

Spécialiste reconnu de la question des « minorités », Yves Plasseraud a bien voulu nous faire part de ses réflexions et de son opinion sur l'une des questions cruciales que l'Union européenne doit aujourd'hui traiter : la montée du désir d'État de certaines des régions de ses pays-membres<sup>1</sup>.

## Le « risque » de prolifération étatique en Europe

**Yves Plasseraud**

**Yves Plasseraud est président du Groupement pour les droits des minorités.**

Le référendum catalan du 1<sup>er</sup> octobre 2017 et la crise qui s'ensuivit ont, une nouvelle fois, mis sur le devant de la scène la question des indépendantismes minoritaires en Europe. Il s'agit là du dernier épisode d'une histoire qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle. Au début des années 1990, après la naissance ou la renaissance d'une série d'États<sup>2</sup>, entraînée par l'effondrement de l'URSS et de la Yougoslavie, les revendications indépendantistes ont repris. Deux « petits » États, le Monténégro (2003) et le Kosovo (2008) sont ainsi réapparus (dans le cas du Monténégro) ou apparus (dans celui du Kosovo) sur la carte de l'Europe. En une période où la chute du communisme était présentée par la majorité des observateurs comme une libération, ces indépendances ont été bien acceptées par la communauté internationale. Aujourd'hui, dans un contexte international bien différent, c'est cette fois en Europe occidentale que le problème se pose à nouveau de façon aiguë. Les revendications

indépendantistes de plusieurs régions représentent, chacune à sa manière, un défi de taille pour nombre d'États européens. Parmi les plus intenses, citons : La Catalogne (Espagne), le Groenland et les îles Féroé (Danemark), la Flandre (Belgique), le Tyrol du Sud (Italie), le Pays basque (Espagne).

À chaque période de crise de cette nature, des voix se font entendre pour dénoncer une évolution suicidaire pour l'Europe. Laurent Davezies a ainsi récemment consacré un ouvrage à cette question, mettant l'accent sur le caractère, à ses yeux, néfaste et artificiel des indépendantismes régionaux<sup>3</sup>. Dernièrement, l'affaire catalane a provoqué dans la presse française un florilège de prises de positions, plus péremptoires et indignées les unes que les autres, contre « l'irresponsable indépendantisme catalan »<sup>4</sup>.

La plupart de nos concitoyens semblent considérer l'éventualité de sécessions comme des menaces sérieuses contre l'habitus européen. À

<sup>1</sup> Ce texte est largement inspiré d'une intervention de son auteur lors d'un colloque qui s'est tenu au Centre Medem à Paris le 10 décembre 2017 pour célébrer le 120<sup>e</sup> anniversaire de la création du *Bund* (l'union des travailleurs juifs de Lituanie, de Russie et de Pologne).

<sup>2</sup> Bélarus, États baltes, pays du Caucase...

<sup>3</sup> *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Seuil, Paris, 2012.

<sup>4</sup> Voir par exemple Thibault Muzergues, « La menace d'une balkanisation pèse sur l'Espagne et l'Europe », *Le Monde*, 12 octobre 2017.

chaque crise nationaliste en Europe, on observe que l'opinion publique française est en pointe en matière de condamnations des mouvements minoritaires. De la part d'observateurs théoriquement familiers du principe de liberté des peuples et partisans de la démocratie, une telle attitude pourrait surprendre. Ce serait oublier l'héritage jacobin de notre pays, fondé sur l'idée d'une personne France immanente. Parce que Paris a historiquement inhibé l'épanouissement de nations ethniques sur son sol, on imagine qu'il en va de même partout. Biaisée par ce prisme « républicain », l'opinion tend à juger les situations étrangères à l'aune de ses perceptions hexagonales. Ceci l'empêche par exemple de voir que, de même que la Catalogne est une véritable nation dotée de tous les attributs correspondants, le Tyrol du Sud, détaché de l'Autriche en 1919 (il s'agissait alors de punir Vienne, ennemie de l'Entente durant la Première Guerre mondiale), demeure un rameau du peuple tyrolien.

