



**HAL**  
open science

# Les relations hungaro-roumaines et la question des minorités magyares

Antonela Capelle-Pogacean

► **To cite this version:**

Antonela Capelle-Pogacean. Les relations hungaro-roumaines et la question des minorités magyares. Les Études du CERI, 1996, 12, 41 p. <hal-01010133>

**HAL Id: hal-01010133**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01010133v1>**

Submitted on 19 Jun 2014

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.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

Les Études du CERI  
N°12 - janvier 1996

**Les relations hungaro-roumaines  
et la question des minorités magyares**

Antonela Capelle-Pogăcean

# Les relations hungaro-roumaines et la question des minorités magyares

Antonela Capelle-Pogăcean

A l'heure où l'espace ex-yougoslave redécouvre la " non-guerre " et voit naître une promesse de paix après la signature de l'accord de Dayton sur la Bosnie, l'analyse des rapports hungaro-roumains a valeur d'exemple car ils renvoient (entre autres) à une question d'actualité : le statut des minorités, en l'occurrence de la minorité magyare. Il faut néanmoins se garder des simplifications et des rapprochements abusifs. Si la tension hungaro-roumaine est réelle aujourd'hui, une évolution " à la yougoslave " paraît peu probable. Pour soutenir cette affirmation, il nous semble important d'intégrer dans l'analyse à la fois la dimension " interne " de la problématique - les modifications intervenues en Hongrie et en Roumanie après la chute des régimes communistes - et l'aspect international, notamment les relations bilatérales et les efforts en vue de l'intégration européenne.

A propos de cette dimension internationale, il faut rappeler ici la présence de fortes minorités magyares en Slovaquie (563 000 personnes), en Voïvodine (240 000), en Ukraine subcarpatique (156 000), et une présence moins importante en Croatie (22 000) et en Slovénie (10 000 à 12 000)<sup>1</sup>. Mais c'est en Roumanie - notamment en Transylvanie - qu'on trouve la plus forte minorité magyare (1,62 million selon le dernier recensement de février 1992, 2 millions selon les estimations des Eglises magyares). Or, jusqu'à présent, Bucarest et Budapest n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur les garanties juridiques à accorder aux minorités dans le texte de leur futur traité bilatéral. Les négociations à ce sujet sont bloquées depuis juillet 1995.

Si le dialogue avec les Roumains est dans une impasse, la diplomatie hongroise a eu plus de succès avec les autorités slovaques. Le traité bilatéral hungaro-slovaque, ratifié pour le moment, il est vrai, uniquement par le parlement de Budapest, fut signé à la veille de la Conférence sur la stabilité en Europe (mars 1995). Certes, l'amélioration de la situation de la minorité magyare en Slovaquie se fait attendre. Certaines initiatives législatives, notamment la loi sur la langue officielle de l'Etat adoptée en novembre 1995 par les députés slovaques, sont clairement dirigées contre cette communauté. Cela étant, la signature du traité a tout de même marqué un rapprochement entre les deux pays.

Pour ce qui est des rapports avec l'Ukraine, après la conclusion en 1991 d'un traité bilatéral, les difficultés auxquelles est confrontée la minorité magyare sont plutôt d'ordre économique. Quant aux relations hungaro-yougoslaves, il faudra attendre la fin de la guerre pour que la situation de la minorité magyare de Voïvodine, aujourd'hui la plus menacée parmi les minorités hongroises, fasse l'objet d'une négociation avec Belgrade. En attendant, les autorités de Budapest ne peuvent qu'exprimer leur vive inquiétude au sujet de

---

<sup>1</sup> La Hongrie a signé des accords de protection des minorités avec la Croatie (1995) et la Slovénie (1992).

la modification des proportions ethniques dans la province, du fait de l'arrivée de 300 000 réfugiés serbes de Croatie et de Bosnie et du départ de 50 000 Magyars vers la Hongrie.

Au terme de ce rapide tour d'horizon, un constat s'impose : à l'exception de la Roumanie et de la Yougoslavie en guerre, les rapports de la Hongrie avec ses voisins où vivent des minorités magyares s'inscrivent dans un cadre juridique précis, défini par des accords et des traités bilatéraux. Quelles sont donc les raisons de l'échec du dialogue hungaro-roumain ?

Cette étude s'efforcera d'apporter des éléments de réponse, en s'appuyant sur une analyse des rapports bilatéraux et du poids des minorités dans ces rapports, tant sur le plan des tendances lourdes de l'histoire que des enjeux de l'actualité. Celle-ci est " post-électorale " en Hongrie, où le scrutin a eu lieu en mai 1994, et " pré-électorale " en Roumanie, où des élections locales, législatives et présidentielles doivent avoir lieu en 1996. Elle est par ailleurs marquée, de part et d'autre de la frontière, par l'aspiration à l'intégration européenne et atlantique, qui joue un rôle essentiel.

Plusieurs questions sont ainsi posées :

\* Quelle place les minorités magyares occupent-elles dans la politique intérieure hongroise ? Le changement de majorité de juin 1994 a-t-il conduit à des modifications dans la politique étrangère de Budapest et dans sa politique vis-à-vis des minorités magyares ?

\* Y-a-t-il une " question magyare " centrale en Roumanie, comme on l'affirme souvent et quel est le poids du nationalisme roumain, notamment au sommet de l'Etat ?

\* Comment évolue l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR<sup>2</sup>), seule organisation de la minorité hongroise, depuis sa création en décembre 1989 ?

\* Comment l'Europe intervient-elle dans les relations bilatérales ? Comment s'articule la rivalité/synergie des deux pays dans leur marche à l'Europe ?

\* Quelles hypothèses peut-on formuler pour l'avenir ?

## **Quelques remarques préliminaires**

Parler d'une crise hungaro-roumaine est certainement pertinent, à condition de préciser qu'elle porte essentiellement sur la question du traitement de la minorité magyare de Roumanie. Si, dans ce qui suit, nous nous intéresserons particulièrement à cette crise, il convient de rappeler ici que le domaine des relations bilatérales est beaucoup plus vaste, et que certains de ses aspects sont plutôt encourageants.

Ainsi, en mars 1995, quelques jours avant que les deux ministres des Affaires étrangères n'annoncent l'échec des négociations bilatérales relatives au traité de base, Budapest et Bucarest signaient un mémorandum qui dressait en 55 points l'inventaire des moyens de développement des relations bilatérales dans quatre domaines : politico-juridique, économique, enseignement/science/culture et relations consulaires. Certains de ces domaines dépendant davantage de considérations d'ordre politique, les progrès s'y font encore attendre. C'est le cas des relations consulaires. La proposition hongroise de créer

---

<sup>2</sup> Les sigles des partis sont repris et développés page 40.

deux consulats en Transylvanie et éventuellement de rétablir le consulat de Cluj, suspendu par Ceausescu en 1986, est fermement rejetée par les autorités roumaines. Mais d'autres domaines des relations intergouvernementales, tels que police et douane, environnement, tourisme, transports et infrastructures, santé, permettent une approche beaucoup plus pragmatique, concrétisée par la signature de conventions-cadres et d'accords bilatéraux. Sans provoquer de bouleversements spectaculaires, leurs conséquences perceptibles dans la vie quotidienne introduisent une certaine "normalité" dans les rapports entre les deux voisins<sup>3</sup>.

Deux autres domaines essentiels, la défense et l'économie, sont souvent cités à l'actif des relations bilatérales. Les ministres de la Défense ont insisté à maintes reprises sur la qualité de la coopération militaire, notamment dans le cadre de l'accord "Ciel ouvert" conclu en mai 1991. Ce document, qui joue un rôle important dans l'instauration d'un minimum de confiance en dépit des déclarations politiques des uns et des autres, fixe les conditions régissant le survol des territoires de chacun des deux Etats par des avions de reconnaissance du partenaire, afin de vérifier l'absence de menace militaire mutuelle. Par ailleurs, les exercices communs effectués dans le cadre du "Partenariat pour la paix" et les nouveaux programmes de coopération bilatérale, en particulier dans le domaine de la formation des officiers, ont encore rapproché les responsables militaires hongrois et roumains. Les propos du ministre roumain de la Défense, Gheorghe Tinca, sont significatifs : "Nous avons réussi à faire ce qui, il y a encore quelques années, semblait inimaginable : des exercices communs d'un peloton roumain et d'un peloton hongrois sur les territoires de chacun des deux pays"<sup>4</sup>.

La qualité des relations militaires n'est pas sans rapport avec la fonction attribuée officiellement par le président Iliescu à l'armée. Cette institution, qui a connu des réformes importantes depuis 1989, est devenue un agent actif de la diplomatie roumaine, et quelquefois du rapprochement avec l'Occident. Si le ministère des Affaires étrangères reste soumis aux pressions des alliés nationalistes du parti majoritaire, la Défense a échappé à la politisation excessive et est restée, dans le cadre d'un système officiellement semi-présidentiel, la chasse gardée du chef de l'Etat. Bon nombre des messages d'ouverture que ce dernier adresse à l'Occident passent par l'armée. Vu la popularité dont jouit cette institution, placée par tous les sondages bien au-dessus des autres institutions de l'Etat dans la confiance populaire<sup>5</sup>, les partis nationalistes, soucieux de ne pas heurter leur électeurat, évitent d'attaquer la diplomatie militaire.

Certes, il reste des taches noires dans ce tableau quelque peu idyllique. Des voix s'élèvent dans la hiérarchie militaire roumaine pour critiquer sévèrement la volonté du Président et de ses collaborateurs du ministère de la Défense de moderniser l'armée, y com-

---

<sup>3</sup> A titre d'exemple, on peut rappeler ici la modernisation de l'infrastructure douanière, importante dans un contexte où la rareté des points de passage de frontière rend aujourd'hui encore difficile la circulation transfrontalière. Toujours dans le sens de l'amélioration des communications, la récente visite en Roumanie du ministre hongrois des Transports et des Communications (septembre 1995) fut l'occasion de l'inauguration d'un nouveau réseau de télécommunications par fibre optique entre les deux capitales.

<sup>4</sup> *Evenimentul zilei*, 18 septembre 1995.

<sup>5</sup> Un sondage Gallup réalisé en février 1994 plaçait l'armée, avec 80 % d'opinions favorables, bien au-dessus du Parlement, dont le taux de confiance n'était que de 23 %.

pris en réduisant la production autochtone d'armements en faveur des importations<sup>6</sup>. Dans le même sens, certains officiers de haut rang continuent à manifester une attitude antihongroise. On peut citer les diatribes contre Budapest et la minorité magyare de Roumanie de l'ancien commandant de l'armée de Transylvanie, Paul Cheler, proche des partis nationalistes, obligé par la nouvelle loi des cadres militaires à prendre sa retraite. *Last but not least*, la concentration de troupes en Transylvanie, notamment dans les départements de Harghita et Covasna, habités en majorité par des Magyars<sup>7</sup>, suscite une certaine inquiétude. Les représentants de la minorité magyare s'en sont émus il y a déjà un certain temps, sans obtenir d'explications de la part des dirigeants roumains. Quant aux autorités hongroises, elles ont adopté, pour le moment, un profil bas.

Les relations économiques et commerciales connaissent, pour leur part, une courbe ascendante depuis 1992, même si elles n'ont pas encore retrouvé leur niveau de la fin des années 1980. Ce qui n'est d'ailleurs pas étonnant sachant qu'en 1990 le volume des échanges a approché le niveau zéro. Les quelques chiffres suivants donnent un aperçu de cette amélioration : depuis 1992, les échanges commerciaux entre les deux pays augmentent chaque année de 20 % ; le volume des échanges de la Roumanie avec la Hongrie est beaucoup plus important qu'avec les trois autres pays du groupe de Visegrad réunis (Pologne, République Tchèque et Slovaquie) : il s'est élevé en 1994 à 320 millions de dollars ; jusqu'en juillet 1995, le volume des échanges commerciaux de la Roumanie avec la Hongrie a connu une augmentation de 40 % par rapport à l'année précédente et devrait se situer, fin 1995, autour de 500 millions de dollars ; quant aux investissements hongrois en Roumanie, ils se montent à 20,5 millions de dollars, tandis que le nombre d'entreprises mixtes qui ont vu le jour depuis 1990 est estimé à 1 600, dont 1 560 ayant leur siège en Roumanie contre 40 en Hongrie.

Après ce rapide tour d'horizon destiné, en élargissant la perspective, à donner une image plus nuancée des relations hungaro-roumaines, on peut revenir aux sources de la tension actuelle. Rappelons d'abord les griefs accumulés au cours de l'histoire par les uns et les autres.

## **Le poids de l'histoire**

Le discours nationaliste, aussi bien dans sa variante budapestoise que bucarestois, classe systématiquement les relations hungaro-roumaines au chapitre des haines ancestrales. Or, rien n'est plus faux que la théorie d'un conflit qui aurait opposé les deux peuples depuis la nuit des temps. En réalité, ce face-à-face conflictuel autour de la Transylvanie est de date beaucoup plus récente et remonte à la fin du XVIII<sup>e</sup> et surtout au XIX<sup>e</sup> siècle

---

<sup>6</sup> En juin 1995 la revue *România mare* publiait ainsi une lettre adressée au président Iliescu, commandant suprême de l'armée, par 300 officiers d'active et de réserve, l'accusant d'avoir " trahi le pays " et d'avoir contribué " à miner la capacité de défense de l'armée roumaine ".

<sup>7</sup> Dans le département de Harghita les Magyars représentent 85% de la population, dans celui de Covasna

et à la construction d'Etats-nations. Certes le Moyen-Âge avait connu des tensions entre les nobles magyars ou "magyarisés" et les paysans roumains, mais leur motivation était plutôt sociale. En revanche, la rivalité nationale marque une histoire moderne faite de malentendus et de rencontres ratées pour des raisons multiples. Les divergences des élites nationales et l'antagonisme de leurs intérêts, dû en partie au décalage de développement, y contribuent.

En effet, au XIX<sup>e</sup> siècle la Hongrie prend de l'avance sur la Roumanie dans le processus de modernisation. Toutefois, on constate un certain parallélisme des évolutions. Deux aspects touchant directement au sujet de cette étude sont à souligner à ce propos. D'abord le choix du modèle jacobin de l'Etat-nation opéré au XIX<sup>e</sup> siècle en Hongrie et au XX<sup>e</sup> en Roumanie, choix ambigu dans un espace politique qui privilégie la dimension ethno-culturelle de la nation aux dépens des liens civiques. La deuxième remarque concerne le rapport de dépendance, variable selon les époques, entretenu par chacun de ces deux pays avec les grandes puissances. Cette dépendance s'explique par plusieurs raisons, dont une essentielle est sans doute leur position au carrefour des trois anciens empires : l'Empire des Habsbourg, l'Empire russe et l'Empire ottoman<sup>8</sup>.

