR a d'ailleurs rejeté la formule de l'Etat national unitaire, promue par la nouvelle Constitution roumaine adoptée en 1991, considérant que la Roumanie était un Etat multinational au sein duquel les Magyars devaient avoir un statut de co-nation.

Deux acteurs mobilisés au nom de minorités « historiques » entretiennent ainsi des rapports distincts à la problématique de l'autonomie, en raison des sorties d'empires différentes, de trajectoires en partie contrastées des Etats-nations, des positions socio-économiques spécifiques dans les ordres sociaux locaux. Une autre différence entre ces deux configurations tient à la posture de l'Etat-parent'. Depuis 1989 l'UDMR a bénéficié du soutien d'un 'Etat-parent' très actif dans la promotion de la cause des 2,5 millions de Magyars des Etats voisins, dont les plus nombreux (1,4 millions) résident en Roumanie. Le profil *kin-state* de la Turquie a été quant à lui, moins marqué, au moins à l'égard des Turcs de Bulgarie. La Hongrie a appuyé avec plus ou moins d'intensité selon l'orientation politique des majorités gouvernementales successives, les revendications du parti magyar, tant dans le cadre des négociations bilatérales hungaro-roumaines que sur la scène internationale (dans un contexte où dans les années 1990, l'image internationale de la Hongrie était meilleure que celle de la Roumanie). L'Etat hongrois a également déployé des politiques visant à encourager l'identification magyare au sein des populations minoritaires. Celles-ci ont couvert un éventail large de mesures, allant du domaine de l'éducation et de la culture (financement d'une université privée de langue hongroise en Roumanie, octroi de subventions pour les parents scolarisant leurs enfants en hongrois), jusqu'à la citoyenneté, sans condition de résidence, proposée aux Hongrois de l'extérieur depuis janvier 2011. On remarquera d'ailleurs que la Hongrie n'est pas le seul Etat de la région à s'engager dans l'octroi de cette « ethnizenship »³⁰. Les gouvernements de Budapest ont en outre institutionnalisé le dialogue avec les organisations minoritaires.

Dans ces conditions, acteur clé pour la stabilité de plusieurs majorités gouvernementales en Roumanie, l'UDMR a vu ses revendications linguistiques et culturelles en partie satisfaites. Le statut du hongrois a été fortement amélioré dans l'éducation (la scolarisation en hongrois est possible à tous les niveaux, y compris dans l'enseignement supérieur), l'administration (inscriptions bilingues dans les communes où la minorité représente plus de 20% de la population) et la justice. L'autonomie culturelle envisagée dans le projet de loi sur les minorités, en discussions depuis de nombreuses années au parlement, n'a toutefois pas encore été validée. L'Union n'a pas non plus réussi à faire accepter aux partenaires roumains la légitimité de la revendication de l'autonomie ethno-territoriale (contestée aussi dans l'arène européenne).

L'Etat roumain a réagi à ces mobilisations hongroises dès le début des années 1990, en institutionnalisant dans l'ordre politique postcommuniste la catégorie « minorité » de manière à relativiser le poids du groupe magyar. Des conditions préférentielles pour la représentation à la Chambre des députés de treize « minorités » (dix-neuf en 2011) ont été assurées. Des organisations ethno-culturelles se revendiquant d'autres groupes que les Hongrois (Roms, Allemands, Ukrainiens, Russes, Turcs, etc.), ayant un poids symbolique et démographique beaucoup moins important - ensemble ils ne dépassent pas 4% de la population - moins structurés politiquement, ont pu participer sur cette base relevant de la discrimination positive aux élections législatives et ont pu avoir accès à des ressources publiques.

³⁰ BAUBÖCK, R, B. PERCHINIG and W. SIEVERS (eds.), *Citizenship Policies in the New Europe*, Expanded and Updated Edition, Amsterdam University Press, 2009; POGONYI, Sz., M. M. KOVACS and Zs. KÖRTVELYESI, *The Politics of External Kin-State. Citizenship in East Central Europe*, Eudo Citizenship Observatory, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advances Studies, 2010; SHEVEL, O. "The Post-Communist Diaspora Laws: Beyond the "Good Civic versus Bad Ethnic" Nationalism Dichotomy", *East European Politics and Societies*, vol. 24, n° 1, 2010, p. 159-187.

