

ORGANISATIONS EUROPÉENNES, IDENTITÉS LOCALES ET MINORITÉS

PAR

Alain FENET

Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne

Le titre de cette communication réunit trois thèmes d'actualité. Ce sont des énoncés porteurs de beaucoup d'implicites, des référents entre lesquels l'opinion commune établit spontanément un rapport de valeur positive. Un dynamisme commun parcourrait ainsi un champ de relations nombreuses et diversifiées reliant organisations européennes, identités locales et minorités. L'explication de ce dynamisme se trouverait, pour l'essentiel et en schématisant, dans un certain sens de l'histoire, celui de la construction européenne. Cette vision des choses est très fortement marquée d'idéologie ou chargée de multiples attentes. Elle exprime certes une part de vérité, mais elle trouve vite ses limites quand on la rapporte à la réalité. Celle-ci, en effet, ne dessine pas une claire et unique image. Elle offre plutôt un tableau passablement embrouillé, fait de relations complexes, parfois contradictoires, souvent déconcertantes. L'origine de ce brouillage doit être cherchée dans le fait qu'un acteur n'apparaît pas dans ce champ de relations, comme d'ailleurs il n'apparaît pas nommément dans les thèmes traités au cours de cette journée, à savoir l'Etat. Or le rôle de ce dernier est toujours essentiel, même s'il ne correspond plus aux prétentions surannées de l'argument de souveraineté.

Ceci apparaîtra en passant en revue quatre affirmations à la mode : la renaissance des identités locales, la résurgence des minorités, le déclin de l'Etat, l'Europe comme espoir des régions et des minorités.

Ce sont là des clichés pris sur la réalité et qui comme tels ont une part, éventuellement grande, de vérité. Ils n'en sont pas moins trompeurs, par l'oblitération qu'ils font de la diversité du réel, et dans le message explicatif qu'ils diffusent. On cherchera alors, en conclusion, à tirer les implications de ces tableaux contrastés et à y mettre de l'ordre.

I - LA RENAISSANCE DES IDENTITÉS LOCALES

C'est un thème qui a bonne presse, associé soit à l'idée de démocratie locale, soit à des représentations du bonheur dans des communautés naturelles. Mais qu'est-ce qu'une identité locale ? La séance de la matinée devait répondre à cette question. Pour les besoins de cet exposé, on s'est contenté de s'appuyer dans un premier temps sur l'opposition identité locale-identité nationale, opposition faisant apparaître l'idée d'une distance de l'identité locale, de ses porteurs et de ses acteurs, par rapport à l'Etat. Mais le local est divers, il est hiérarchisé et éclaté. Il est relatif. L'identité locale est par exemple distincte de l'identité régionale historiquement ou administrativement constituée, mais elle peut lui être identique, lorsqu'elle se trouve entièrement absorbée par elle. Elle peut être tributaire d'enracinements historiques profonds, mais ceux-ci ne sont pas indispensables. L'identité locale peut ainsi dépendre d'évolutions économiques relativement récentes, comme celles qui ont transformé le Bassin minier du Nord-Pas-de-Calais. Elle peut évoluer aussi sous la pression des autorités administratives et des grands intérêts économiques ; s'il est, par exemple, indiscutable que Nantes est historiquement bretonne, on ne peut davantage nier qu'elle est, et de plus en plus, la façade atlantique des Pays de Loire, conformément aux souhaits de nombreux « décideurs ».

Ces distinctions font voir qu'en réalité il est inapproprié de parler globalement de renaissance des identités locales. Certaines disparaissent, comme dans le Pays minier ou les communautés d'agriculture de montagne, et de façon générale toutes celles liées sur un mode paroissial au monde rural. D'autres apparaissent, comme les « Pays de Loire » ou les « banlieues ». Certaines vont sans doute apparaître, comme le grand ensemble « francilien » autour de Paris. Certaines, et ce sont sans doute les moins nombreuses, « renaissent », au sens où ce mouvement procède de la réaffirmation d'éléments d'identité auparavant enfouis ou en déclin, qu'ils aient été négligés ou niés ; on peut l'illustrer par le cas de la Corse.