Ces deux aspects marquent dès 1848 l'histoire des relations hungaro-roumaines. C'est l'époque où les élites intellectuelles occidentalisées de Budapest, Bucarest ou Iassi partagent la même fascination pour le modèle français et croient au printemps des peuples. Animées par les mêmes idéaux, elles se mobilisent et se battent contre les empires, sans néanmoins s'allier dans leur combat. Le rapprochement est tardif, il intervient en 1849 à l'initiative des deux chefs emblématiques Kossuth et Bălcescu. Mais l'avancée des troupes autrichiennes et russes est trop importante pour que cette nouvelle alliance puisse sauver la révolution hongroise. La chute de la Hongrie suit ainsi l'échec des révolutions en Valachie et Moldavie. Précision importante : les jacobins magyars sont écrasés par Vienne, soutenue par une partie des Roumains de Transylvanie. Cela en dépit des exhortations de Bălcescu, qui, dans l'incapacité de concilier l'inconciliable et forcé de choisir entre la Révolution et la Nation, opte pour la première. Mais les Roumains transylvains entendaient exprimer ainsi le rejet du modèle centralisateur porté par les révolutionnaires de Budapest et l'espoir d'une reconnaissance par l'Empereur de leur identité nationale.

Cet espoir perdure jusqu'en 1867, lorsque le compromis entre l'aristocratie hongroise et la Cour de Vienne conduit à la création de l'Empire austro-hongrois. Une des "victimes" de ce compromis est la Transylvanie, qui perd son autonomie pour intégrer le royaume hongrois. A partir de ce moment Budapest se lance dans une politique de magyarisation des allogènes - Juifs, Allemands, Roumains, Slovaques, Serbes, etc. - majoritaires dans le royaume. A titre d'exemple, rappelons qu'en Transylvanie les Hongrois ne représentaient au début du XX<sup>e</sup> siècle qu'un tiers de la population. Cette assimilation est en grande partie l'effet de la logique centralisatrice et de la volonté des élites de stabiliser leur espace politique en l'homogénéisant. Elle est plutôt bien vécue par les Juifs et les Allemands, véritables agents de modernisation dans une Hongrie somme toute assez conservatrice, et mal vécue par les autres.

La loi des nationalités adoptée en 1868, d'inspiration jacobine, reconnaissait en effet une seule nation, définie comme nation politique, la nation hongroise. Dans un esprit libéral, elle stipulait l'égalité des droits et le droit à l'usage de la langue maternelle des na-

---

<sup>8</sup> István Bibó, *Misère des petits États d'Europe de l'Est*, Paris, L'Harmattan, 1986.

tionalités. Les difficultés et les excès apparurent au moment de l'application de plus en plus discriminatoire de la loi par des élites politiques conservatrices, certaines animées par une bonne dose de chauvinisme. Ces excès furent dénoncés à maintes reprises par les intellectuels roumains, slovaques ou serbes, dont certains connurent la prison pour activisme politique<sup>9</sup>. Ce fut l'époque où les griefs roumains s'accumulèrent pour devenir les thèmes fondamentaux d'une idéologie nationale de plus en plus cohérente.

L'éclatement de la Double monarchie en 1918 et la perte, par la Hongrie, des deux tiers de son territoire et d'un tiers de sa population marquèrent la fin de cette période. Ce fut une fin traumatisante pour les Magyars qui se retrouvèrent séparés par des frontières, dispersés entre plusieurs Etats, obligés de s'accommoder d'un statut de petite puissance. En revanche, par la volonté des Grands, la Hongrie était devenue un Etat-nation à part entière, de surcroît relativement homogène. Elle n'était que plus consciente de la mutilation territoriale et morale subie. Une nouvelle aventure commença : celle du "révisionnisme" mû par une représentation ethno-culturelle de la nation, représentation illustrée par les élites politiques d'orientation nationaliste et chrétienne réunies autour de Horthy, mais également par leurs opposants "populistes".

Quant à la Roumanie, elle sortait victorieuse de la Première Guerre mondiale<sup>10</sup>. Le principe des nationalités soutenu par le président Wilson et l'appui des Alliés lui avaient permis de profiter pleinement de la fin des empires pour intégrer dans ses frontières la Transylvanie, la Bucovine et la Bessarabie, territoires habités en majorité par des Roumains. La Grande Roumanie venait de naître, mais l'accouchement d'une nation roumaine allait s'avérer difficile.

En effet, l'Etat fut, dès 1918, confronté à un défi : intégrer des territoires et des populations qui avaient des histoires et des niveaux de développement très différents. Pour donner un aperçu de ce défi, rappelons que si, en 1900, les Principautés roumaines<sup>11</sup> comptaient 6 millions d'habitants, dont 5,5 millions étaient des ethniques roumains, avec la Grande Roumanie la population passe à 16,2 millions et les Roumains ne représentent plus que 70 % de sa population (76 % selon d'autres estimations). Parmi les nouvelles minorités, les Magyars sont les plus nombreux (1,3 million), suivis par les Allemands (800 000). Mais la présence des ethnies ne constitue pas la seule difficulté puisque les Roumains des différentes provinces, eux-mêmes, ne partagent ni la même culture politique, ni les mêmes mentalités. Par ailleurs, leur identification à l'Etat est extrêmement faible,

---

<sup>9</sup> Ce fut le cas des membres du Parti national roumain qui avaient adressé en 1892 un mémorandum à l'empereur François-Joseph. Les auteurs du mémorandum furent emprisonnés. Le Parti national roumain représentait les Roumains de Transylvanie à la Diète de Budapest. Après la formation de la Grande Roumanie, le Parti national roumain de Transylvanie dirigé par Iuliu Maniu fusionne (1926) avec le Parti paysan de Ion Mihalache pour former le Parti national paysan. Ce sera l'une des principales formations politiques roumaines de l'entre-deux-guerres. Dissous après l'installation des communistes au pouvoir, le parti reviendra sur la scène après la chute du régime Ceausescu en décembre 1989, sous le nom de Parti national paysan, chrétien et démocrate.

<sup>10</sup> C'était néanmoins une victoire imparfaite. En effet, la Roumanie participa en 1919 à l'écrasement de la révolution hongroise de Béla Kun dans l'espoir de gagner encore plus de territoire sur la Hongrie. Mais elle fut finalement refoulée dans l'espace que lui avaient reconnu les Alliés dans les traités de paix, et dut renoncer à cette ambition.

<sup>11</sup> L'union des deux principautés roumaines, la Moldavie et la Valachie, date de 1859.

la tradition étatique absente (contrairement à ce qui se passe en Hongrie).

Pourtant le début est placé sous des auspices favorables. Ainsi, l'Assemblée nationale d'Alba-Iulia, réunie le 1<sup>er</sup> décembre 1918 pour proclamer le rattachement de la Transylvanie aux Principautés roumaines, insiste sur le triomphe de la démocratie y compris pour les nationalités. Le document adopté à cette occasion exprime l'intention de garantir " une pleine liberté nationale pour tous les peuples habitants la Transylvanie... égalité complète et liberté religieuse pour toutes les confessions ". Il proclame le respect de principes égalitaires : " Chaque peuple doit s'éduquer, se gouverner et se juger lui-même dans sa propre langue, par le biais de personnes choisies en son sein. Chaque peuple a le droit d'être représenté à la Chambre, au Sénat et au gouvernement du pays, proportionnellement au nombre d'individus dont il est constitué... "12.

Certains de ces principes généreux sont repris dans la Constitution adoptée par le Parlement en 1923, en partie sous la pression des puissances occidentales et de la Société des Nations. Mais, pour beaucoup, ils resteront lettre morte. Les raisons en sont multiples, certaines renvoient aux mentalités, à l'histoire, mais d'autres illustrent la volonté des élites politiques roumaines de passer outre les spécificités régionales ou ethniques pour bâtir un Etat-nation sur le modèle jacobin. En effet, la Constitution qualifie la Roumanie d'" Etat national, souverain et indépendant, indivisible et unitaire ". Seulement, ce jeune Etat manque de projet politique à même de mobiliser les représentants de toutes les ethnies, déjà très réticentes, dans l'unité ainsi proclamée. Par ailleurs, l'absence de tradition étatique et le poids d'une représentation culturelle de la nation induisent dans l'inconscient collectif un doute quant à la légitimité de l'Etat-nation et, par ricochet, la conviction de la nécessité d'assimiler les minorités, *a priori* par des moyens pacifiques.

S'il est vrai que les élites politiques roumaines évitent les excès de leurs homologues de Budapest au début du siècle, force est de constater qu'après 1920, confrontées au besoin d'unifier l'espace politique pour assurer sa stabilité, elles mettent sur pied - en Transylvanie notamment - une politique de roumanisation, en particulier dans l'administration et l'éducation. Les principales victimes de cette pratique sont évidemment les seigneurs d'hier, les Magyars. Ceux-ci supportent mal la perte de leurs anciens privilèges - auparavant ils contrôlaient presque sans partage tous les domaines de la vie sociale et économique - et les griefs qui s'accumulent ne favorisent pas l'identification au nouvel Etat. Certains commencent à soutenir, plus ou moins secrètement, la politique révisionniste de Budapest, d'autres rêvent d'une Transylvanie autonome organisée sur le modèle de la Suisse. Certes, leur influence dans les structures étatiques a beaucoup diminué, mais ils gardent un certain poids économique et disposent d'une série d'institutions parallèles, dont les écoles confessionnelles ne sont qu'un exemple.

La fin des années 1930 entraîne une fois de plus la Hongrie et la Roumanie dans le même sillage. L'échec du libéralisme des deux côtés de la frontière, le ressentiment à l'égard de l'Ouest et le désir de revanche (en Hongrie pour l'amputation subie à la fin de la guerre, en Roumanie pour la semi-victoire de 1918 et pour la dépendance vis-à-vis de l'Occident libéral dénoncée par une partie des élites favorables à un Etat ethnocratique) poussent les deux pays dans l'orbite de Berlin. Mais, derrière l'identité des trajectoires et le rapprochement des choix idéologiques se profile à nouveau le conflit des intérêts.

---

<sup>12</sup> Voir le texte de la Proclamation dans l'hebdomadaire roumain 22, 18-24 septembre 1992.

Rappelons qu'à la fin des années 1930 la politique révisionniste de l'Etat hongrois, résumée par le slogan " La Hongrie mutilée n'est pas un paradis, la Grande Hongrie est un paradis ! " enregistre un succès de taille : le 30 août 1940, l'arbitrage rendu par Hitler à Vienne permet aux troupes du régent Horthy de récupérer une partie des anciens territoires du royaume habités par les Magyars, notamment le nord-ouest de la Transylvanie. Les Roumains le restituent sans opposer de résistance militaire. Quelques mois plus tard, les troupes d'Antonescu se retrouvent aux côtés des soldats de Horthy pour soutenir les Allemands sur le front de l'Est. Un des enjeux de cette participation est l'avenir de la Transylvanie. Mais l'heure de la confrontation militaire n'a pas encore sonné. Cette option devient d'actualité plus tard, en août 1944, lorsque Bucarest se range du côté des Alliés. En compagnie des Soviétiques cette fois, les troupes roumaines entament une nouvelle campagne, dont le premier épisode est la libération de la Transylvanie.

Malgré ce retournement de dernier moment, l'épilogue de la guerre est le même pour la Hongrie et la Roumanie, toutes deux intégrées dans la zone d'influence soviétique. Pays-frères, ayant vécu la même expérience de la défaite de la démocratie et des démocrates, elles connaissent à nouveau une " communauté de destin " <sup>13</sup>. Cette communauté perdurera sous diverses formes jusqu'en 1989, et même après.

Néanmoins, à partir des années 1960, les élites communistes de Budapest et Bucarest opèrent des choix de développement différents, issus de lectures distinctes de la modernité. En Hongrie celle-ci passe par le pragmatisme et le renoncement à la légitimation idéologique. János Kádár, promu à la tête du Parti après l'écrasement de la révolution de 1956 par les chars soviétiques, encourage une dynamique dont le but est la réconciliation avec la société. La réforme économique, qui conduit à une décentralisation contrôlée, et le compromis passé avec la communauté intellectuelle au prix d'un assouplissement du contrôle idéologique de l'Etat témoignent de cette orientation. En Roumanie, en l'absence d'une mise en cause cohérente et organisée du pouvoir absolu du Parti, la course à la modernité prend l'aspect d'un volontarisme communiste fortement teinté de nationalisme. Cette mixture idéologique, ce projet politique qui vise l'avènement de la nation socialiste, relancent la politique d'assimilation des minorités et ont pour effet l'émigration, contre des rançons bien négociées par Bucarest, des Juifs et des Allemands. A la fin des années 1980, il ne reste que quelque 9 000 Juifs et une centaine de milliers d'Allemands (0,5 % de la population).

Demeurent les Tsiganes - question complexe, sociale et ethnique à la fois - et surtout les Magyars, en faveur desquels Budapest intervient de plus en plus ouvertement à partir du milieu des années 1980. L'antagonisme roumano-hongrois est de retour. Certes, il est à mettre, avant tout, sur le compte des discriminations exercées par les autorités roumaines à l'encontre des minorités, même s'il faut rappeler que celles-ci ne furent pas les seules victimes du régime Ceausescu. Mais il est également favorisé par le réveil, à partir des années 1970, de la conscience nationale hongroise. Les minorités magyares refirent leur apparition dans le débat public, à l'initiative d'une partie de l'élite intellectuelle, qui prenait ainsi ses distances par rapport au pragmatisme officiel - jusqu'au moment où les officiels furent obligés d'intégrer cette nouvelle donne. Si la Hongrie des années 1980

---

<sup>13</sup> Voir Catherine Durandin, " A propos du conflit roumano-hongrois ", *Les Temps modernes*, n° 522, janvier 1990.

n'était plus révisionniste depuis longtemps, elle voulait croire à nouveau à une communauté culturelle unique, réunissant les Magyars de l'intérieur et les autres, abandonnés au gré des événements.

La chute des régimes communistes en 1989 fait naître de nouveaux espoirs. Le temps de la " réconciliation historique " entre la Hongrie et Roumanie, proclamée par Gyula Horn, ministre hongrois des Affaires étrangères en visite à Bucarest en janvier 1990 - et depuis Premier ministre - serait-il arrivé ?

## **La classe politique hongroise et la question des Magyars de l'étranger**

Depuis 1989 les Hongrois ont été appelés deux fois à élire leurs représentants au Parlement. Les deux consultations (mars 1990 et mai 1994) ont conduit à des changements de majorité. Pour savoir où en sont aujourd'hui les rapports de la Hongrie avec la Roumanie et la minorité magyare de Transylvanie, il convient de s'interroger sur les effets de ces changements.

### *La politique de la coalition de droite*

Lorsque le gouvernement de centre droit de Jozsef Antall arrive aux affaires en avril 1990, c'est le temps des bouleversements, du retour à la démocratie, des espoirs et des promesses. C'est aussi le temps de la réappropriation de l'histoire et de l'identité nationales, encouragée par une équipe gouvernementale dont certains membres avaient été, dès les années 1970, à l'initiative du réveil de la conscience nationale.