Cette démarche éclaire l'hétérogénéité des configurations minoritaires au sein de l'Etat roumain. L'Union démocratiques des Magyars n'a pas cherché à constituer front commun avec d'autres organisations minoritaires, ni à s'adresser spécifiquement à des électeurs issus d'autres groupes. Les imaginaires historiques et territoriaux (liés ou non à la province de Transylvanie, province ayant appartenu à la Hongrie, composante de l'Autriche-Hongrie, jusqu'en 1918, rattachée à la Roumanie ensuite), ainsi que les conditions sociales et démographiques postcommunistes ont entravé les éventuelles alliances « transethniques ». L'Union magyare a pu partager avec le Forum démocratique allemand (FDA) une lecture du « passé multiculturel » de la Transylvanie. Les deux ont pu manifester un intérêt pour un *kin-state*, hongrois dans un cas, allemand dans l'autre. Mais le poids démographique désormais réduit – les Allemands de Roumanie représentent en 2002 0,27% de la population, le groupe étant massivement touché par la émigration vers l'Allemagne -, l'a éloigné des revendications identitaires magyares. Les dirigeants de l'UDMR ne se sont pas non plus rapprochés des organisations représentatives des « petits groupes » avec lesquels ils ne partagent ni territoires de référence, ni hiérarchies symboliques, ni demandes identitaires. Ils n'ont pas davantage noué d'alliances avec les Roms, qui seraient selon les estimations, plus nombreux que les Magyars (entre 1,5 et 2 millions, alors que le recensement donne 535 000 en 2002 soit 2,5% de la population) mais moins structurés politiquement, groupe touché par l'exclusion socio-économique. Or les Hongrois sont de ce point de vue plus proche des Roumains. Par ailleurs, dans la hiérarchie du prestige, ils continuent à se percevoir en « haut » alors que les Roms sont perçus par la population roumaine et magyare, en « bas ».

Le cas des Roms, groupe hétérogène que l'on retrouve dans plusieurs Etats d'Europe médiane, indique quant à lui les limites d'un droit des minorités qui tout en valorisant les identités, peut contribuer à aggraver l'exclusion socio-économique³¹. Car les Roms apparaissent dans toutes les études comme les perdants des changements socio-économiques postcommunistes. Outre la Roumanie, la Hongrie, pays qui a mis en place dès 1993 une législation très favorable aux minorités vivant sur le territoire national depuis plus de 100 ans et a reconnu treize minorités, représentant ensemble autour de 5% de la population, offre de ce point de vue un éclairage intéressant.

Les politiques hongroises à l'égard des minorités ont été pensées non pas tant pour répondre aux revendications des groupes de l'intérieur du pays, très assimilés, ni aux injonctions européennes, mais pour fournir un modèle aux Etats voisins où résident de nombreux Magyars. Selon la loi, les minorités constituent des corporations de droit public au niveau des communes, leurs membres élisant des « autogouvernements locaux » lesquels forment ensuite des « autogouvernements » nationaux. Le champ de compétence de ces structures concerne le maintien de la langue, de la culture et des traditions des groupes respectifs. Cette ouverture à l'égard des minorités se décline également au niveau du système scolaire hongrois, à travers la mise en place, dans des conditions privilégiées, des enseignements en langue minoritaire, des cours de civilisation et de l'histoire des minorités et de leurs mères-patries. L'un des résultats de ces politiques publiques fut le renforcement, sur le marché scolaire, de la position de l'allemand : le nombre d'enfants enregistrés comme « Allemands » dans les écoles apparaît ainsi supérieur à la proportion d'Allemands indiqué par le recensement, les parents « hongrois » choisissant dans de nombreux cas à éduquer leurs enfants en allemand, sans coût supplémentaire.