### LA « MENACE » SÉCESSIONNISTE

Parmi les réactions spontanées et émotionnelles exprimées par le public, la principale est qu'il s'agit là de problèmes artificiels et que les nationalistes minoritaires sont, au mieux, de doux rêveurs mais surtout des irresponsables, manipulés afin de détourner l'attention des populations de la question sociale. Le sentiment identitaire des « minoritaires » n'évoque rien pour la plupart des gens qui n'y voient qu'une nuisance de plus dans un monde à la dérive.

Par delà ces réactions épidermiques, les principaux arguments



© DREAMSTIME.COM

avancés par les analystes pour dénoncer le « risque de balkanisation » sont les suivants :

- Des États trop nombreux et trop petits seraient incapables d'assumer leurs responsabilités dans l'arène internationale, entraînant une instabilité géopolitique, source potentielle de conflits régionaux à répétition ;
- Les nouveaux « micro-États » ne seraient pas économiquement viables ;
- Ces développements « déconstructeurs » seraient souterrainement dirigés par un *Mastermind* aux intentions géopolitiques malveillantes. Berlin, Washington, George Soros et Moscou sont souvent évoqués, même si c'est aujourd'hui le Kremlin qui rallie le plus de suffrages. Le but non avoué serait, en l'occurrence,



de déstabiliser les États-nations occidentaux et notamment leurs systèmes de protection sociale ;

- L'accession à l'indépendance d'un territoire susciterait, automatiquement, des demandes analogues d'autres groupes (la théorie des « dominos ») ;
- Le morcellement de l'Europe, voire du monde, en une multitude de mini-souverainetés serait une catastrophe. À l'heure de la mondialisation et de l'intégration européenne, ces prurits indépendantistes, localistes et chauvins, sont anachroniques et déplacés<sup>5</sup>.

Ces arguments, ressassés de l'extrême gauche à l'ultra-droite, sont aujourd'hui généralement tenus comme de pur bon sens. Pourtant, si on les examine de plus près, ils se révèlent assez peu convaincants. Ils reposent souvent sur une méconnaissance de la situation. Ainsi la plupart

des mouvements « identitaristes » européens sont plus proeuropéens et ouverts au monde que leurs détracteurs. Ils sont en revanche souvent des adversaires du jacobinisme, des partisans du fédéralisme territorial et du principe de subsidiarité !

Quant à la manipulation extérieure comme raison principale des mouvements indépendantistes, avatar de la théorie du complot, son manque de pertinence est démontré par la multiplicité même des manipulateurs évoqués. Même s'il est avéré que les manipulations existent (notamment de la part de Moscou), celles-ci ne jouent, le plus souvent, qu'un rôle secondaire.

Il faut aussi garder en mémoire que la récente multiplication des membres de l'UE a surtout été le fait d'États constitués depuis longtemps. L'argument polémique d'une « Europe aux cent drapeaux » ne tient guère plus. L'examen de la carte des mouvements nationalistes minoritaires de l'Europe médiane (une traditionnelle zone d'instabilité) ne révèle pas de cas brûlants de demandes sécessionnistes en instance. Personne ne s'attend à voir les Moraves chercher à quitter la République tchèque ou les Ruthènes décider d'instaurer leur propre État. À part le cas des créations « poutiniennes » du Donbass ou de Gagaousie (d'improbables demandeurs d'une adhésion à l'UE), la liste des candidats à l'indépendance paraît pour l'instant close à l'est de l'Europe. En ce qui concerne l'Europe occidentale, hormis le cas catalan, les dynamiques sécessionnistes (même en Flandre ou en Padanie) paraissent également avoir perdu de leur vigueur. Le *non* britannique au référendum du

<sup>5</sup> Curieusement, cet argument est souvent développé par des antieuropéens.