Cette volonté de renouer avec le passé pour reprendre le cours d'une histoire brutalement interrompue par l'installation du communisme influe sur la façon dont le cabinet Antall gère ses relations avec les pays voisins et les minorités magyares. Mais le retour à l'histoire ne constitue pas la seule dimension de l'action gouvernementale, qui vise également à donner un avenir à une Hongrie européenne. La politique étrangère de Budapest s'appuie sur trois piliers qui sont, dans l'ordre des priorités : l'intégration dans les structures européennes, le soutien accordé aux minorités magyares et l'amélioration des relations avec les voisins.

Pour ce qui est du premier point, l'après-1989 marque en effet la réorientation de la Hongrie vers l'Ouest même si, à cause du maintien du Pacte de Varsovie jusqu'à l'été 1991, les autorités hongroises cherchent au début à défendre pour leur pays un statut de neutralité. Dès la fin 1991, il n'est plus question de neutralité dans la politique de sécurité hongroise, mais d'une orientation sans ambiguïté vers l'OTAN. L'admission de la Hongrie dans le Conseil de l'Europe (1990) et la signature d'un accord d'association avec la Communauté européenne (1991) constituent les premiers succès de cette politique qui permet au pays d'accéder à un statut européen.

Les relations de la " nation-mère " avec les minorités magyares connaissent aussi des bouleversements spectaculaires, dus en partie à la volonté du premier gouvernement

démocratique de marquer une rupture par rapport à la période communiste. Mais, plus que cela, le tournant illustre la tentative de la coalition gouvernementale<sup>14</sup> d'élever au rang d'idéologie officielle l'idéologie chrétienne-nationale de l'entre-deux-guerres, assortie de quelques éléments du populisme de la même époque. C'est dire que les attaches idéologiques des nouveaux dirigeants de Budapest expliquent les modifications intervenues dans les relations de la " nation-mère " avec les minorités magyares et le rôle joué par le thème des minorités dans leur stratégie de légitimation.

Le ton des changements est donné par Jozsef Antall. Dans son discours d'investiture tenu quelques jours après les affrontements violents qui ont opposé en mars 1990, à Tîrgu-Mures, les communautés roumaine et magyare, il déclare être dans son âme le Premier ministre de 15 millions de Hongrois. Or, l'Etat hongrois ne compte que 10,5 millions d'habitants.

Cette déclaration, qui résume l'orientation suivie au cours des quatre années suivantes, renforce la conscience de l'appartenance ethnique des minoritaires magyars mais froisse - non sans raison - les sensibilités des voisins. Elle est suivie par quelques mesures concrètes - des aménagements constitutionnels et institutionnels - révélatrices du retour des minorités dans la conscience " officielle " hongroise, après des décennies d'absence. Il s'agit notamment de l'adoption d'un amendement constitutionnel qui proclame la responsabilité de la République hongroise vis-à-vis du sort des Magyars vivant hors des frontières (article 6, paragraphe 3)<sup>15</sup> et de la création d'une institution gouvernementale - l'Office des Magyars de l'étranger - qui a pour mission de cultiver les liens de la nation-mère avec les minorités.

Au chapitre des gestes symboliques, le gouvernement Antall encourage par ailleurs la " résurrection " de l'Union mondiale des Magyars, instrument de propagande du régime communiste à l'époque de János Kádár. Organisation non gouvernementale dirigée par un des membres fondateurs du Forum démocratique, le poète Sándor Csóori, l'Union acquiert un poids important dans le paysage politique de l'après-1989. Elle a pour mission de veiller à la préservation de l'identité culturelle et linguistique des minorités magyares. Conjointement avec le gouvernement qui assure une partie de son financement, elle est notamment à l'origine de la création, en octobre 1992, d'une chaîne hungarophone de télévision par satellite, Duna TV, qui s'adresse aux Magyars hors des frontières, surtout à ceux des pays voisins.

Si ce retour des minorités fait l'objet d'un consensus de la classe politique hongroise, la façon dont il est géré par le gouvernement, dans une ambiance favorable aux envolées lyriques et aux discours sentimentaux, trahissant parfois la nostalgie de la " Grande Hongrie ", ne tarde pas à susciter des critiques parfois sévères. Une partie de l'opposition -notamment les anciens dissidents regroupés dans l'Alliance des démocrates libres (le SzDSz) - accuse ainsi le Premier ministre et ses collaborateurs de centrer, pour des

---

<sup>14</sup> Les trois partis de la coalition gouvernementale sont alors : le Forum démocratique hongrois (MDF), le Parti populaire de la démocratie chrétienne (KDNP) et le Parti indépendant des petits propriétaires (FKP). Ce dernier quittera la coalition en octobre 1991.

<sup>15</sup> Des dispositions analogues sont inscrites dans les Constitutions de plusieurs Etats d'Europe centrale et orientale qui ont des minorités à l'extérieur, notamment celles de la Roumanie, de l'Albanie, de la Slovénie et de la Macédoine.

raisons idéologiques mais également de compétition électorale, toute la politique étrangère hongroise sur la question des minorités magyares. Or, affirmation des voix de l'opposition<sup>16</sup>, cette approche nuit aux minorités en les faisant percevoir comme des ennemis par les Etats dans lesquelles elles vivent, elle conduit à la confrontation avec les autorités de ces Etats et crée à l'extérieur l'image d'une Hongrie toujours sous l'emprise de ses anciens démons et à la poursuite d'objectifs révisionnistes.

Certaines de ces critiques sont exagérées. Qualifier de "révisionniste" un gouvernement qui a répété maintes fois son absence de prétentions territoriales vis-à-vis des voisins n'est pas très approprié. Mais elles permettent de saisir la fonction attribuée au thème des minorités dans le discours politique à usage interne et la place occupée par ce motif dans les stratégies de légitimation et d'image des uns et des autres, ceux qui se disent "libéraux" et sont dénoncés comme "cosmopolites" ou "bolcheviques", et ceux qui se déclarent fidèles aux valeurs nationales et sont accusés de nationalisme, voire de populo-nationalisme ou d'antisémitisme. Toutefois, force est de constater que toutes ces critiques ne manquent pas de pertinence. L'objectif affiché des relations de bon voisinage est de fait relégué au second plan par le gouvernement Antall. Certes, il n'en est pas le seul responsable : le discours nationaliste tenu à Bratislava ou à Bucarest et le succès qu'il rencontre jouent leur rôle. Il n'en est pas moins vrai que Budapest pratique une politique de confrontation avec la Slovaquie et la Roumanie, confrontation centrée sur le thème des minorités magyares. Une des illustrations de cette politique est le traitement de la question des frontières.

Le refus, réitéré plusieurs fois par les responsables hongrois, d'inscrire dans le texte des traités bilatéraux le principe de l'inviolabilité des frontières prête à interprétation. L'argument fondamental de Budapest est la présence de ce principe dans le traité de paix de Paris de 1947 et dans l'acte final d'Helsinki de 1975, textes signés par la Hongrie. Les autorités reconnaissent néanmoins qu'elles instrumentalisent la question des frontières dans leur stratégie de défense des intérêts des minorités magyares de Roumanie et Slovaquie, notamment de leurs aspirations à l'autonomie. L'inscription du principe de l'inviolabilité des frontières dans les traités bilatéraux ferait ainsi l'objet d'un marchandage avec Bucarest et Bratislava pour obtenir de solides garanties juridiques relativement aux droits des minoritaires hongrois. Mais les notes discordantes et les déclarations pour le moins maladroites, qu'il s'agisse par exemple de l'autodétermination de la Voïvodine ou du traité hungaro-ukrainien, ne manquent pas de jeter le soupçon sur cette argumentation.

Les déclarations faites par Jozsef Antall en juillet 1991 en faveur de l'autodétermination de la Voïvodine, territoire intégré dans le royaume hongrois jusqu'en 1918, soulevèrent une certaine émotion dans quelques capitales est-européennes. Les arguments invoqués étaient pour le moins ambigus. En plein débat sur les frontières intérieures de la Yougoslavie, le Premier ministre hongrois s'est en effet complu à rappeler que cette province n'avait jamais appartenu à la Serbie, puisqu'elle avait été, à la fin de la Première Guerre mondiale, rattachée au Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes : la dissolution de la Yougoslavie, héritière du Royaume, rendait les documents consacrant ce rattachement caducs. Cette affirmation suscita des diatribes antihongroises à Belgra-

---

<sup>16</sup> Voir à ce propos les articles signés par Tamás Bauer (SzDSz) et Zsolt Németh (Alliance des jeunes démocrates, FIDESz) dans le quotidien *Magyar Hirlap*, 20 et 27 mars 1993.

de, qui dénonça “ les visées expansionnistes ” de Budapest<sup>17</sup>. Elle eut également des échos à Bucarest, qui en tira profit pour montrer la pertinence de son discours national. S’agissait-il simplement d’une maladresse ? Ou bien, une fois de plus, de cette nostalgie du temps passé, instrumentalisée par un gouvernement qui, sans aller jusqu’à mettre réellement en cause les frontières, se plaît à rappeler à une Hongrie encore meurtrie sa grandeur d’hier<sup>18</sup> ?

Quelques mois plus tard, la ratification du traité hungaro-ukrainien conclu en décembre 1991 fut l’occasion d’un vif débat au Parlement et dans la presse. Ce document était le premier de ce type signé après 1989 par Budapest. Or sa discussion provoqua la crise du parti majoritaire, le MDF, dont certains membres accusèrent le gouvernement de “ trahison nationale ”. Quel était le sujet des dissensions ? Il s’agissait du statut de la minorité magyare et surtout de l’acceptation par la partie hongroise de la clause relative aux frontières. En effet, le texte précisait : “ La Hongrie n’a pas et n’aura pas de prétentions territoriales ”.

Si, finalement, le document fut ratifié malgré l’opposition acharnée du Parti des Petits propriétaires et d’un groupe de parlementaires du MDF, ce fut grâce au soutien de deux partis d’opposition, le SzDSz et le FIDESz. Mais le compromis était ambigu : les Démocrates libres (SzDSz) et le gouvernement n’avaient pas la même lecture du document voté. Les premiers estimaient que la Hongrie devait inscrire la clause d’inviolabilité des frontières dans tous les traités avec les voisins afin d’instaurer la confiance dans les rapports bilatéraux. Au contraire, le ministre hongrois des Affaires étrangères Geza Jeszenszky, appuyé par les Jeunes Démocrates du FIDESz, s’efforçait d’expliquer que le traité avec l’Ukraine ne pouvait pas être invoqué comme précédent. Il était exclu que le geste envers Kiev, visant notamment à rassurer l’Occident sur les intentions de Budapest, fût réitéré vis-à-vis de Bratislava ou Bucarest, tant que la situation des minorités magyares, bien plus nombreuses dans ces deux pays, ne connaîtrait pas une amélioration significative. Malgré ces explications, le gouvernement ne réussit pas à empêcher la scission du MDF, et encore moins à rassurer les voisins.

Ces deux exemples éclairent la façon ambiguë dont le cabinet Antall conjugue le thème de l’inviolabilité des frontières, au profit de sa légitimation. S’il affiche l’absence de prétentions territoriales, il refuse néanmoins sa traduction dans les textes des traités bilatéraux. Son idéal est celui de la “ spiritualisation des frontières ”. Or cette question renvoie à une autre, qui est celle de la définition des rapports de la nation-mère avec les minorités magyares.

Tout d’abord on peut remarquer que la démarche du gouvernement conservateur vise

<sup>17</sup> Voir à ce propos Stéphane Rosière, “ La Hongrie face au conflit yougoslave ”, *Hérodote*, n 63, octobre-décembre 1991. Il faut savoir que le Premier ministre hongrois s’exprimait quelques mois après l’“ affaire ” des 10 000 kalachnikov vendues en octobre 1990, par la firme hongroise Technika, à la Croatie, à l’insu de la commission interministérielle chargée du contrôle des ventes d’armes. Cette affaire avait conduit Budapest à exprimer ses regrets au gouvernement de Belgrade et à réitérer dans un communiqué son attachement à l’intégrité territoriale de la Yougoslavie. Rappelons par ailleurs que les Magyars de Voïvodine représentent aujourd’hui environ 12 % de la population, qu’ils sont concentrés au nord de la région, près de la frontière hongroise, où ils atteignent les 50 % et que leur statut a connu une dégradation continue à mesure que la Voïvodine perdait son autonomie, surtout après l’instauration de la Constitution serbe en 1990.

<sup>18</sup> Quatre ans plus tard, le Parti de la vie et de la vérité hongroises dirigé par István Csurka, ancien membre du Forum démocratique exclu pour ses déclarations nationalistes, xénophobes et antisémites, propose comme une des solutions possibles au drame des Magyars de Voïvodine le rattachement à la Hongrie des territoires où ils sont majoritaires. *Magyar Forum*, n 35, 31 août 1995.

à conforter les Magyars de l'étranger dans leur sentiment d'appartenance à la nation hongroise. Pour ce faire, Budapest joue moins la carte économique - l'aide financière octroyée à leurs organisations reste somme toute assez modique - que la carte " symbolico-idéologique ", comme on a déjà pu le constater lors du discours d'investiture du Premier ministre Antall.

Le soutien accordé aux Hongrois de l'extérieur est en effet fondé sur une conception idéologique relativement cohérente en vertu de laquelle les minorités, parties de la grande nation ethno-culturelle hongroise, sont de véritables cités assiégées à l'intérieur des Etats voisins et disposent d'une seule et unique modalité de salut collectif, l'autonomie, qui peut prendre la forme de l'autonomie personnelle, locale ou régionale<sup>19</sup>.

Certes, l'autonomie doit être envisagée comme une des solutions possibles pour améliorer le statut des Magyars hors métropole. Mais le discours autonomiste du gouvernement Antall pose problème par la fétichisation de ce motif, heurtant les susceptibilités des voisins qui craignent les tentations centrifuges, sécessionnistes, des minorités. Par ailleurs, l'argumentation par le principe ethnique du droit à l'autonomie ne fait qu'approfondir le malaise. Le résultat est que les capitales voisines ne peuvent manquer de s'interroger sur les véritables intentions de Budapest. D'autant plus que les organisations des minorités magyares de Roumanie, Slovaquie ou Voïvodine<sup>20</sup> reprennent à leur compte ce discours et finissent par rejeter le terme de minorité nationale pour s'autodéfinir comme des communautés autonomes. Or, cette définition suppose le resserrement des liens avec la nation-mère aux dépens des rapports avec les sociétés dans lesquelles elles vivent.