En réalité, la renaissance des identités locales est le plus souvent l'émergence d'une composition nouvelle. Elle est le produit d'évolutions d'ensemble, économiques et sociales, trouvant elles-mêmes une articulation sur des orien-

tations données par l'Etat. Elle peut être ainsi une création de l'Etat : c'est le plus souvent le cas de l'identité régionale en France, telle qu'elle se dégage dans le cadre des circonscriptions mises en place. Mais aussi elle peut être une réaction contre l'Etat : c'est ainsi que se cristallise une identité régionale en Italie du Nord, attestée par le mouvement des Ligues.

Ces exemples montrent qu'on ne saurait valoriser indistinctement les identités locales. Elles peuvent signifier aussi bien développement de la démocratie et enracinement culturel que repli sur soi et refus d'ouverture, voire rejet de la modernité. Elles peuvent être manipulées sans esprit de tolérance, ni souci du droit. On voit alors que la question des identités locales et celle des minorités, pour étroitement connexes qu'elles soient doivent être distinguées. Pour prendre un exemple caricatural, les pouvoirs locaux, en France ou ailleurs, n'ont jamais été particulièrement accueillants pour les Tsiganes nomades. Plus généralement, une identité locale peut être le vecteur d'une domination sur un groupe minoritaire dans la région : c'est au nom de l'identité flamande qu'ont été condamnés les îlots linguistiques francophones en Flandre. C'est la crainte d'une telle domination qu'avancent souvent, à tort ou à raison, les minoritaires inclus dans une minorité régionalement majoritaire, surtout lorsqu'ils appartiennent à la majorité dans l'Etat, comme les Italiens au Tyrol du Sud ou les Castellans en Catalogne.

Par ailleurs une identité locale peut exister comme variante de l'identité majoritaire, et périlcliter comme telle. Elle n'est pas pour cela constitutive d'une minorité. Mais aussi, comme on le voit avec les exemples précédemment cités, une minorité n'est pas forcément locale, et une minorité localement implantée ne réussit pas forcément à marquer le local de son empreinte.

II - LA RÉSURGENCE DES MINORITÉS

Ce cliché rend compte du foisonnement des conflits minoritaires. Il est cependant trompeur car, la plupart du temps, les minorités ne «resurgissent» pas. Diverses situations se présentent dans le tableau qu'offre l'actualité.

Certaines minorités surgissent. C'est le cas dans l'ex-Yougoslavie comme dans l'ex-U.R.S.S. L'apparition de frontières internationales dans ces pays a complètement transformé le statut de communautés territoriales historiquement implantées. Certaines qui étaient dominantes deviennent minoritaires ou risquent ou craignent de le devenir. Le soutien au discours ethniste-nationaliste s'alimente alors dans le refus angoissé et passionné de devenir minoritaire. Dans les pays d'Europe occidentale, c'est un type bien différent de minorités qui est en voie de constitution, à savoir les populations d'immigrés implantés de façon stable et pour la plupart de façon définitive : Turcs en Allemagne, Pakistanais et Indiens en Angleterre, Maghrébins en France, etc... La fiction juridique permet la plupart du temps de ne pas les traiter comme des minorités : ce sont des étrangers. Tombant dans une autre catégorie juridique, ils sont censés relever d'un autre type de considération. En réalité, et de façon

variable selon les Pays considérés, ils tendent sociologiquement et culturellement à former des groupes minoritaires revendiquant déjà parfois, et avec succès, d'être traités comme tels.

Certaines minorités n'apparaissent pas. Ce peut être parce qu'elles sont satisfaites pour l'essentiel de leur sort : par exemple les Danois d'Allemagne, ou depuis tout récemment les Sud-Tyroliens, dans la jouissance d'un statut de minorité. Mais elles peuvent aussi jouer un autre jeu, plaçant leurs revendications dans un autre cadre, soit parce qu'elles n'ont pas le choix (c'est le cas des Alsaciens cherchant la préservation de leur identité sous l'habit local et régional), soit parce qu'elles pratiquent une autre stratégie (les Asiatiques en général).