23 juin 2016 (*Brexit*), en faisant le lit de revendications écossaises et irlandaises, a cependant peut-être rouvert la boîte de Pandore. L'avenir le dira.

Il faut enfin garder en mémoire que les « petits » États sont depuis longtemps majoritaires en Europe<sup>6</sup>, ce dont personne ne songe à se plaindre. En dépit de leur taille et de ressources naturelles modestes, qui songerait à considérer les Pays-Bas ou la Suisse comme non viables ?

## **GOVERNANCE ET PÉRÉQUATION DES RICHESSES**

Par delà les arguments émotionnels évoqués plus haut, deux questions sérieuses demeurent posées par le phénomène de prolifération étatique.

### ***La multiplication des États de l'Union complique le gouvernement de l'Europe***

Plus l'Europe se divise en de multiples souverainetés, porteuses de visions différentes, plus prospèrent les antagonismes, protectionnismes et autres « ismes », entraînant un immobilisme de l'Union, source de frustrations et de critiques justifiées. Il est incontestable, en particulier que de petits États sont mal armés pour résister aux pressions des énormes trusts multinationaux, faisant ainsi le jeu d'un ultra-libéralisme socialement dévastateur. En outre, cette multiplication des petits États tend à renforcer la puissance des plus grands, et notamment celle de l'Allemagne, c'est incontestable et préoccupant.

À cela on peut opposer que, si aujourd'hui la prolifération étatique

rend la gouvernance de l'UE difficile, il pourrait en aller autrement avec des institutions européennes modernisées et mieux adaptées à la situation.

### ***Quid de l'indispensable péréquation des richesses entre régions riches et régions pauvres ?***

Pour beaucoup d'observateurs, les mouvements sécessionnistes seraient le fait de populations riches, cherchant à se débarrasser de leurs compatriotes « pauvres », qu'ils auraient le sentiment d'entretenir. Pour les tenants de cette thèse, la sécession slovène comme les mouvements catalan ou flamand, en visant à mettre fin aux processus de vases communicants compensateurs vers des régions moins favorisées, ne seraient rien d'autre que des marques d'égoïsme. Derrière le paravent nationaliste, un « séparatisme de riches » se profilerait de la part des classes possédantes indépendantistes, avec comme objectif économique de briser le pacte territorial et comme conséquence de rejeter les régions les moins favorisées dans la misère.

Deux observations s'imposent concernant cet argument, très entendu ces derniers temps :

- Contrairement à ce qu'affirment des auteurs comme Davezies<sup>7</sup>, on constate que les nations « riches » sont loin d'être les seules en quête d'indépendance. Ainsi c'est la Slovaquie, moins industrialisée que la Tchéquie, qui a amorcé la séparation des deux nations. De même, le Kosovo, moins riche que la Serbie, n'était manifestement pas mu par

<sup>6</sup> Belgique (30 500 km<sup>2</sup>), Danemark (43 000 km<sup>2</sup>), Irlande (70 000 km<sup>2</sup>), Pays-Bas (41 500 km<sup>2</sup>), la liste est longue...

<sup>7</sup> *Op. cit.*

des considération économiques. Il en va de même du couple Serbie/Montenegro. On pourrait multiplier les exemples. Et qui prétendrait sérieusement que c'est leur richesse qui motive les nationalistes corses, frisons ou sardes ? Cette thèse « des indépendantismes de riches » montre surtout l'ignorance de ses promoteurs concernant les ressorts du sentiment national au sein des peuples minorisés.

- L'argument de la péréquation n'est pertinent que dans le cas des mouvements jeunes, s'en tenant encore à une demande d'autonomie, là où une simple décentralisation serait de nature à résoudre les problèmes.
- Enfin le principe de l'unité territoriale des États, aussi respectable soit-il, ne saurait justifier qu'on force à demeurer ensemble des populations dont certaines, au terme d'une longue querelle, aspirent à des existences séparées<sup>8</sup>.