Ces quelques observations confirment en fin de compte que le discours national du gouvernement Antall est entendu avec espoir par les Magyars hors des frontières et avec méfiance par les Etats voisins. Mais le bilan de l'action gouvernementale dans ce domaine est mitigé. Malgré le retour de l'espérance, force est de constater que, n'ayant pas réussi à apaiser ses relations avec les Etats voisins, il n'est pas non plus parvenu à améliorer le statut des minorités. D'autant plus que son argumentation en faveur des droits collectifs est l'objet de controverse au niveau des instances internationales.

Cette politique sera finalement sanctionnée par les Hongrois de l'intérieur, qui infligeront une défaite cuisante au MDF à l'occasion des élections de mai 1994, au terme d'une campagne électorale où tous les acteurs traitèrent du thème des minorités, sans pour autant en faire le sujet essentiel du débat. Si le Forum démocratique l'avait instrumentalisé au profit de son discours légitimateur, le Parti socialiste et l'Alliance des démocrates libres l'utilisèrent pour se démarquer de l'action gouvernementale, notamment en s'in-

---

<sup>19</sup> Une déclaration émise par Budapest en août 1992 illustre très bien cette conception : " Les communautés hongroises vivant dans le bassin des Carpates se font représenter, par la volonté des électeurs, dans les instances législatives et municipales de leurs pays respectifs. Sans vouloir contester les lois en vigueur, elles aspirent à disposer des moyens constitutionnels propres à garantir l'exercice de leurs droits et l'affirmation de leur autonomie culturelle et organisationnelle. La conception de l'autonomie est dictée par le mode d'existence de la minorité donnée. Ainsi, les communautés dispersées mettent l'accent sur l'aspect personnel de l'autonomie, les groupes minoritaires sur leur représentation au sein des collectivités locales, tandis qu'une population majoritaire à l'échelle régionale envisage l'autonomie territoriale ".

<sup>20</sup> Voir à ce propos la déclaration de Komaro des trois partis hongrois de Slovaquie (janvier 1994), le document rendu public par la Communauté démocratique des Hongrois de Voïvodine (mars 1995) et les documents du congrès de Cluj de l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (mai 1995).

terrogeant sur l'utilité de la Duna TV et sur le fonctionnement de l'Office des Magyars de l'étranger et en promettant, en cas de succès électoral, la "réconciliation historique" avec la Roumanie et la Slovaquie. Or, la défaite du MDF confirme ce que certains sondages suggéraient déjà depuis au moins deux ans : les minorités magyares ne constituent pas une préoccupation centrale pour la société hongroise, même si elles occupent une place importante dans le discours des élites politiques et intellectuelles. Un sondage d'octobre 1992 avait clairement montré la priorité des questions sociales par rapport au problème national et donc au sort des minorités : 80 % des personnes interrogées attendaient du gouvernement qu'il défendît les intérêts des Hongrois de l'intérieur, et non pas ceux des Magyars de l'extérieur, perçus d'ailleurs, par une frange de la population angoissée par le conflit yougoslave, comme un facteur d'instabilité pouvant entraîner la Hongrie, malgré elle, dans une guerre.

Les explications de cette "insensibilité nationale" ne manquent pas. D'aucuns la mettent sur le compte de la modernisation telle qu'elle fut accomplie à l'époque du "socialisme du goulasch" par Kádár. D'autres encore évoquent la responsabilité du gouvernement Antall, qui aurait trop insisté sur ce thème, provoquant une réaction de rejet dans la population. D'autant plus que sa rhétorique donnait l'impression que la moitié du budget de l'Etat allait aux Magyars de l'étranger. Enfin, certains mettent en cause l'immigration, phénomène découvert par la Hongrie à la fin des années 1980. Les Magyars, travailleurs au noir ou réfugiés, venus de Roumanie et plus récemment de Yougoslavie sont en effet de plus en plus souvent montrés du doigt par une population confrontée à la crise économique et au chômage.

#### *Le gouvernement Horn : retour au pragmatisme*

C'est dire que l'installation du gouvernement Horn en juin 1994 se fait dans un tout autre climat que l'arrivée au pouvoir des conservateurs quatre ans plus tôt. Cette fois, c'est le temps du pragmatisme, des discours techniques qui laissent peu de place aux sentiments et aux métaphores, sauf lorsqu'il s'agit, vu l'état de l'économie nationale, de "promettre des larmes" pour l'avenir immédiat.

La nouvelle approche de la question des minorités magyares et des relations avec les voisins s'inscrit dans cette ambiance. Les modifications les plus visibles se situent au niveau de la rhétorique. Lors de son investiture par le Parlement le 14 juillet 1994, Gyula Horn déclare en effet être le Premier ministre de 10,5 millions de Hongrois, qui se sent responsable du sort des minorités magyares. Quelques mois plus tard, il revient à la charge. Devant l'insistance des représentants des Magyars de Slovaquie et de Roumanie à intervenir dans les négociations avec Bucarest et Bratislava, il affirme que les organisations de minorités n'ont pas de droit de veto sur les traités bilatéraux.

Pour ce qui est des rapports avec les voisins, le Premier ministre et ses collaborateurs affichent leur volonté de "réconciliation historique" avec la Roumanie et la Slovaquie et annoncent dès leur investiture que la Hongrie est disposée à inscrire dans les traités le principe de l'inviolabilité des frontières. Le chef du nouveau gouvernement se rend d'ailleurs à Bratislava fin août, à peine un mois après son investiture, et reçoit le ministre roumain des Affaires étrangères le 5 septembre.

Ce changement de discours éclaire un changement d'idéologie. La nouvelle coalition gouvernementale socialiste-libérale rejette l'idéologie nationale conservatrice du gouvernement précédent. Les anciens communistes se réfèrent au pragmatisme qui s'était illustré à la fin des années 1980, lorsque, comme ils aiment à le rappeler, ils ont su percevoir le sens de l'histoire. Certes, cette référence ne fait pas l'unanimité au sein du PS. Certains socialistes sont en effet assez proches des conservateurs lorsqu'il est question du problème national, mais leur courant reste très faible à l'intérieur du parti. Quant à l'Alliance des démocrates libres formée par les ex-dissidents, elle est proche de l'idéologie libérale des droits de l'homme. Évidemment, tout cela n'empêche pas l'existence des liens sentimentaux avec les minorités, mais ces liens ne sont pas mis en avant dans le discours politique du nouveau gouvernement.

En dépit de ces modifications, parler d'une rupture claire et nette dans la politique vis-à-vis des minorités et des voisins, rupture tant annoncée par les socialistes au cours de la campagne électorale, semble excessif. Un an et demi après l'installation du gouvernement Horn, on peut par contre faire apparaître des éléments de continuité et des éléments de discontinuité par rapport à son prédécesseur.

Dans l'inventaire des éléments de continuité, rappelons à titre d'exemple le maintien de Duna TV et de l'Office des Magyars de l'étranger, malgré les critiques acerbes formulées à l'encontre de ces deux institutions pendant la campagne électorale. Certes, l'un et l'autre subissent les effets de la politique d'austérité et connaissent des coupes budgétaires. Il n'en demeure pas moins que, en dépit de déclarations retentissantes, le gouvernement Horn continue à consulter les organisations de Magyars de l'étranger pour préparer sa stratégie politique vis-à-vis des voisins. La signature du traité avec Bratislava fut par exemple précédée par dix-sept rencontres de ce type. Il est vrai néanmoins qu'il introduit plus de rigueur dans ces relations, y compris dans l'attribution des aides financières, s'efforçant d'institutionnaliser des rapports qui fonctionnaient naguère sur la base de liens personnels.

Pour souligner encore cette continuité, précisons que le gouvernement socialiste-libéral affiche les mêmes priorités en matière de politique étrangère que le cabinet Antall, à savoir l'intégration européenne, les relations de bon voisinage et le soutien accordé aux minorités magyares. Il est vrai que sa marge de manœuvre ne lui permet guère de modifications spectaculaires dans ce domaine. L'exemple des minorités est révélateur : le fait que le tiers de la nation culturelle hongroise vit à l'extérieur des frontières est une réalité incontournable pour tout gouvernement. Comme elle l'est d'ailleurs pour la société, malgré les apparences.

Si donc le gouvernement Horn poursuit dans la voie ouverte par son prédécesseur, les éléments de discontinuité ne sont pas absents non plus. Ils seront à l'origine des succès enregistrés par la diplomatie hongroise après 1994, qu'il s'agisse de la conclusion de l'accord hungaro-slovaque ou de l'amorce d'un dialogue, timide encore, avec Bucarest.

Pour commencer, on peut remarquer un changement important dans le style : si la diplomatie hongroise avait beaucoup joué sur le registre symbolique pendant les quatre années passées, l'après-1994 est marqué par une approche pragmatique, plus attentive aux détails techniques, approche encouragée par une équipe qui dispose déjà d'une expérience diplomatique à son arrivée au pouvoir. N'oublions pas que Gyula Horn était ministre des Affaires étrangères au moment de la chute du mur de Berlin et que le ministre actuel, László Kovács, présidait jusqu'aux dernières élections la commission des Affaires

étrangères du Parlement.

Cette modification de la " forme " s'accompagne d'un changement de " contenu " puisque, parmi les trois priorités mises en avant par les responsables de la politique étrangère, l'intégration européenne apparaît bien comme " la priorité des priorités ", au moins pour l'étape actuelle. Le premier ministre Horn l'affirme clairement le 22 février 1995, lors du débat parlementaire consacré à la politique étrangère. Or, le gouvernement sait très bien que l'accomplissement de cet objectif, même s'il est à envisager sur le moyen terme, est conditionné par l'amélioration des relations avec les pays voisins. Ainsi, les rapports de bon voisinage prennent le pas, dans la liste des objectifs de la diplomatie hongroise, sur la question des minorités magyares.

Les autorités éprouvent quelque difficulté à articuler d'une manière cohérente les trois thèmes prioritaires. En effet, si l'intégration européenne et les relations de bon voisinage ou l'intégration et les minorités ne constituent pas des paires contradictoires, l'ouverture à l'égard de la Roumanie ou de la Slovaquie peut être interprétée comme un abandon des minorités, vu le nationalisme affiché par les autorités de Bucarest et Bratislava. L'opposition ne se prive pas de le faire remarquer, soutenue par certains représentants des Magyars de l'étranger, tel le pasteur László Tökés, président d'honneur de l'UDMR. Celui-ci avait en effet critiqué le gouvernement Horn, coupable à ses yeux de faire une " politique étatique ", et non pas une " politique nationale "21.

Les gouvernants de Budapest font valoir que l'apaisement des relations bilatérales profite aussi aux Magyars de l'étranger. Malgré cet argument de bon sens, force est néanmoins de constater que le malaise existe. L'une de ses expressions est la tension qui apparaît par moments entre le ministère des Affaires étrangères et l'Office des Magyars de l'étranger, qui se voit réduit au rôle d'intermédiaire, amené à justifier auprès des représentants des minorités les décisions des responsables politiques hongrois.

### *Le traité hungaro-slovaque et ses suites*

Ce fut le cas lors de la signature du traité hungaro-slovaque, qualifié de succès par les autorités hongroises, de compromis inacceptable par l'opposition, et accueilli avec scepticisme par deux des trois partis des Magyars de Slovaquie. Rappelons que Gyula Horn réussit à arracher l'accord du Premier ministre slovaque Vladimir Meciar le 17 mars 1995, c'est-à-dire le lendemain de l'annonce de l'échec des négociations roumano-hongroises et trois jours avant le début à Paris de la conférence sur la stabilité en Europe. C'est dire que la signature du traité était nécessaire pour le gouvernement hongrois, à la fois pour des raisons de politique intérieure et d'image extérieure. Sur le plan intérieur, il traversait en effet une période difficile après l'annonce, le 12 mars 1995, de mesures d'austérité,

---

21 Voir à ce propos la lettre adressée par László Tökés au Conseil des représentants de l'UDMR (organe de direction rassemblant le groupe parlementaire ainsi que les cadres de l'Union, désignés selon différentes modalités, au demeurant provisoires), réuni les 22-23 septembre 1995 à Miercurea-Ciuc. Rappelons que le pasteur fut un des principaux acteurs des événements de décembre 1989. Tout commença en effet à Timisoara, le 15 décembre 1989, par une manifestation de solidarité pour László Tökés, menacé par les autorités roumaines pour son opposition au régime de Ceausescu. Le pouvoir avait décidé la mutation disciplinaire du pasteur au village de Mineu. Les manifestants voulaient empêcher l'application *manu militari* de cette décision.

prévoyant notamment une dévaluation de 9 % de la monnaie nationale et une réduction de 50 milliards de forints des dépenses sociales. Par ailleurs, neuf mois après les élections, il était urgent de tenir au moins une partie des promesses relatives à l' " autre politique étrangère " et à la " réconciliation historique " avec les voisins. A l'extérieur, le gouvernement Horn tenait à se démarquer de son prédécesseur et à prouver à la Roumanie et à la Slovaquie son ouverture en matière de droits des minorités. C'était aussi une façon de répondre positivement aux interventions officielles et officieuses de l'Union européenne et des Etats-Unis en faveur de la signature rapide des traités avec ces deux pays<sup>22</sup>.

L'enjeu était d'autant plus important que Bratislava et Bucarest avaient arrêté en 1993 une position commune concernant les garanties juridiques à accorder aux minorités magyares dans les traités avec la Hongrie. Les autorités slovaques et roumaines s'étaient officieusement mises d'accord pour refuser l'inscription dans les traités bilatéraux de la recommandation 1201 du Conseil de l'Europe, au profit de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales : ce document, adopté en novembre 1994 par le Comité des ministres du Conseil, restait beaucoup plus vague sur la définition des droits à accorder aux minorités.

La recommandation 1201 posait problème surtout par son article 11 : " Dans les régions où elles sont en majorité, les personnes appartenant aux minorités nationales ont le droit de disposer d'autorités locales ou d'autonomies propres ou d'avoir un statut spécial, conformément à la situation spécifique, historique et territoriale et en conformité avec la législation interne de l'Etat ". L'article 12, évoquant les " droits collectifs " des minorités nationales, suscitait également les critiques des autorités roumaines et slovaques qui voyaient dans ce document un premier pas vers l'acceptation internationale du concept de " droits collectifs " et de l'autonomie sur des principes ethniques.

Or, la surprise vint de Vladimir Meciar, qui accepta après de longues heures de négociations l'inscription de la recommandation 1201 dans le texte du traité bilatéral. Il est vrai que, par la suite, il donna une interprétation restrictive du document, rejetant les droits collectifs et l'autonomie pour les minorités ethniques<sup>23</sup>.