Certaines minorités disparaissent. C'est l'objectif des pogroms, génocides, transferts de populations et purifications ethniques. C'est aussi le résultat de processus lents d'effacement par assimilation. Cette évolution semble, par exemple, presque arrivée à son terme au Val d'Aoste, où la francophonie résiduelle dans les montagnes est encore mise en avant pour justifier les institutions autonomes régionales. Elle est aussi très avancée en France, quoique de façon plus différenciée, dans les pays d'Oc, en Bretagne, au Pays basque et en Flandre. Si la France a connu une résurgence des minorités, ce fut dans les années immédiatement antérieures et postérieures à 1968. Elle fut faite de réactions composites, culturelles, économiques, sociales et politiques, au processus d'exode rural, aux effets du modernisme assimilateur ou dépersonnalisant, aux rigidités de la période gaulliste, réactions traduisant la révolte et le désarroi devant le fait qui s'imposait, mettant en jeu la pérennité.

Enfin, certaines minorités «resurgissent» en effet. On donnera, dans des contextes différents, l'exemple des Corses en France et celui des Allemands de Pologne. A chaque fois, c'est le contexte et ses spécificités qui expliquent la réapparition historique d'identités anciennes, sur fond d'évolution générale des sociétés occidentales. Peu de points communs entre ces identités seront trouvés, hormis le fait même d'être en situation minoritaire. Force est donc de porter l'analyse sur la diversité historique des situations, sur les stratégies adoptées par les Etats et, en regard, sur la capacité d'adaptation et de réaction des groupes en question. On éclaircira mieux l'apparition actuelle de certaines minorités sur la scène politique, en rendant compte de la diversité des situations minoritaires dans des contextes politiques spécifiques, qu'en invoquant une poussée générale qui serait porteuse de sens en elle-même.

III - LE DÉCLIN DE L'ÉTAT ENTRE LA RÉGION ET L'EUROPE

Le cliché ici a de fort solides fondements.

Tout d'abord on assiste indiscutablement à une montée continue de la Région. Le cadre régional, ou son équivalent, s'est généralisé en Europe et des pressions convergentes continuent à s'exercer pour qu'il bénéficie d'impor-

tants transferts de compétences. Cette évolution s'appuie parfois sur un sentiment régional ancien et puissant, comme en Allemagne ou en Italie, mais on peut également en voir l'expression dans les Régions françaises au caractère pourtant plus administratif. On peut admettre que la consécration timide de cette évolution par le traité de Maastricht reste en deçà de l'importance du phénomène.

S'agissant de l'Europe, il suffit de rappeler les aspects les plus caractéristiques de la Communauté européenne. Le marché commun, c'est la disparition de la frontière ; le droit communautaire, c'est la suprématie absolue de la norme commune sur le droit national ; le pouvoir des institutions communautaires, c'est une souveraineté qui s'exerce en commun, sur la légitimité que donne un destin désormais partagé. Les valeurs communes guidant ce destin reçoivent leurs significations concrètes par les jurisprudences en interaction de la Cour de Luxembourg et de la Cour de Strasbourg. Dans ces conditions il est clair qu'on ne peut plus analyser la situation concrète de l'Etat membre en s'appuyant sur les théorisations juridiques héritées du XIXe siècle et tributaires d'évènements du XVIIIe siècle. La théorie de l'Etat souverain ne rend plus compte du réel. Il n'y a plus adéquation entre les espaces politiques, économiques, sociaux, juridiques, culturels.

Et pourtant, cette double évolution ne doit pas conduire à sous-estimer, voire escamoter le rôle de l'Etat. Une répartition des compétences s'opère certes sous nos yeux en vertu d'une redistribution des rôles, mais sans suppression du principe même d'un pouvoir juridiquement inconditionné. L'objet ce pouvoir se transforme, mais l'originalité de la Communauté est justement de ne pas programmer la disparition de l'Etat et de la nation. Elle ne fait pas de l'Etat un rival à abattre. Elle l'encadre, elle le dompte, elle l'instrumentalise. Constatons, sans préjuger des développements à venir, qu'ainsi discipliné l'Etat-nation garde une belle vitalité. On prendra deux types d'exemples.