### UNE TAILLE OPTIMALE POUR LES ÉTATS ?

Malgré les contre-arguments énoncés ci-dessus, les deux questions posées demeurent pertinentes. Mais d'autres éléments doivent également être pris en considération, et notamment le sentiment national et son corollaire fréquent, le désir d'État, au sein de populations ayant longtemps été marginalisées, si ce n'est maltraitées.

À cet égard, les enquêtes d'opinion indiquent que les habitants des petits États sont en moyenne plus heureux et épanouis que ceux des grandes puissances<sup>9</sup> et que les problèmes sociaux tendent plutôt à

croître avec la taille des États. N'est-il pas vrai que la Slovénie, le Danemark ou le Luxembourg s'en « sortent » plutôt mieux que la France, l'Espagne ou le Royaume-Uni ? Même si les exemples en sens inverse existent (comme ceux du Kosovo ou, dans une moindre mesure, de la Macédoine), la question en tout cas mériterait d'être examinée avec sérénité. Les suites des récents « divorces » centre-européens se sont avérées plutôt positives et ces nouveaux États jouent en général un rôle de facteurs de paix et de stabilité régionale. Un peuple qui acquiert son indépendance après une longue sujétion retrouve souvent énergie et dynamisme<sup>10</sup>.

L'avantage pour un État d'avoir une taille modeste avait été avancé dès 1957 par Leopold Kohr, dans un ouvrage phare<sup>11</sup>. Selon le sociologue d'origine autrichienne, la population optimale des entités étatiques européennes se situerait autour de 7 millions d'habitants (la taille de la Catalogne !). A contrario, les difficultés de la Fédération de Russie (144 millions d'habitants) sont immenses et celles des grands États européens incontestables. Les trois candidats ouest-européens « sérieux » à la sécession (Catalogne, Écosse et Flandre) auraient, en cas d'indépendance, une base économique, sociale et ethnique solide et, passées les houles de la séparation (on joue ici à se faire peur), leur destin européen ne fait guère de doute. Il faut, dans ces conditions, dédramatiser les choses et d'abord se souvenir que le droit à l'autodétermination est un principe ancien du droit international public.

<sup>8</sup> Dans ce type de situation où la séparation paraît inévitable, la nécessaire redistribution des ressources ne pourra qu'être le fait de la communauté internationale ou mieux d'une instance commune, plus ou moins fédérale (l'UE a prévu un tel mécanisme).

<sup>9</sup> Le World Happiness Report classe six petits États d'Europe en tête de classement mondial : La Norvège, le Danemark, l'Islande, la Suisse, la Finlande et les Pays-Bas.

<sup>10</sup> Encore faut-il qu'il s'agisse bien d'un peuple et non, comme dans le cas de la Padanie, d'une construction politique artificielle.

<sup>11</sup> *The Breakdown of Nations*, Green Books, 1990.

## LE DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES

Si le droit à l'autodétermination des peuples, bien que reconnu par la charte de l'ONU (1945)<sup>12</sup> et par plusieurs autres instruments fondamentaux, n'a plus bonne presse aujourd'hui, ce fut, bien antérieurement, l'un des dogmes fondateurs de la République française. Un décret de l'Assemblée législative du 19 novembre 1792 disposait que : « La France accorde fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer la liberté ». Après l'épisode napoléonien, les « nationalités » gagnant en légitimité et en visibilité, les années 1830-1848-1918 ont marqué le triomphe progressif de la convergence de l'identité ethnique et de l'idée d'État-nation. Que chaque peuple se développe dans son pré carré national et la paix sera garantie, devint le paradigme. En 1885 le juriste allemand J.K Blünschli écrivait : « Toute nation est appelée et autorisée à former un État. L'humanité étant composée d'un certain nombre de nations séparées, le monde doit être réparti en un même nombre d'États. À chaque nation, un État ». Franchissant un pas de plus, le philosophe britannique John Stuart Mill (1806-1873) n'hésitait pas à déclarer « qu'une démocratie paisible ne peut se développer qu'au sein d'un État-nation doté d'une unique culture nationale ».