Le désarroi fut certainement grand à Bucarest, peu préparé à un tel dénouement et qui restait ferme sur sa position de rejet de la recommandation 1201. Surtout qu'à la veille de l'accord hungaro-slovaque, le vice-président du Parlement slovaque, Marian Andell, en visite en Roumanie, excluait encore l'hypothèse de la signature du traité avant la

---

<sup>22</sup> Début mars, l'Union européenne avait adressé aux autorités hongroises, roumaines et slovaques un message officiel, signé par Édouard Balladur, Felipe Gonzales, Helmut Kohl et Jacques Santer, et qui les encourageait à conclure les traités bilatéraux avant le début de la conférence sur la stabilité en Europe. Le 13 mars, la presse roumaine faisait état d'un message semblable adressé par Bill Clinton au Président roumain et aux Premiers ministres hongrois et slovaque.

<sup>23</sup> Dans son intervention devant les participants à la Conférence sur la stabilité, Vladimir Meciar déclara : " La réalisation des autonomies peut conduire à de graves difficultés politiques et peut menacer la sécurité et les autres objectifs du Pacte de stabilité ". (*Magyar Hirlap*, 21 mars 1995).

Conférence sur la stabilité en Europe.

L'accord avec Bratislava était donc un véritable succès diplomatique pour le gouvernement Horn. Outre la recommandation 1201, le texte inscrivait le principe de la mise en place d'une commission mixte, chargée de vérifier l'application du traité, notamment dans le domaine des minorités. Un tel document pouvait être érigé en norme par Budapest, qui le brandira dorénavant comme un exemple à suivre dans les négociations avec les Roumains.

Mais la minorité concernée restait sceptique et mettait en doute la volonté politique du gouvernement Meciar d'améliorer son statut. En particulier, la recommandation 1201 ne mentionnant l'autonomie que comme une solution parmi d'autres, elle n'était pas particulièrement contraignante pour les autorités<sup>24</sup>.

L'opposition hongroise refusa pour sa part d'accorder son soutien au gouvernement, à qui elle reprochait d'avoir accepté le principe de l'inviolabilité des frontières et d'avoir conclu le traité à l'insu des organisations des Magyars de Slovaquie. Il est vrai que les trois partis magyars de Slovaquie, s'ils avaient été consultés, n'eurent connaissance du texte définitif qu'après sa signature par les ministres des Affaires étrangères. Un document publié en commun par le Forum démocratique, l'Alliance des jeunes démocrates et le Parti populaire de la démocratie chrétienne<sup>25</sup> déplorait par ailleurs l'absence, dans le texte du traité, d'une mention relative au double statut de la minorité magyare, à la fois "facteur constitutif" de l'Etat slovaque et partie de la nation culturelle hongroise.

Mais les critiques les plus véhémentes furent formulées par le leader populiste du Parti des petits propriétaires, Jozsef Torgyán, qui accusa le gouvernement de "trahison nationale" et proclama son intention de déclarer le traité nul si son parti accédait au pouvoir après les prochaines élections. A son initiative, quatre mille personnes défilèrent le 18 mars 1995 dans les rues de Budapest pour protester contre le traité.

Nous avons évoqué longuement l'exemple du traité hungaro-slovaque parce qu'il est révélateur du changement intervenu après les élections de 1994 dans la politique de Budapest vis-à-vis des minorités magyares.

Remarquons premièrement l'attention accordée aux documents internationaux relatifs aux minorités. En effet, si le gouvernement Antall avait mis en avant les demandes concrètes d'autonomie formulées par les organisations des Magyars, le cabinet Horn, lui, a bâti sa stratégie sur ces textes juridiques, même s'ils contiennent davantage de principes généraux que de solutions concrètes. Le Premier ministre explicite ce choix dans sa réponse à une interpellation du MDF, à propos du soutien accordé par le gouvernement hongrois aux efforts autonomistes des minorités : "Jusqu'à présent ni l'ONU, ni le Conseil de l'Europe n'ont adopté de document international qui définisse exactement le concept d'autonomie et qui oblige les gouvernements à l'accorder aux minorités.[...] Les autorités hongroises peuvent seulement essayer de convaincre les gouvernements voisins d'accepter ce qui est déjà stipulé par les accords internationaux"<sup>26</sup>.

Ce choix suppose par ailleurs le rejet de la politique de confrontation avec les voisins.

---

<sup>24</sup> Il faut préciser que le traité attend toujours sa ratification par le parlement slovaque. Ce retard témoigne des réticences fortes à l'égard de ce document, manifestées pour des raisons différentes par les alliés politiques du Premier ministre et par ses adversaires. Par ailleurs la nouvelle loi sur la langue officielle de l'Etat (le slovaque) et le programme relatif à l'enseignement alternatif, visant l'un et l'autre à limiter l'usage du hongrois, confirment les inquiétudes de la minorité magyare de Slovaquie.

<sup>25</sup> *Magyar Hirlap*, 18 mars 1995.

<sup>26</sup> *Uj Magyarorszag*, 20 septembre 1995.

C'est le sens de la réponse du ministre des Affaires étrangères, László Kovács, aux critiques de László Tökés, indigné par le manque de fermeté du gouvernement de Budapest à l'égard des autorités roumaines : " En tant que petite puissance, la Hongrie ne peut obtenir de résultats positifs dans ses relations diplomatiques avec les autres Etats que par la négociation ; c'est seulement le dialogue qui pourra conduire à l'amélioration de la situation des Magyars hors frontières.[...] Je crois aux vertus de l'intégration euro-atlantique qui pourra apporter une solution durable à la question des minorités et du respect de leurs droits et aux autres problèmes de cette région "27.

Par ailleurs, la nouvelle stratégie de Budapest accorde plus d'attention aux aspects économiques des relations avec les minorités, et notamment à la coopération économique régionale. La preuve en est donnée par un document élaboré au printemps 1995, sous l'égide de l'Office des Magyars de l'étranger. Son but est d'esquisser les modalités de " collaboration économique entre la Hongrie et les régions des Etats voisins habitées par des Magyars ". Le document ne prévoit pas une augmentation du volume des subventions étatiques, il insiste au contraire sur la nécessaire diversification des sources de financement et sur la mobilisation des fondations privées et des organismes européens. Par ailleurs, il prône plus de rigueur dans la distribution des aides, à partir de projets concrets de coopération transfrontalière et de collaboration régionale de longue durée dans des domaines aussi divers que les infrastructures, les banques et les finances, le commerce, les communications, etc.

Cette nouvelle stratégie s'appuie sur deux axiomes. Le premier peut se résumer ainsi : les Etats voisins, peu enclins à entendre un discours autonomiste à cause de leurs traditions politiques centralisatrices, peuvent être plus facilement convaincus d'accepter des projets de collaboration régionale, profitables à toutes les parties. Le deuxième axiome concerne les minorités magyares comme victimes de certaines discriminations économiques : le but de la coopération régionale est alors le renforcement de la position des Magyars dans la sphère économique, et non leur transformation en assistés de l'Etat hongrois. Élément important à souligner : l'étude rejette l'hypothèse d'une aide économique accordée en fonction de critères ethniques, peu conforme aux principes de l'économie de marché, et susceptible au surplus de réveiller les susceptibilités des voisins.

Ce tour d'horizon nous a permis de recenser quelques-unes des modifications intervenues dans la politique hongroise vis-à-vis des Etats voisins et des minorités depuis l'installation du gouvernement Horn en juin 1994. Or, une des conséquences de ces changements fut le déblocage du dialogue hungaro-roumain à propos du traité bilatéral. La visite à Budapest du ministre roumain des Affaires étrangères, Teodor Melescanu, en septembre 1994, marqua une reprise des négociations diplomatiques, relancées après l'acceptation par la Hongrie du principe de l'inviolabilité des frontières. Les rencontres au niveau ministériel se multiplièrent, signe d'un certain rapprochement, malgré l'hystérie nationaliste et anti-magyare déclenchée en janvier 1995 à Bucarest par la création du Conseil des élus locaux de l'UDMR (voir plus loin). Pourtant, depuis juillet 1995, les négociations sur le traité de base sont bloquées, après avoir achoppé pendant des mois sur le texte du chapitre 15 concernant les droits des minorités, le seul qui reste encore en discussion. Les thèmes controversés sont la reprise *in extenso* de la recommandation 1201, la ga-

---

27 *Magyar Hirlap*, 26 septembre 1995.

rantie pour les minorités du droit au libre usage de la langue maternelle et du droit à la formation de partis ethniques et enfin, la création d'une commission mixte chargée de vérifier l'application du traité. Ce sont des points défendus par la partie hongroise qui invoque à l'appui le traité avec la Slovaquie, dorénavant modèle en la matière. Or, la Roumanie refuse de le tenir pour tel et rejette les exigences hongroises.

Lors de sa dernière visite à Bucarest en juillet 1995, le ministre hongrois des Affaires étrangères reconnaissait l'échec des négociations diplomatiques et annonçait que la signature du traité avec la Roumanie ne constituait plus une priorité. Il fallait dorénavant se concentrer sur d'autres aspects des relations bilatérales, moins dépendants des aléas de la politique intérieure roumaine, surtout dans cette période pré-électorale.

Les autorités roumaines faisaient pour leur part le même constat, mais elles l'exprimaient différemment. En effet, après le désarroi provoqué par la signature du traité hongro-slovaque, Bucarest avait choisi l'offensive, avant tout pour des raisons d'image extérieure. Il était urgent de faire oublier sa responsabilité dans l'échec des négociations. Aussi le président Iliescu proposa-t-il aux autorités de Budapest, le 30 août 1995, l'élaboration d'une déclaration politique commune consacrant la réconciliation historique des deux pays, sur le modèle franco-allemand. Cette proposition fut formulée une dizaine de jours avant la visite d'Iliescu aux Etats-Unis, dans le cadre d'un symposium " La Roumanie pendant l'été 1940 sous l'impact de la politique de force. 55 ans après le Diktat de Vienne "... ce qui n'était pas pour servir la crédibilité du discours présidentiel, lequel avait d'ailleurs commencé par le rappel des atrocités commises par les Magyars contre des Roumains lors de l'occupation de la Transylvanie.

La Roumanie a bien un " problème magyar ", que nous allons maintenant examiner.

## **La Roumanie et son " problème magyar "**

Il faut tout d'abord opérer une distinction entre le discours politique, dominé par l'image de la confrontation, et le quotidien des relations roumano-magyares. Selon la plupart des sociologues qui s'y sont intéressés, le quotidien n'est pas l'espace de la confrontation mais, depuis le face-à-face sanglant de mars 1990, plutôt celui de l'éloignement : on prend ses distances. L'initiative en revient surtout aux Magyars, qui réagissent de cette manière à l'influence grandissante des partis nationalistes dans les structures du pouvoir.

On l'a souligné dans le rappel historique du début de cette étude, l'Etat-nation manque toujours d'idéologie intégratrice et les élites politiques et intellectuelles roumaines continuent pour la plupart à être prisonnières d'une idéologie nationale conservatrice, dominée par une représentation organique de la nation. Cette idéologie prend des accents nationalistes, voire xénophobes, dans le discours de certains partis de la coalition gouvernementale, mais elle apparaît également, dans une variante modérée, chez les hommes politiques de l'opposition. Elle est notamment à l'origine d'un consensus de la classe politique quant à la définition de la Roumanie comme " Etat national ", où " national " s'oppose à " artificiel " et renvoie donc à une roumanité " organique ". Nicolae Tàran, président exécutif du Parti de l'Alliance civique, parti " libéral " sur l'échiquier politique roumain,

déclarait, dans un entretien qu'il nous a accordé, à propos des relations roumano-hongroises : " Ni la Roumanie, ni la Hongrie ne sont des Etats artificiels, mais des Etats nationaux ".

La domination de l'idéologie nationale conservatrice et le poids de la tradition de l'Etat centralisé expliquent en partie les réticences roumaines à l'égard de l'Etat minimal, de la subsidiarité, de la mise en place d'une autonomie locale réelle, thèmes souvent évoqués par les hommes politiques magyars. Elle est également à l'origine d'un cliché répandu dans la classe politique et dans les milieux journalistiques, à savoir que les droits des minorités sont respectés en Roumanie : le problème magyar ne serait qu'une invention de l'UDMR pour légitimer son existence de parti ethnique.

Ce cliché renvoie une fois de plus à la question de la légitimité de l'Etat-nation. Si les élites roumaines continuent à douter, inconsciemment, de cette légitimité, comme l'affirme l'historien Sorin Antohi, ce doute est renforcé par la présence de la minorité magyare, " corps étranger " dans la nation organique. Surtout que le discours des partis nationalistes, et notamment du Parti de l'unité nationale roumaine, né en Transylvanie, attribue à cette minorité des pouvoirs exceptionnels d'assimilation des autres ethnies, s'appuyant pour cela sur l'histoire du XIX<sup>e</sup> siècle. Le porte-parole du PUNR affirmait ainsi en décembre 1992 : " Le PUNR mettra à la disposition de la presse - et des étrangers - une documentation sérieuse prouvant la « magyarisation » des Roumains, des Allemands et des Juifs. Nous allons montrer comment on a pu arriver, au fil des années, à une situation inadmissible : qu'une minorité (magyare) puisse dénationaliser des parties importantes de la population majoritaire, et des parties, très larges aussi, d'autres minorités qui lui sont supérieures en termes quantitatifs, culturels, ethniques et linguistiques "28.

La référence à l'histoire est monnaie courante dans le discours des " conservateurs ". A titre d'exemple, rappelons la position du PUNR face à la " réconciliation historique " avec la Hongrie. Cette réconciliation serait possible, affirmaient les représentants du parti, si Budapest faisait ses excuses pour les atrocités commises par les troupes de Horthy pendant la Seconde Guerre mondiale et versait aux Roumains des réparations. Les " modernes ", beaucoup moins nombreux dans l'élite roumaine, estiment pour leur part que la tension entre la majorité et la minorité magyare, et implicitement entre la Roumanie et la Hongrie, pourrait se réduire si les uns et les autres s'intéressaient davantage aux défis du présent au lieu de ressasser toujours les mêmes douleurs passées. Ce fut notamment le sens de la déclaration du Parti démocrate dirigé par Petre Roman, à propos de l'initiative de " réconciliation historique " du président Iliescu.

Quant aux Magyars, ils n'ont pas encore achevé de s'adapter à leur statut de minoritaire. Leur résistance à ce processus fut encouragée au fil des années par le discours aux accents nationalistes-populistes<sup>29</sup> tenu par une partie de leurs élites depuis 1918, qui mettait en avant une représentation ethno-territoriale de la nation hongroise. Ce discours, peu enclin à prendre en compte les données du réel, présentait cette population comme une victime, attendant toujours la solution miraculeuse venue de l'extérieur, notamment de Budapest. Il véhiculait par ailleurs un sentiment de supériorité à l'égard des Roumains,

---

<sup>28</sup> *Dimineata*, 16 décembre 1992.

<sup>29</sup> Voir Zoltán Rostás, " The twilight of the monochromatic discourse ", *Sfera politicii*, n° 11, novembre 1993.

de leur civilisation paysanne et de leur nationalisme primaire.