Les réactions populaires au traité de Maastricht, tout d'abord. Dans leur diversité, au Danemark, au Royaume Uni, en France, en Allemagne même, elles ont ceci de commun qu'elles expriment un attachement au cadre national. Celui-ci est toujours perçu comme un facteur essentiel d'identité. Ce thème, très porteur dans la campagne des «anti-Maastricht» en France, est surtout sensible dans les «petits» Etats. Il a joué un grand rôle dans le résultat négatif du référendum danois, où s'est exprimée, on l'a fait remarquer, la crainte diffuse du peuple danois de se trouver ramené au rang de duchés de l'Empire allemand. Cette valorisation du cadre national repose largement sur la conviction populaire qu'il est encore le plus approprié pour assurer la défense des intérêts particuliers, corporatifs, professionnels, et pour garantir les droits sociaux. Cette conviction éloigne de la Région et porte à se défier de «Bruxelles».

Le domaine de la politique étrangère fournit des exemples encore plus éclairants. On sait que l'Allemagne frappe à la porte du Conseil de Sécurité pour un siège permanent. Cette initiative, encore discrète pour le moment, a

une importance considérable, puisque le membre permanent se voit reconnaître une responsabilité spéciale dans la conduite des affaires du monde et dispose de cette arme absolue qu'est le dit droit de veto, pour défendre ses intérêts sur la scène internationale. Elle implique donc de la part de l'Allemagne la considération de principe que son intérêt national reste substantiellement, et encore pour longtemps, différent de l'intérêt communautaire. Ce jeu des intérêts nationaux est apparu conflictuel dans les débuts de la crise yougoslave, la France et l'Allemagne reprenant des positionnements traditionnels opposés. Il est toujours présent dans l'impuissance européenne qui a suivi. L'intérêt commun européen exigerait une action énergique, que refusent les analyses particulières en considérant les dangers encourus et les intérêts propres à ménager. En d'autres termes, le refus d'agir prévaudra tant que les intérêts nationaux particuliers seront moins mis en jeu par l'immobilisme que par l'action.

S'agissant de la région les développements contemporains conduisent à en relativiser l'importance. D'une part, sur le plan national comme sur le plan européen, ce sont les réseaux et les plans d'aménagement qui tendent à imposer leur logique plutôt que le cadre administratif. Dans le domaine des communications, des équipements et des infrastructures, les évolutions dynamiques se déroulent souvent sur des espaces plus réduits que celui de la région, autour des villes par exemple, et sur des espaces plus vastes, transrégionaux et trans-nationaux. D'autre part, on observe sur le plan administratif une tendance au resserrement centralisateur. En Angleterre, le self government a perdu l'essentiel de son contenu ; en Italie, la Cour constitutionnelle a développé, sans texte, une jurisprudence reconnaissant que l'exercice des compétences autonomes devait s'accommoder en tout état de cause d'un pouvoir d'orientation et de coordination propre à l'Etat ; en France, une inquiétude se manifeste devant les déséquilibres croissants entre régions riches et régions pauvres, et le souci actuel serait plutôt de mettre en place une péréquation des ressources ; quant à l'Allemagne, le fédéralisme est impuissant à contrecarrer les effets de l'alignement unificateur sur les standards nationaux, ainsi que le montre la situation dans l'espace de l'ex R.D.A.

En définitive, l'Etat apparaît toujours en Europe comme un facteur d'identité, un garant d'intérêts collectifs, le support d'une volonté nationale. Sa qualité de souverain ne signifie plus qu'il est le seul maître, mais qu'il est encore le point de passage obligé, avec des effets variables, pour la plupart des entreprises humaines.

IV - L'EUROPE, CHANCE DES RÉGIONS ET DES MINORITÉS

Le rapprochement entre l'Europe et les régions est ancien. Il a été illustré après la seconde Guerre Mondiale par Denis de Rougemont, sur le thème de l'Europe des régions, thème dorénavant largement popularisé. Il s'appuie sur un nombre de pratiques diversifiées et d'importance non négligeable. Dans le cadre du Conseil de L'Europe est en oeuvre depuis longtemps une politique de

promotion des collectivités locales, par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux. Plus connue sans doute est la politique régionale menée par la Communauté européenne et soutenue par le F.E.D.E.R., justifiant l'engouement des régions pour l'Europe et l'ouverture à Bruxelles de bureaux de représentation. La Région et l'Europe sont ainsi devenues des faire-valoir réciproques. Le traité de Maastricht s'inscrit dans cette évolution en prévoyant la création d'un Comité des Régions, encore que de façon bien précautionneuse.