Jusqu'à la Première Guerre mondiale, en Europe, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes demeura un credo partagé, la possibilité de sécession n'en étant que le corollaire. Les suites de cette guerre poursuivront l'évolution amorcée dans la



PHOTO ONU

direction du morcellement, avec l'apparition sur la carte de l'Europe d'une série de nouveaux États, produits du démembrement des quatre Empires européens. Personne en Europe occidentale n'y vit alors à redire, particulièrement à Paris, où Clemenceau avait précisément fait du démembrement de l'Autriche-Hongrie son cheval de bataille.

C'est en réalité après le second conflit mondial que, en raison de l'instrumentalisation des minorités par Hitler et Mussolini dans les années trente, l'esprit public prit le tournant « prodroits individuels » et « antidroits collectifs » des peuples et commença à considérer que le droit à l'autodétermination avait atteint ses limites<sup>13</sup>.

### AUTODÉTERMINATION N'IMPLIQUE PAS ACCESSION AU STATUT D'ÉTAT

Le droit à l'autodétermination n'implique pas en soi une revendication d'indépendance, celle-ci n'étant pas toujours la solution idéale pour des nations en quête de liberté. Et ce d'autant que, du fait des déplacements massifs de population intervenus au

### Adoption de la Charte de l'ONU, le 26 juin 1945

<sup>12</sup> Les buts des Nations Unies sont les suivants : *Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde.*

<sup>13</sup> Dans un contexte très différent, ce droit fut cependant brièvement réactivé dans les années 1960, à l'occasion de la vague de décolonisations des peuples d'outre-mer.



© PA

### Guy Verhofstadt

cours des récentes décennies, tous les États européens sont désormais multi-ethniques, y compris au sein de chacune de leurs régions. Un nouveau découpage aurait dès lors toutes chances d'engendrer de nouvelles catégories de mécontents. Déjà, dans les années 1930, les suites de la Première Guerre mondiale et la poursuite de l'évolution amorcée dans la direction du morcellement avaient donné à réfléchir. Une fois la scission opérée, on retrouvait souvent – à une échelle plus modeste – les mêmes problèmes qu'antérieurement et notamment un activisme minoritaire : Biélorussiens de Pologne, Slovaques de Tchécoslovaquie ou Hongrois de Roumanie en fournirent de vives confirmations.

La situation serait-elle dès lors sans issue ? Comme l'a récemment brillamment montré l'essayiste viennois Robert Menasse dans ses ouvrages<sup>14</sup>, les remous européens actuels, et notamment le *Brexit*, constituent peut-être une chance inespérée pour l'Europe : ne serait-ce pas pour notre continent l'occasion de franchir un pas de géant dans l'indispensable processus d'intégration et de construire enfin une fédération européenne à base régionale ? Tout

concourt en effet à montrer que, en dépit de l'éphémère embellie actuelle, les États-nations ont largement épuisé leur potentiel d'efficacité. Institutions éphémères et contingentes, il est urgent que, sans pour autant disparaître complètement de la scène, ils cèdent la première place à des structures plus adaptées. En voici deux exemples.

### *Le fédéralisme territorial*

Afin de concilier les inconciliables, on aurait ainsi pu pour l'Espagne envisager, comme le suggérait l'ancien premier ministre belge Guy Verhofstadt<sup>15</sup>, que :

- Madrid accepte de faire un pas de plus vers une véritable fédéralisation de l'État espagnol, notamment sur le plan fiscal, par exemple en revenant pour la Catalogne au statut d'autonomie du 19 juin 2006 qui la reconnaissait comme « une nation ». L'organisation d'un référendum officiel en Catalogne, exprimant de façon incontestable la volonté du peuple, pourrait être un pas dans cette direction.
- L'Union Européenne se transforme elle-même en une fédération d'États. Cette solution, a priori assez lourde à mettre en œuvre dans le contexte actuel, devrait impérativement se combiner avec une simplification des institutions européennes, inspirée du principe de subsidiarité.