La méfiance manifestée par les hommes politiques magyars à l'égard de leurs collègues roumains n'est pas sans rapport avec cette idéologie de coloration nationaliste-populiste, longtemps dominante chez les élites hongroises de Roumanie. Certes, cette idéologie est aujourd'hui du domaine du passé. Mais la méfiance reste, puisqu'elle est avant tout le fruit d'une certaine expérience historique, marquée par des tentatives d'assimilation, parfois très poussées, et par le souvenir des promesses non tenues.

Pourtant l'histoire n'est qu'une des dimensions du " problème magyar ", tel qu'il apparaît après 1989. Pour comprendre les enjeux actuels des relations entre la majorité et la minorité, d'autres aspects sont également à examiner, notamment la dimension économique, qui provient essentiellement du décalage de développement entre les deux anciens " pays-frères ". C'est lui qui explique, du moins en partie, l'émigration vers la Hongrie de dizaines de milliers de Magyars de Roumanie à partir de 1989. Les chiffres témoignent de la profondeur du malaise. Selon un diplomate de l'ambassade de Hongrie à Bucarest, entre 60 000 et 70 000 citoyens roumains, pour la plupart de nationalité magyare, ont quitté en 1990 la Roumanie pour s'établir en Hongrie. Depuis, le flux s'est stabilisé autour de 20 000 à 30 000 émigrés par an. Et ces statistiques ne prennent pas en compte les travailleurs au noir, nombreux après 1989. C'est dire que l'économie hongroise, même en crise et fortement endettée, se porte toujours mieux que l'économie roumaine. Deux exemples : en 1993, le PNB par habitant était de 3 350 dollars en Hongrie et de 1 140 dollars en Roumanie ; à la fin de la même année, le salaire moyen dans l'industrie était de 240 dollars par mois en Hongrie et de 80 dollars en Roumanie.

Or, ce décalage est source de frustrations pour les Magyars de Roumanie qui se considèrent, parfois avec, parfois sans raison, victimes d'une société qui partage d'autres valeurs et d'autres mentalités que les leurs. D'autant plus qu'ils ont du mal à faire valoir leurs intérêts économiques, étant sous-représentés dans les structures de décision. Des statistiques du gouvernement roumain, reprises par la Fondation hongroise pour les droits de l'homme, montrent par exemple que, dans les départements de Harghita et Covasna, où les Magyars représentent respectivement 85 % et 76 % de la population, ils occupent respectivement 44 % et 41 % des postes de responsabilité dans les commissions pour la privatisation.

### *La manipulation du discours national*

Finalement, la dimension économique renvoie aussi à l'aspect politique du " problème magyar ", et notamment aux limites de la démocratie à la roumaine, que révèle la manipulation du discours national. Les dirigeants qui accèdent au pouvoir en décembre 1989 tentent de jouer sur la fonction rédemptrice de la révolution. Compte tenu de leur passé, le défi qui leur est posé est de faire du neuf avec de l'ancien, et de transformer en démocrates convaincus, et surtout convainquants, des apparatchiks de deuxième rang ou des membres de la nomenklatura déchus à un moment ou à un autre de leurs fonctions au gré des événements et des humeurs de Ceausescu : cette catégorie est, de fait, fort bien représentée dans le Front du salut national. C'est dire que les nouveaux dirigeants réunis autour de Ion Iliescu sont, dès janvier 1990, confrontés à un manque de légitimité. La rhé-

torique de la révolution ne suffit plus pour s'assurer un soutien populaire indéfectible. Surtout que des noyaux d'opposition commencent à se constituer autour de quelques personnalités affiliées aux deux principaux partis de l'entre-deux-guerres - le Parti national libéral et le Parti national paysan, ressuscités - et auprès de quelques figures connues de l'intelligentsia.

Le recours au discours national, voire nationaliste, apparaît dans ce contexte. Les gouvernants misent en effet sur ses vertus pour rallier une population angoissée par l'inconnu. Or, la thématique nationale est rapidement perçue comme un élément familier, puisque longtemps orchestrée par la propagande communiste, donc comme un repère stable dans un environnement en mouvement. Cette thématique renforce le dispositif légitimateur des autorités jusqu'alors centré sur la symbolique de la révolution, mais elle ne favorise évidemment pas le rapprochement entre la majorité roumaine et les minorités, surtout les Magyars.

En effet, le retour du discours national est révélé entre autres par un changement de ton à propos des relations entre la majorité roumaine et la minorité magyare de Transylvanie, changement perceptible au début dans la presse fidèle au pouvoir, et en particulier dans le journal du FSN, *Azi* (Aujourd'hui). Si, le 7 janvier 1990, le Front du salut national adoptait encore une déclaration en faveur de la " coexistence harmonieuse " et de la " confiance réciproque " qui devait régir les rapports entre les Roumains et les Magyars, quelques semaines plus tard les autorités changent de registre et encouragent la création de l'organisation " culturelle " *Vatra românească* (le Foyer roumain).

Fondée officiellement en réaction à la constitution, le 23 décembre 1989, de l'Union démocratique des Magyars de Roumanie, cette organisation joue un rôle actif dans les confrontations interethniques qui ravagent la ville de Tîrgu-Mures en mars 1990. Certes, les maladroites des Magyars, pressés de rétablir les écoles hongroises victimes de la politique d'homogénéisation de Ceausescu, ont favorisé la montée de la tension. Mais les vrais commanditaires des violences sont ailleurs et bénéficient d'une certaine complicité de la part des autorités. D'ailleurs ces autorités invoqueront quelques semaines plus tard le conflit de Tîrgu-Mures pour faire accepter à l'opinion publique la création du Service roumain d'informations, dernier avatar, selon certains commentateurs, de la Securitate, ressuscitée de ses cendres, réformée et rebaptisée.

Le discours national devient donc une arme redoutable dans l'arsenal des gouvernants. Mais une arme à double tranchant : à mesure que la mécanique s'emballa, il devient difficile de la contrôler complètement. Ainsi, les élections locales de février 1992 voient la victoire du Parti de l'unité nationale roumaine, branche politique de *Vatra românească* et expression du nationalisme antihongrois des Roumains de Transylvanie, dans plusieurs grandes villes de la région. Le scrutin législatif de septembre est à son tour marqué par la percée des nationalistes. En effet, si le parti du président Iliescu, le Front démocratique du salut national, rebaptisé plus tard Parti de la démocratie sociale roumaine (PDSR), recueille 27 % des suffrages, le PUNR atteint 8 %, le parti *România mare*<sup>30</sup> 4 % et le Par-

---

<sup>30</sup> La constitution du parti *România mare* (Grande Roumanie) en 1991 est précédée par la parution en 1990 d'une revue qui porte le même nom, à l'initiative de deux écrivains, Eugen Barbu et Corneliu Vadim Tudor. Tous deux étaient déjà connus avant 1989 pour leur servilité politique à l'égard de Ceausescu, pour leur collaboration avec les services de la Securitate, pour leur xénophobie et leur antisémitisme. Or, la parution de la revue est encouragée en sous-main par Petre Roman, Premier ministre à l'époque, qui s'est vu proposer les services des deux écrivains, notamment pour attaquer l'opposition.

ti socialiste du travail, héritier déclaré du Parti communiste, 3 %.

Août 1994 marque un nouveau succès des nationalistes, puisque le PUNR fait son entrée officielle au gouvernement, obtenant les portefeuilles de l'Agriculture et des Communications. On apprend d'ailleurs à cette occasion qu'il était déjà représenté dans le gouvernement Văcăroiu : les ministres de la Justice et des Transports, nommés peu avant comme " indépendants ", sont déclarés membres du parti par son vice-président.

Quelques mois plus tard, la conclusion d'un protocole de collaboration entre le PDSR, le PUNR, le PRM et le PST officialise une alliance jusque-là informelle, mais qui fonctionnait depuis novembre 1992. Ce protocole, signé le 20 janvier 1995, en pleine période de négociations diplomatiques avec la Hongrie, fait l'objet de critiques très sévères de la part de l'opposition, qui invoque entre autres l'argument de l'image extérieure, noircie par le nationalisme extrémiste des alliés du président Iliescu. Or celui-ci fait valoir la " raison d'Etat ", rappelant que, pendant les deux années écoulées depuis les élections, la stabilité du gouvernement fut maintenue grâce au soutien de ces trois partis.

Le protocole de collaboration, récompense accordée à des alliés de plus en plus impatients de " partager les responsabilités " avec le PDSR, marque le succès des partis nationalistes dans leurs tentatives d'investir les structures du pouvoir, à l'échelle nationale et locale. Au-delà, il révèle le poids acquis par le discours national dans une démocratie qui se prête avec complaisance à la manipulation des mythes nationaux et à la traduction en termes ethniques des difficultés politiques, sociales et économiques.

La responsabilité des autorités, et notamment du président Iliescu, dans la montée des nationalistes, n'est pas mince. Le chef de l'Etat et son entourage jouent en effet sur les excès de ces alliés pour se poser en garants de l'équilibre, à même de contrôler des partenaires très bruyants, mais finalement peu " agissants ". Si le tableau est simple et somme toute assez banal, la réalité est un peu plus complexe. En effet, le succès des nationalistes, en partie effet de la manipulation politique des dirigeants en manque de légitimité, révèle par ailleurs des frustrations sociales, économiques, culturelles et une crise de l'identité nationale. Ces aspects sortent du cadre de cette étude. Nous nous contentons de les signaler, pour insister davantage sur la dimension politique du phénomène et sur ses conséquences sur les relations roumano-magyares.

Deux remarques sont à faire à ce propos. D'abord il faut souligner que les ambiguïtés de l'UDMR et le radicalisme de quelques-uns de ses membres ont joué leur rôle dans la montée des nationalistes. La deuxième observation concerne l'influence du chef de l'Etat, jusqu'à présent meneur du jeu sur l'échiquier roumain. Or, à force de nouer des alliances douteuses, Ion Iliescu s'avère, par moments, prisonnier de ses " marionnettes ". C'est dire que son champ de manœuvre est parfois assez étroit. Ce fut le cas lors des négociations avec Budapest. Il est vrai que le président passe outre la volonté de ses alliés lorsqu'il estime que ses intérêts fondamentaux sont en jeu. En octobre 1995 il a ainsi réussi - entre deux visites aux Etats-Unis - à se débarrasser du PRM, partenaire devenu trop encombrant, évincé de la coalition gouvernementale. Cette opération était d'autant plus nécessaire que le leader de ce parti, Corneliu Vadim Tudor, remettait en question la légitimité d'un régime issu du coup d'Etat contre Ceausescu de décembre 1989 : dans un récent almanach de la revue *România Mare*, le dictateur est qualifié de héros national et il prend rang dans la série des " Douze apôtres du peuple roumain sacrifiés sur l'autel de

la patrie ”, juste après le maréchal Antonescu.

Pour illustrer le rôle tenu par les divers acteurs dans cette mécanique centrée sur le discours national, il est utile de rappeler l'épisode de la constitution du Conseil des élus locaux de l'UDMR, qui fournit aux partis nationalistes, à la veille de la signature du protocole de collaboration avec le PDSR, l'occasion de franchir une nouvelle étape dans leurs diatribes antimagyares.

La création du Conseil des élus locaux de l'UDMR est décidée par la Conférence nationale pour l'auto-administration des Magyars, organisée à Sfîntu-Gheorghe le 14 janvier 1995. Certes, la constitution de cet organisme n'est pas exempte d'ambiguïté, puisque la définition de ses attributions renvoie implicitement au concept d'auto-administration sur des critères ethniques, rejeté par l'ensemble de la classe politique roumaine. Aussi, des protestations venues de tous côtés, du PDSR et de l'opposition, du gouvernement et de la Présidence, s'interrogent-elles sur la légalité de cet organisme et sur les véritables intentions de l'Union des Magyars.

Les leaders modérés de l'UDMR essaient alors d'apaiser les esprits et mettent la virulence des réactions sur le compte de l'atmosphère pré-électorale. Dans une déclaration rendue publique le 18 janvier 1995, ils soulignent que la création du Conseil des élus locaux n'apporte rien de nouveau par rapport au programme relatif aux autonomies, communiqué par l'Union deux ans auparavant. Ce nouvel organisme n'a qu'un pouvoir consultatif, semblable à celui des conseils du même type créés au sein d'autres partis politiques roumains, tels le PD-FSN et le PAC. Ils précisent par ailleurs que leur but est la mise en place d'une véritable autonomie locale, d'une décentralisation, indépendamment de l'ethnie. Mais ces affirmations ne réussissent pas à lever toutes les ambiguïtés quant à la définition de l' " auto-administration de minorité " ou " auto-administration interne ".

Dans le concert des dénonciations, celles du PUNR, du PRM et du PST se distinguent par leur violence. Ils ne réclament rien moins que la mise hors la loi de l'UDMR, accusée de violer la Constitution. Cette demande est soutenue par le ministre PUNR de la Justice et par un membre de la Cour constitutionnelle, Antonie Iorgovan<sup>31</sup>. Mais le Parti de l'unité nationale va plus loin et, le 17 janvier 1995, son président, Gheorghe Funar, propose comme solution définitive au " problème magyar " l'échange de population entre la Roumanie et la Hongrie<sup>32</sup>.

Obligés de réagir, le parti majoritaire<sup>33</sup> et la Présidence de la République rejettent la pro-

---

<sup>31</sup> Cette mise en cause de la légalité de l'UDMR en tant qu'organisation politique fondée sur un critère ethnique contrevient à la recommandation 1201, que la Roumanie s'était engagée à respecter au moment de son admission au Conseil de l'Europe, en octobre 1993. Budapest l'invoque comme argument à l'appui de sa volonté d'inscrire la recommandation 1201 dans le texte du traité bilatéral car une telle inscription donnerait à ce document force de loi.

<sup>32</sup> Les Roumains de Hongrie sont beaucoup moins nombreux que les Magyars de Roumanie, et ils sont fortement assimilés. Selon les statistiques hongroises ils seraient environ 20 000, tandis que les autorités roumaines les évaluent à 200 000, et dénoncent la politique féroce d'assimilation pratiquée par Budapest.

<sup>33</sup> L'attitude de certains membres du PDSR est assez proche de celle du PUNR. C'est le cas de Radu Timofte, président de la Commission de défense au Sénat, qui demande la convocation du Conseil suprême de défense, en raison des " actions extrémistes " de l'UDMR.

position du leader du PUNR et qualifient ses déclarations d'« extravagantes ». Pourtant le PDSR signe le 20 janvier 1995 le protocole de collaboration quadripartite et, le même jour, le gouvernement condamne sévèrement les démarches de l'UDMR, lui demandant de dissoudre son Conseil des élus locaux, afin d'éviter l'intervention de la justice. Le communiqué gouvernemental critique les « gestes et déclarations des leaders de l'UDMR qui envisagent de transformer le parti en une super-organisation d'« auto-gouvernement ethnique » et de mettre graduellement en pratique la dangereuse utopie de « l'autonomie territoriale sur des bases ethniques »<sup>34</sup>. Ces critiques seront réitérées dans un communiqué rendu public une semaine plus tard.