L'articulation positive de l'Europe avec les minorités a été opérée de façon annexe ou corollaire de celle avec la région. Elle fut par exemple systématisée par le Professeur Guy Héraud dans le cadre de la théorie du fédéralisme ethnique et popularisée sur le mode de « l'Europe aux cent drapeaux ». Cette articulation a indéniablement pris consistance à partir de l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Des représentants écossais, gallois, sud-tyroliens, bretons, corses etc..., ont fréquemment transformé cette enceinte en forum de défense des droits des minorités. Débats, motions, initiatives individuelles sur des problèmes de minorités en Europe (et ailleurs) ont souvent irrité les gouvernements. Toutes les minorités qui estiment être brimées dans leur cadre national finissent par en appeler à l'Europe.

Force est cependant de constater que la réalité se présente de façon plus complexe et aussi quelque peu décevante pour les intéressés. Il convient d'abord de remarquer que la logique libérale qui soutient le grand marché commun et impose le primat de la libre concurrence implique un certain retrait de l'autorité publique, qu'elle soit étatique ou communautaire. La liberté qui en résulte pour les opérateurs économiques peut être source de désintégration sociale. En tout cas le volontarisme politique indispensable pour promouvoir les identités locales, a fortiori pour protéger les droits des minorités, ne se trouve pas favorisé. De la même façon, on a pu déplorer des financements communautaires pour des opérations d'aménagement, non respectueuses de l'identité locale parce que marquées de façon excessive par des soucis de rentabilité ou attentatoires à l'environnement. Au surplus, l'action du F.E.D.E.R., pour souhaitable qu'elle soit, n'empêche pas les disparités de se maintenir dans la Communauté et même de s'accroître : le nombre des régions éligibles aux aides du Fonds a augmenté (le cas des provinces de l'ex R.D.A. étant mis à part).

Dans la réalité, un aspect essentiel de la relation de l'Europe avec les régions se trouve dans l'extrême diversité de ces dernières. Qu'on les considère d'un point de vue économique, social, juridique, culturel, politique, les facteurs de distinction entre les régions sont plus grands que les éléments d'identité. Qu'y a-t-il de commun entre la circonscription administrative de Picardie et le vieil Etat qu'est la Bavière? Dans ces conditions on ne peut s'étonner que la région soit le support de stratégies fort différentes, depuis l'indépendantisme de la Catalogne jusqu'à la recherche d'une meilleure intégration dans l'espace national pour la plupart des régions françaises. Mais dans tous les cas, c'est encore par rapport à l'Etat que la région se définit, et donc détermine sa relation à l'Europe. De ce point de vue aussi, la considéra-

tion de la politique menée par l'Etat reste primordiale.

Si on considère maintenant spécifiquement la question des minorités, la minceur des résultats à mettre à l'actif de la Communauté peut étonner. Une recherche scrupuleuse permettrait certainement d'identifier telle mesure ou telle contribution financière utile pour la préservation d'une minorité ou des minorités en général, mais ce sera toujours d'effet marginal ou indirect ; par exemple, le soutien à une activité économique ou le financement d'une réunion ou d'une publication. Le Parlement a certes adopté des rapports tendant à l'adoption d'une Charte communautaire des langues et cultures régionales et d'une Charte des droits des communautés ethniques, mais aucun projet n'a abouti, essentiellement en raison de la position marginale de cette assemblée dans le processus normatif. Cette absence peut être ressentie comme une lacune puisque les Nations Unies ont fini par adopter leur Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités et que le Conseil de l'Europe a fait de même pour le texte, soumis à la ratification des Etats, de Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ; situation paradoxale où semble traîner les pieds l'Organisation la plus intégrée, celle qui s'affirme soucieuse d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens.