³¹ SIMHANDL, K., « 'Western Gypsies and Travellers'-'Eastern Roma': the Creation of Political Objects by the Institutions of the European Union », *Nations and Nationalism*, vol.12, n°1, 2006, p.97-115; GUGLIELMO, R. and T.W.WATERS, "Migrating Towards Minority Status: Shifting European Policy Towards Roma", *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n°. 4, 2005, p. 763-785.

Cette approche de la question minoritaire centrée en esprit multiculturaliste sur l'identité et la langue et sur le principe de l'auto-identification produit ainsi des effets contrastés selon les hiérarchies sociales et de prestige des différents groupes et langues et leurs conditions socio-économiques. Son bilan apparaît ainsi plus que mitigé dans le cas des Roms. Si le recensement de 2001 indique l'existence de 2% de Roms en Hongrie, soit un peu plus de 200 000 personnes, les estimations évoquent entre 500 000 et 800 000 Roms (de 3% à 8% de la population)³². Leur poids démographique serait donc supérieur à celui de toutes les autres minorités. Leur profil social est également très différent. La majorité de cette population vit plutôt à la campagne (42%). 80% des Roms parlent le hongrois comme première langue. Malgré les politiques en faveur des minorités, la plupart d'entre eux restent néanmoins sous-éduqués (78,7% ont achevé le cycle élémentaire ou moins, 16% ont suivi des écoles professionnelles, 3,3% le lycée et 2 % l'université³³), alors que le chômage toucherait en 2011 70% de cette population. C'est dire que le système d'autogouvernement minoritaire focalisé sur la langue et la culture, n'a guère permis la mobilité sociale des Roms, orientant des revendications d'ordres socio-économiques vers les structures d'auto-gouvernement qui n'avaient ni les moyens, ni les compétences pour leur répondre. La mise en place des classes et écoles roms a quant à elle renforcé la ségrégation sociale de cette population, éloignée de l'imaginaire de la société parallèle aspirant à l'autonomie.

La conclusion serait dès lors brève : la compréhension des configurations minoritaires ne saurait s'enfermer dans une conception réifiée et essentialisée des identités et ne saurait faire l'économie des multiples variables, changeantes dans le temps, qui participent au façonnage des identités minoritaires et majoritaires, en Europe centrale comme ailleurs. L'émergence d'un régime européen des minorités, dont il était encore question dans les années 1990, semble quant à lui en question aujourd'hui, à l'heure où les réitérations d'une identité nationale fermée se multiplient en Europe occidentale comme en Europe médiane.

Notice biographique

Antonela Capelle-Pogăcean est chargée de recherche à Sciences Po-CERI (Centre d'études et de recherches internationales, Paris) et enseigne à Sciences Po. Ses recherches actuelles portent sur les politiques de l'identité et la citoyenneté et sur l'histoire sociale du communisme. Elle a notamment publié *Vie quotidienne et pouvoir sous le communisme. Consommer à l'Est* (co-dirigé avec Nadège Ragaru), Paris : Karthala & CERI, 2010 et *Religion(s) et identité(s) en Europe. L'épreuve du pluriel* (co-dirigé avec Patrick Michel et Enzo Pace), Paris, Presses de Sciences Po, 2007 ; « Relire Albert Wass en Hongrie et en Roumanie. La construction d'un emblème identitaire » in Denis-Constant Martin (dir.), *L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisation*, Paris : Karthala & CERI, 2010, p.245-265 ; « L'université et les pouvoirs de la langue Réarticuler l'ordre politique et linguistique en Roumanie au sortir du communisme », *Cultures & Conflits*, n°79-80, 2010, p. 55-72.

Email : capellepogacean@ceri-sciences-po.org

³² KOULISH, R., "Hungarian Roma Attitudes on Minority Rights: The Symbolic Violence of Ethnic Identification", *Europe-Asia Studies*, vol.57, n° 2, march 2005, p.311-326; ASSEO, H., « Les 'Gypsy Studies' et le droit européen des minorités », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°51 bis, 5, 2004, p. 71-86.

³³ KOULISH, R., "Hungarian Roma Attitudes on Minority Rights: The Symbolic Violence of Ethnic Identification", art.cit.