Le 25 janvier 1995, Gheorghe Funar revient à la charge pour préciser que le PUNR refuse d'être le vassal du PDSR et pour renouveler sa proposition de mise hors la loi de l'UDMR, accompagnée de nouvelles suggestions : la mobilisation de la police pour désarmer les Magyars, qui prépareraient, sous la direction de l'Union, un conflit armé, le licenciement des cadres des ministères de la Défense et de l'Intérieur et du Service roumain d'informations membres de l'UDMR, l'obligation pour tous les Magyars de subir un examen portant sur leur connaissance du roumain et de la Constitution, etc. Le même communiqué met en cause les autorités de Budapest qui seraient « aveuglées et obsédées par l'annexion de la Transylvanie » parce qu'« héritières de peuples barbares arrivés en Europe il y a mille ans, période insuffisante pour pouvoir s'adapter aux exigences d'un comportement civilisé, conforme à l'esprit européen »<sup>35</sup>. Deux jours plus tard, Gheorghe Funar s'adresse publiquement au Président de la République pour lui demander l'institution de l'état de siège dans les départements de Harghita, Covasna et Mures, où les Magyars représentent la moitié, voire la majorité de la population.

La réaction du PDSR vise avant tout à prouver que le parti majoritaire reste le maître du jeu et qu'il est assez fort pour pouvoir sermonner son allié. Son communiqué critique en effet « les suggestions aux nuances extrémistes » du partenaire, qui portent préjudice à la politique extérieure du gouvernement et risquent d'isoler politiquement la Roumanie<sup>36</sup>. Il n'envisage cependant pas la rupture. Il faut souligner à ce propos que le PDSR et le PUNR sont des formations politiques assez hétérogènes, traversées, comme la plupart des partis roumains, par le clivage entre « conservateurs » et « réformateurs » (ou « pragmatiques »). Il est donc possible que les jeunes « pragmatiques » du PDSR, réunis autour du président exécutif du parti, Adrian Năstase, misent sur l'aile « libérale » du PUNR, représentée notamment par le sénateur Viorel Sălăgean, pour limiter les dégâts. Les « libéraux » se sont en effet prononcés à maintes reprises contre les excès de langage de Gheorghe

---

<sup>34</sup> *Vocea României*, 21 janvier 1995.

<sup>35</sup> *Cronica română*, 27 janvier 1995.

<sup>36</sup> Les réaction de Budapest à ces attaques sans précédent contre l'UDMR furent nuancées. Les six partis parlementaires hongrois signèrent ensemble une déclaration pour dénoncer la campagne hostile déployée par le gouvernement roumain à l'encontre de l'Union des Magyars et pour assurer l'UDMR de leur soutien. En même temps les autorités hongroises ne bloquèrent pas les négociations diplomatiques avec Bucarest, qui reprirent le 7 février 1995. Par ailleurs le ministre des Affaires étrangères et le chef de l'Office des Magyars de l'étranger reçurent Viorel Hrebenciuc, Secrétaire général du gouvernement roumain, chargé de la coordination du Conseil pour les minorités nationales, qui effectuait une visite officielle à Budapest du 23 au 26 janvier. Néanmoins ses rencontres avec le Premier ministre et avec le Président de la République furent annulées.

Funar et lui ont demandé, lors du dernier conseil national, de se taire ou de renoncer à ses fonctions de président du parti. Il est vrai que les effets de cette prise de position restent encore très modestes.

Ainsi la constitution du Conseil des élus locaux de l'UDMR aura finalement servi les intérêts du président Iliescu et de ses fidèles. Au moment où ils sont en train de sceller l'alliance avec les partis nationalistes, cette décision de l'Union des Magyars et surtout l'hystérie qui l'entoure détournent l'attention de l'opinion publique des manœuvres présidentielles et gouvernementales. Les hauts responsables de l'Etat apparaissent ainsi comme garants de l'équilibre entre les excès des uns et des autres, d'autant plus qu'ils réussissent à maîtriser le jeu jusqu'au bout, malgré la surenchère des déclarations. Le président du PUNR finira d'ailleurs par suspecter Ion Iliescu d'"engagements occultes l'obligeant à tolérer la violation de la loi par l'UDMR".

Plusieurs éléments illustrent l'intervention du pouvoir pour calmer le jeu une fois ses objectifs atteints. Ainsi, le jour où le ministre des Affaires étrangères signe à Strasbourg, avec son homologue hongrois, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, le Service roumain d'informations dément l'existence de tensions interethniques dans les départements de Harghita, Covasna et Mures, à même de justifier l'institution de l'état d'urgence réclamé par Funar. Or, quelques mois auparavant, la même institution mettait encore en cause l'UDMR, pour avoir recueilli des signatures en faveur d'un projet de loi sur l'enseignement pour les minorités.

Par ailleurs, il faut constater que la légalité de l'Union des Magyars ne sera plus officiellement mise en question. Le ministre PUNR de la Justice sera réduit au silence sur ce sujet. Quant au Conseil des élus locaux, à l'origine de ce débordement rhétorique, il continuera à fonctionner avec la bénédiction du Secrétaire général du gouvernement<sup>37</sup>.

La mécanique a donc bien fonctionné cette fois-là. Mais ce jeu difficile mené par des autorités qui instrumentalisent la tension interethnique à des fins de politique intérieure, tout en veillant à éviter des dérapages désastreux pour l'image extérieure, montrera ses limites deux mois plus tard, au moment de l'échec de la signature du traité avec Budapest. Placés en situation difficile par l'accord intervenu entre les responsables hongrois et slovaques, les dirigeants roumains essayeront de changer de discours et de faire accepter aux partis de la coalition la recommandation 1201, rejetée en mars 1995 par l'ensemble de la classe politique<sup>38</sup>. D'autant plus que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe avait confirmé, à l'initiative de la Hongrie, la validité de ce document. Mais il sera trop tard : le pouvoir se révélera alors prisonnier de ses alliances.

### *La place de l'UDMR*

Observons par ailleurs que ce jeu ne favorise pas l'apaisement des relations entre la majorité roumaine et la minorité magyare et conduit à un raidissement de l'UDMR. La

---

<sup>37</sup> Viorel Hrebenciuc donne son accord le jour où Max van der Stoel, haut commissaire OSCE pour les minorités nationales, entame sa visite à Bucarest.

<sup>38</sup> Seuls deux partis, le Parti démocrate et le Parti libéral '93, s'étaient prononcés pour l'inscription de la recommandation 1201 dans le texte du traité avec la Hongrie.

position de l'Union des Magyars doit être analysée en fonction de trois variables : sa représentativité par rapport à la minorité magyare, ses relations avec la classe politique roumaine et ses rapports avec le gouvernement hongrois.

La représentativité de l'UDMR a été confirmée par les résultats des élections - 1 million de voix aux dernières législatives -, mais aussi par les 500 000 signatures réunies en trois semaines en faveur de la proposition de loi sur l'enseignement pour les minorités. Mais il faut constater que la population de souche magyare, et surtout celle des départements où les Hongrois ne sont pas en majorité, manifeste depuis quelque temps des réticences face à la politique conflictuelle, imprégnée d'une idéologie nationale conservatrice, menée par l'UDMR. Elle craint de faire les frais d'un discours de confrontation, même si elle soutient en principe les buts formulés par l'Union. En septembre 1995, l'UDMR fut ainsi obligée d'annuler, faute d'appui populaire, plusieurs manifestations de protestation contre la nouvelle loi sur l'enseignement, dénoncée comme discriminatoire. Certains responsables de l'Union, représentants de l'aile pragmatique, saisirent cette occasion pour souligner la nécessité de repenser la stratégie de l'organisation, y compris dans le sens d'un dialogue plus soutenu avec les autorités, dialogue qui avait fait défaut jusqu'à présent.

En ce qui concerne les relations de l'UDMR avec la classe politique roumaine, il faut rappeler que l'Union était, jusqu'en février 1995, membre de la Convention démocratique (CDR), qui regroupait les principaux partis d'opposition. Cette alliance était motivée par une communauté d'intérêts, tous ces partis se prononçant pour la démocratisation et la modernisation de la société roumaine. Si l'ouverture réciproque était assez sincère, l'efficacité de ce partenariat fut discutable, puisque la plupart des membres de l'Union et la majorité des partis de l'opposition ne réussirent pas à s'affranchir d'une idéologie nationale conservatrice. La Convention ne fut pas capable de proposer un discours national nouveau, fondé sur une réflexion sur le citoyen et la politique. Le recours, à l'approche des élections, à la rhétorique nationaliste, vaut aveu de cet échec. La réaction des principaux partis d'opposition à la création du Conseil des élus locaux de l'UDMR illustre ce retournement de la vingt-cinquième heure. Le président du PAC réclama que la CDR se démarque des revendications de l'UDMR et le chef de la Convention démocratique, Emil Constantinescu, annonça qu'il conditionnerait à l'avenir la collaboration avec l'UDMR à l'adoption d'une déclaration où l'Union des Magyars s'engagerait à respecter " la Constitution, la souveraineté, l'intégrité et les principes nationaux de l'Etat roumain "39.

Un mois plus tard l'opposition, à l'exception du Parti démocrate et des jeunes libéraux du PL'93, accordait son soutien au gouvernement, au moment où celui-ci reconnaissait à Paris, à la Conférence sur la stabilité en Europe, l'échec de ses négociations avec Budapest. Radu Vasile, membre du Parti national paysan, principale formation de la Convention démocratique, n'hésitait pas à cette occasion à s'insurger contre l'éventualité de la signature à Paris du traité roumano-hongrois : un tel document, disait-il, devait être signé en Hongrie ou en Roumanie, ou éventuellement sur la frontière, mais en aucun cas dans une capitale occidentale. Étrange convergence : la même hostilité avait été manifestée par les nationalistes hongrois, décidés à instrumentaliser le souvenir du traité de Trianon.

La rupture une fois consommée avec la Convention démocratique, l'UDMR s'isola sur la scène politique roumaine, malgré un semblant de dialogue entretenu avec les deux par-

---

39 *România liberă*, 10 février 1995.

tis les plus modernes dans le discours, le PL'93 et le PD-FSN. Un des effets de cet isolement fut l'adoption par le Parlement, en juin 1995, d'une loi sur l'enseignement plus restrictive pour ce qui concerne les minorités<sup>40</sup> que le texte en vigueur à l'époque de Ceausescu. Aucun des 23 amendements proposés par l'UDMR, visant notamment l'enseignement professionnel et supérieur en hongrois, ou la rétrocession des anciennes écoles confessionnelles magyares nationalisées en 1948 par les dirigeants communistes, ou encore l'enseignement, dans le cycle secondaire, de la géographie et de l'histoire de la Roumanie dans les langues des minorités, ne fut adopté par les parlementaires. Pour autant, il ne faut pas imputer la rupture aux seuls partis roumains. La radicalisation de la rhétorique de l'Union, sensible surtout depuis l'adoption de la déclaration de Cluj, en octobre 1992, fut également à l'origine de ce divorce.

Cette radicalisation *du discours* - précision importante car elle n'implique pas celle de l'organisation et de ses actions - est due à la montée des nationalistes roumains dans les structures du pouvoir, mais aussi aux échecs successifs de l'Union, qui n'a réussi à atteindre aucun de ses objectifs<sup>41</sup>. Les encouragements dispensés par le gouvernement Antall ont également joué leur rôle : or l'arrivée au pouvoir à Budapest de la majorité socialiste-libérale change les données du problème et oblige l'UDMR à un nouvel effort d'adaptation et à une réorientation dans le sens d'une démarche plus pragmatique et d'un discours moins " idéologique ". Les premiers signes de cette évolution sont perceptibles, même si l'aile conservatrice de l'UDMR refuse le changement. L'arrivée des ex-communistes au pouvoir à Budapest et leurs déclarations ont indubitablement provoqué un certain désarroi dans l'UDMR et, dans la minorité magyare, l'impression d'être abandonnée par la nation-mère. La radicalisation de la rhétorique se manifeste surtout à travers le choix des concepts. La déclaration adoptée par l'UDMR au lendemain des élections législatives d'octobre 1992, élections marquées par la poussée des nationalistes roumains au Parlement, proposait ainsi comme solution aux problèmes de la minorité " l'auto-administration appuyée sur l'autonomie communautaire " des Magyars, définis comme co-nation (" partenaire égal de la nation roumaine ") et " facteur constitutif de l'Etat ". Les concepts véhiculés par cette déclaration ressemblaient étrangement à ceux du texte rendu public par Budapest en août 1992 et à ceux du document adopté par les partis des Magyars de Slovaquie, à Komarno, en janvier 1994.

Depuis, plusieurs textes fondamentaux de l'UDMR ont repris ces termes, sans lever les ambiguïtés qui les entourent. C'est le cas, par exemple, de la " proposition de loi sur les minorités nationales et les communautés autonomes " déposée par l'Union au Parlement en novembre 1994, ou des documents de son dernier congrès (mai 1995). Ces textes utilisent systématiquement le terme de " communauté autonome " à la place de celui de

---

<sup>40</sup> Les représentants des Magyars ne furent pas les seuls à critiquer cette loi, puisque les organisations des Allemands, des Slovaques, des Tchèques et des Arméniens le firent également, comme d'ailleurs les membres du Conseil pour les minorités.

<sup>41</sup> Les revendications formulées par l'UDMR au moment de sa constitution en décembre 1989 visaient l'établissement d'un système scolaire complet en langue hongroise, le droit à l'usage de la langue maternelle dans l'administration et la justice, l'octroi de l'autonomie aux régions et aux villes où la population hongroise est majoritaire et le rétablissement du ministère des Nationalités, supprimé par Ceausescu. Non seulement ces objectifs n'ont pas été atteints, mais même le principe des inscriptions bilingues dans les départements où le pourcentage des Magyars dépasse un certain seuil n'est toujours pas accepté par les autorités.

“ minorité ”, considéré comme péjoratif. Cette “ communauté autonome ” est définie comme “ sujet politique et juridique ” et “ sujet de droit public ”, disposant du droit à l’auto-détermination intérieure. L’exercice de ce droit devrait s’accomplir à travers trois types d’autonomie, personnelle, culturelle ou régionale, selon les situations : dans les zones où les Magyars forment la majorité, l’autonomie régionale leur permettrait de devenir les maîtres de leur destin, elle pourrait conduire à la création de régions à statut spécial ; les Hongrois plus dispersés pourraient, eux, bénéficier de l’autonomie personnelle et culturelle. Ce type d’autonomie renvoie explicitement aux écrits des austro-marxistes.