Cette dernière question montre bien à quel point on ne peut comprendre ce qui se passe sur la scène européenne sans tenir compte de l'Etat. Ce dernier continue à bénéficier de fortes pesanteurs historiques, il apporte le cadre politique qui permet encore le plus à l'individu de se sentir citoyen, il est un acteur juridique de premier plan qui tire encore bénéfice de son privilège de souveraineté pour ne pas avoir à se justifier sur bien des questions. Reste à tenter de rendre compte des contradictions qu'engendre cette réalité. C'est l'objet de la conclusion.

CONCLUSION

L'ensemble des données apparemment contradictoires rappelées dans cette communication ne trouvent leur cohérence que si on se tourne du côté de l'Etat. Il fournit le lien entre l'Europe, les identités locales et les minorités. Le droit permet d'apporter un type d'explication quant à la nature de ce lien, en ce sens qu'il permet d'identifier très simplement l'engagement de l'Etat qui donne titre aux Organisations européennes à s'intéresser aux identités locales et aux minorités, et à nouer des relations avec elles. Il y a d'un côté la recherche de l'intégration poursuivie dans le cadre de la Communauté européenne, et de l'autre côté la coopération organisée dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cette *summa divisio* peut être pratiquée tout en sachant bien que la Communauté européenne met aussi en œuvre de multiples mécanismes de coopération, et que le travail normatif réalisé par le Conseil de l'Europe peut aboutir de facto à de l'intégration.

L'essentiel est de considérer que les Etats membres de la Communauté européenne se sont lancés dans un processus d'auto-transformation, compris

comme irréversible et absolument original. Un objet d'intérêt communautaire correspond par postulat à un objet d'intérêt national, et par définition est objet de délibération commune, voire de décision majoritaire. Il n'est donc pas surprenant que les Etats regimbent contre les pressions tendant à rendre objets communautaires les questions d'identités locales et de minorités. Il ne s'agit plus dans ce cas de répartir les compétences dans l'organisation de la production et des échanges, mais de toucher à des éléments constitutifs de l'Etat. Théoriquement serait en jeu la possibilité pour la Communauté de remodeler le lien national et de prendre en mains la gestion du territoire national. La prudence des entreprises communautaires sur ces questions est donc à la mesure de la méfiance des Etats. La distance déconcertante entre les ambitions générales de la construction communautaire, avec les espoirs qu'elle peut faire naître, et la modestie des réalisations trouve alors son explication. On ne peut juger celles-ci qu'à l'aune de la transformation d'un objet national en objet communautaire.

Quant aux autres Organisations européennes, il faut apprécier leurs résultats selon les critères classiques de la coopération inter-étatique. Le Conseil de l'Europe peut ainsi paradoxalement faire état, dans les domaines ici considérés, de réalisations plus substantielles. Les Etats redoutent moins l'unité produite par les mécanismes de coordination : les engagements pris ne sont en principe pas irréversibles, ils sont modulables par le jeu des réserves et des déclarations interprétatives. Maîtrisant bien ces relations, les Etats peuvent leur faire produire beaucoup de choses, a fortiori lorsqu'elles se déroulent dans un cadre institutionnel qui en facilite le jeu confiant. Il n'y a donc pas lieu d'être surpris outre mesure de l'adoption par le Conseil de l'Europe d'une convention sur les droits des minorités linguistiques, sujet considéré éminemment délicat par plus d'un Etat. Beaucoup d'entre eux moduleront leur engagement selon les modalités extrêmement souples offertes par le texte même de la convention, au besoin en y apportant des réserves, tandis que certains comme la France annoncent que de toute façon ils ne la ratifieront pas.

Disons en définitive que les questions connexes de minorités et d'identités locales donnent la mesure des évolutions de l'Etat en Europe. On peut admettre qu'il fait l'objet de mutations, mais celles-ci ne sont qu'entamées, diversifiées et relatives. Alors même qu'on ne l'appelle pas sur la scène, l'Etat reste l'acteur le plus important, ce que savent bien les mouvements régionalistes et les militants des groupes minoritaires.