### *Une autonomie culturelle*

Une autre hypothèse consisterait à appliquer au cas catalan la théorie de la reconnaissance des nationalités,

<sup>14</sup> *Un messenger pour l'Europe*, Buchet-Chastel, 2015 ; *Die Hauptstadt*, Suhrkamp, 2017, non traduit en français.

<sup>15</sup> <https://www.project-syndicate.org/commentary/catalonia-federal-spain-and-europe-by-guy-verhofstadt-017-11&prev=search.2017-11&prev=search>

défendue en son temps par le *Bund*<sup>16</sup> et qui, bien que pratiquée avec un certain succès en Europe médiane, n'a jamais été expérimentée en Europe occidentale.

Rappelons que, dans un tel système, l'appartenance nationale est détachée de la notion d'État. L'État multinational conserve à sa charge la défense, les relations extérieures, l'économie et les finances. Le reste, c'est-à-dire la gestion des affaires « nationales », est du ressort des structures politiques de chacune des nations constituantes.

En séparant la nation du territoire, cette solution permettrait de concilier le maintien de l'intégrité territoriale de l'Espagne et la souveraineté nationale du peuple catalan. Mais peut-être est-il trop tard pour l'appliquer en Catalogne, où le désir d'État est désormais sans doute trop fort.

Il existe d'autres voies d'évolution. Ce qui est certain c'est que de rien faire serait à la fois une injustice et une erreur. ☺

<sup>16</sup> Voir note n°1.

## Solutions des mots croisés de la page XII de l'encart RUP (entre les pages 102 et 103)

**Horizontalement :** I - Absorbe ; ri ; jacobinise. II - Ultramarin ; éloge ; Ides. III - Ter ; wu ; NS (Non Significatif) ; LN (LuNe) ; la ; ers. IV - Ode ; logo ; rêve ; nia. V - Ossu ; égal ; TAI (Temps Astronomique International). VI - OAS ; Ubu ; ri ; TN (Ton) ; VII - Mi ; rare ; monbin ; té. VIII - Iguanodons ; cafetiers. IX - Suera ; esse ; eh ; AF (Air France) ; es. X - Aère ; secs. XI - Na ; Na ; vœux. XII - CE ; ente. XIII - Octroi ; boucané. XIV - NAR (veinARdes) ; il ; donne ; or. XV - SA ; revendis ; tram. XVI - PT ; tes ; maire. XVII - Are ; stigmatisées. XVIII - Gag ; uranium ; NTT (TNT). XIX - Ère ; né ; berner. XX - Étés. **Verticalement :** 1 - Autonomisation ; pages. 2 - Bled ; aigüe ; castrat. 3 - Stress ; UER (Unité d'Enseignement et de Recherche) ; stratégies. 4 - Or ; ares. 5 - Rà ; Rà ; tourna ; noir. 6 - BMW ; BAO (BOA) ; îlets. 7 - Eau-lourde ; vêture. 8 - Os ; éosine ; désir. 9 - Rings ; NS (Nous) ; bon ; gant. 10 - Insoumisses ; condamnée. 11 - Réuni ; ai. 12 - Je ; Rê ; mîes ; ces ; tube. 13 - Allegro ; hévèa ; mîmes. 14 - Convainc ; connotas. 15 - OG (GO) ; El ; Basseterrienne. 16 - Bel ; tiff ; UE (Union Européenne) ; arête. 17 - Anneaux ; semestre. 18 - Ni ; if. 19 - Identité. 20 - Séria ; ère. 21 - Essaim ; SS.