Ces documents dessinent l’idéal d’une segmentation ethnique de la société qui assurerait la cohabitation de deux nations, la nation roumaine et la nation magyare. Mais le consensus sur l’autonomie qui semble régner dans les rangs de l’UDMR n’est qu’apparence. En effet, les membres de l’Union ne partagent pas la même vision du chemin à parcourir par la minorité pour arriver à ce statut, qui se prête d’ailleurs à plusieurs représentations. Les commentateurs parlent à ce propos de deux groupes, “ radicaux ” ou “ volontaristes/

populistes ”, et “ modérés ” ou “ pragmatiques ”. Pour simplifier, on utilisera ici ces dénominations, même si la ligne de séparation n’est pas toujours bien nette. Par ailleurs, l’existence de plus de dix plates-formes politiques à l’intérieur de l’UDMR révèle la complexité d’une organisation qui aspire à représenter toute une minorité, et finalement peut-être, à s’autodéfinir comme Etat dans l’Etat, ayant ses propres rapports avec la majorité roumaine et la Hongrie et disposant d’un droit d’intervention dans le champ international.

Commençons par observer que les documents de l’UDMR portent l’empreinte du groupe des “ volontaristes/populistes ”, à l’origine notamment de l’adoption de la déclaration d’octobre 1992. Ce groupe très “ visible ”, très présent dans les médias, est réuni autour d’un personnage charismatique, le pasteur László Tökés, président d’honneur de l’UDMR et chef de l’Église protestante de Transylvanie. Sa rhétorique joue sur le registre du symbolique et fait le parallèle avec le conflit bosniaque pour évoquer la “ purification ethnique ” dont serait victime la minorité magyare de Roumanie<sup>42</sup>. Son discours est dicté par une logique d’affrontement fondée sur la conviction qu’aucun dialogue n’est possible avec les autorités roumaines. Pour cette raison, “ les hommes politiques magyars de Roumanie ne doivent pas s’adapter à la situation, mais la créer ”, nous déclarait László Tökés. Une façon de créer la situation serait, selon certains fidèles du pasteur, tel le député Imre Borbely, de convaincre l’opinion publique de l’intérêt d’une fédéralisation de l’Etat.

Malgré les apparences, les “ radicaux ” sont en minorité au sein de l’Union. C’est ce qui explique l’échec de leur candidat à la présidence de l’organisation lors de son dernier congrès, qui a vu la réélection de Béla Marko, plutôt proche de l’aile pragmatique.

Si les “ radicaux ” définissent l’autonomie comme un droit de la communauté nationale, les “ modérés ” font davantage référence à ce concept en tant que principe d’organisation de la société, affranchi, dans une certaine mesure, du poids de l’ethnicité. S’intéressant plus aux institutions, ils considèrent le dialogue avec les autorités de l’Etat comme nécessaire, même si les tentatives dans ce sens restent pour le moment plutôt timides. D’autant que cette ouverture est attaquée par les “ radicaux ” qui la qualifient de trahison nationale et accusent leurs collègues de compromission avec les nationalistes-communistes qui dirigent l’Etat roumain.

---

<sup>42</sup> Voir à ce propos ses déclarations lors de ses voyages aux Etats-Unis de février 1993 et de mai 1995.

En outre, la stratégie des “ modérés ”, nombreux parmi les représentants de l'UDMR au Parlement, prête une grande importance aux aspects législatifs du “ problème magyar ” et vise entre autres à obtenir l'inscription dans la loi des droits dont la minorité dispose déjà *de facto*. Cette démarche rejoint celle du gouvernement de Budapest, mais le succès n'est pas encore au rendez-vous, notamment à cause du poids du discours national dans la compétition politique roumaine.

Ainsi la tension entre ces deux groupes de l'UDMR, assez forte, tient à des différences de stratégie et d'idéologie. Les “ populistes ” ont réussi à marquer de leur sceau le discours de l'Union (qui évoque maintenant les deux types d'autonomie, à base ethnique et à base territoriale) sans arriver à diriger l'organisation dans le sens qu'ils souhaiteraient. D'ailleurs ils accusent les “ modérés ” d'avoir empêché l'élaboration d'un statut d'autonomie et des modalités d'“ élections intérieures ” de la minorité magyare, que l'Union prévoyait théoriquement pour 1996. De telles élections, que les “ pragmatiques ” voudraient au moins retarder, seraient un pas en avant dans le sens de l'autonomie car elles conduiraient à la constitution d'un mini-parlement bicaméral de la minorité magyare.

Malgré cette tension entre les groupes, il faut constater le retour du consensus au sein de l'UDMR quand il s'agit de nier le caractère national de l'Etat roumain. Or cette position alimente le discours des partis roumains, surtout à l'approche des élections.

Nous avons déjà évoqué l'influence du climat pré-électoral pour expliquer l'exclusion de l'Union des Magyars de la Convention démocratique. Quelques précisions supplémentaires s'imposent à ce propos. Remarquons d'abord que l'isolement actuel de l'UDMR sur l'échiquier politique roumain fait courir le danger d'une campagne électorale de 1996 centrée sur le “ problème magyar ”. D'autant plus que, cette année-là, les Hongrois fêtent les 1100 ans de leur installation en Pannonie, anniversaire qui occasionnera une kyrielle de manifestations. Deux d'entre elles attireront probablement l'attention des Roumains, le IV<sup>ème</sup> congrès mondial des Hongrois et le II<sup>ème</sup> congrès mondial des Magyars de Transylvanie.

Il faut par ailleurs souligner que la Transylvanie sera certainement au centre de la prochaine campagne électorale. Déjà les derniers déplacements du président exécutif du PDSR, Adrian Nàstase, montrent l'attention accordée par le parti majoritaire à cette région qui le boude encore, contrairement à la Moldavie et à la Valachie. Or ces déplacements suscitent l'inquiétude du PUNR, qui voit sa légitimité mise en cause “ par la stratégie de la tolérance européenne ”, invention des “ pragmatiques ” du PDSR, décidés à limiter son influence. D'où le reproche de déloyauté et la dénonciation, par le PUNR, des actions agressives du PDSR sur son territoire. D'où aussi les attaques contre le ministre des Affaires étrangères, qui d'ailleurs n'est pas affilié au parti majoritaire, pour la façon dont il a dirigé les négociations avec Budapest. On a dit plus haut que Gheorghe Funar avait qualifié le projet de traité bilatéral de “ trahison nationale ”. Le PDSR réagit par des menaces de rupture (menace qui ne s'est pour l'instant concrétisée qu'avec le PRM). L'approche des échéances électorales pourrait voir un éloignement graduel entre le parti majoritaire et ses alliés, même si un divorce spectaculaire reste peu probable.

## Sous les yeux d'Occident...

L'Occident, figure multiforme qui peut prendre l'apparence de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe, de l'OTAN, des pays occidentaux et des Etats-Unis, ou encore du FMI et de la Banque mondiale, intervient comme observateur/acteur dans les relations entre Bucarest et Budapest. C'est dire que ces territoires de la périphérie, du *limes*, entretiennent une relation de dépendance plus ou moins bien vécue avec un centre qui, après 1989, ne se situe plus à Moscou mais, au gré de l'actualité, à Washington, à Bruxelles, à Strasbourg, à Francfort... La Hongrie comme la Roumanie sont entrées dans la course à l'intégration au sein des structures européennes et atlantiques et dans la course à la distribution des ressources occidentales.

Les instances occidentales disposent ainsi de moyens de pression et conditionnent l'intégration européenne à l'apaisement des relations bilatérales, au rapprochement des positions de Bucarest et Budapest quant au sort de la minorité magyare. Ce fut notamment le message de la Conférence sur la stabilité en Europe (mars 1995) centrée sur les rapports de bon voisinage, organisée sous l'égide de l'Union européenne, ou encore le sens des interventions européennes et américaines en faveur de la conclusion des traités bilatéraux hungaro-slovaque et hungaro-roumain avant la signature à Paris du Pacte de stabilité. L'éclatement de l'URSS et surtout la crise yougoslave ont eu pour effet de sensibiliser les capitales occidentales à la question des minorités nationales. En même temps, la violence des conflits provoqua une perception plutôt " négative " des minorités vues surtout comme des facteurs d'instabilité dans la région.

La référence aux instances occidentales ajoute naturellement une dimension supplémentaire au dialogue hungaro-roumain, puisque les partenaires se retrouvent concurrents dans une même épreuve. La Hongrie est obligée de tenir compte des réticences de l'Ouest vis-à-vis du thème des droits collectifs ou de celui de l'autonomie ethnique. Quant à la Roumanie, elle ne peut occulter une actualité qui rend la problématique des minorités extrêmement sensible. Les autorités de Bucarest sont tenues d'éviter les dérapages et encouragées à esquisser des gestes d'ouverture à l'égard des minorités, notamment des Magyars. Ces gestes correspondent souvent au calendrier des échéances diplomatiques et à l'agenda des visites présidentielles. Par exemple, le Conseil pour les minorités nationales qui fonctionne auprès du gouvernement roumain fut créé à la veille de l'admission de la Roumanie dans le Conseil de l'Europe ; la proposition de réconciliation historique avec la Hongrie intervenait quant à elle quelques jours avant la visite du Président de la République aux Etats-Unis.

L'UDMR tente de son côté de s'imposer comme interlocuteur légitime face au " pôle occidental ". A plusieurs reprises, l'Union des Magyars essaya de jouer la carte occidentale pour faire fléchir les autorités roumaines. En août 1993, quelques semaines avant le débat consacré à l'admission de la Roumanie au Conseil de l'Europe, l'UDMR saisissait l'occasion offerte par la visite à Bucarest de Catherine Lalumière, à l'époque secrétaire générale du CE, pour présenter un mémorandum. Le document affirmait que la Roumanie ne remplissait pas les conditions pour devenir membre du Conseil, que son système législatif devait encore être amendé pour garantir une égalité réelle des individus et des communautés. Ce texte eut un écho important. Certes, la Roumanie devint membre de

plein droit du Conseil en octobre 1993, mais les autorités de Bucarest furent obligées de prendre plusieurs engagements, dont celui d'adopter une loi sur les minorités et celui de respecter la recommandation 1201 du CE. Deux ans plus tard force est de constater cependant qu'aucun des neuf engagements pris ne fut rempli, malgré l'existence d'un dispositif de suivi.

L'UDMR réitéra ce type d'action plusieurs fois. En juillet 1995, peu avant la promulgation de la loi sur l'enseignement par le Président de la République, le Parlement européen critiqua sévèrement, dans une résolution proposée par Otto von Habsbourg (député européen - Allemagne, CSU - et "héritier" du trône de Hongrie), ce texte législatif et plus généralement le traitement des minorités en Roumanie. Officiellement l'Union des Magyars n'y était pour rien ; mais elle a bien dû avoir un rôle officieux. Deux mois plus tard, une caravane formée par dix jeunes Magyars à bicyclette prit le chemin de Strasbourg pour déposer au Conseil de l'Europe la proposition de loi sur l'enseignement des minorités préparé par l'UDMR et appuyé par quelque 500 000 signatures.

Ces exemples illustrent la volonté de l'Union de rendre son message plus persuasif sur le plan intérieur en lui donnant une dimension internationale. Il s'agit finalement de la mise en place d'une diplomatie parallèle, indépendante aussi bien du gouvernement roumain que hongrois, susceptible de conférer un surplus de légitimité à l'UDMR face à ses propres électeurs, aux responsables politiques roumains et hongrois, et face à l'Occident.

L'influence de l'Ouest sur les relations hungaro-roumaines peut prendre des formes variées. Deux aspects nous semblent essentiels ici : l'impact du droit international et l'attraction exercée par les institutions européennes.

Notons d'abord que la référence aux normes européennes en matière de minorités nationales parcourt le discours de tous les acteurs. Or le droit international et les réglementations en vigueur dans les pays occidentaux illustrent surtout une absence de consensus, une diversité de pratiques et une variété d'interprétations de textes qui contiennent plus de principes abstraits que de solutions concrètes. En fait, le processus d'élaboration des normes concernant les minorités est en cours. La création en 1992 de la fonction de Haut Commissaire pour les minorités nationales auprès de la CSCE (devenue depuis OSCE) ou l'adoption, la même année, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la recommandation 1201 témoignent de cette évolution du droit. Certes, par rapport à celle-ci, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée en 1994 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe marque un recul puisqu'elle renonce à définir les minorités nationales et ne fait plus référence aux droits collectifs ni à l'autonomie. Nonobstant ces hésitations, l'évolution vers une prise en compte de la dimension collective des droits des personnes appartenant aux minorités nationales est réelle. Soulignons enfin que tous les documents consacrés aux minorités adoptés depuis 1990 par l'ONU, la CSCE (OSCE) ou le Conseil de l'Europe définissent les droits des personnes appartenant aux minorités comme une composante essentielle des droits de l'homme. La question des minorités ne peut plus être considérée comme affaire intérieure d'un État.

La Hongrie tente de tirer profit de cette "internationalisation" du thème des minorités et considère les "normes" européennes comme un minimum, comme une base de négociations, tandis que pour la Roumanie elles constituent le summum de ce qui peut être accordé. Lorsque, par exemple, l'UDMR et les représentants des autres communautés

ethniques critiquent la loi sur l'enseignement, les autorités roumaines rétorquent qu'elle va déjà au-delà des normes européennes en la matière. Max van der Stoel, haut commissaire OSCE pour les minorités, en visite à Bucarest fin août 1995, fut obligé de reconnaître la pertinence de cette affirmation ; il ajouta néanmoins que les gouvernants roumains devaient tenir compte des besoins spécifiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

C'est dire que l'imprécision des textes et le manque de consensus entre les pays occidentaux favorisent Bucarest qui donne une interprétation restrictive des documents et dénonce l'intervention de Budapest en faveur de la minorité magyare comme une tentative de " yougoslavisantion ", comme une réactualisation du " modèle des Sudètes " à l'œuvre lors de l'invasion par les Allemands de la Tchécoslovaquie ; et qui pose en préalable à la réconciliation historique roumano-hongroise le renoncement à ce type de politique, qui viserait en fait le retour de la Transylvanie à l'intérieur des frontières de la Hongrie. Le président Ilescu l'affirma clairement dans son discours du 30 août 1995, soulignant que la minorité magyare ne constituait pas un objet de négociation entre les deux pays et qu'elle était intégrée dans la société roumaine, avec toutes les conséquences qui en découlent. La Hongrie était ainsi appelée à abandonner sa prétention de défendre les Magyars des pays voisins.

Plus que le débat sur les " normes " relatives aux minorités, l'intégration dans les structures européennes et atlantiques est cruciale pour Budapest et Bucarest. Formellement, la Hongrie et la Roumanie semblent se situer aujourd'hui à égalité, membres toutes les deux du Conseil de l'Europe - étape franchie par la seconde avec un long retard sur la première - bénéficiaires d'accords d'association avec l'Union européenne, participantes aux programmes du " Partenariat pour la paix " - cette fois, c'est la Roumanie qui fut la première à adhérer à cette initiative américaine.

Mais cet équilibre n'est qu'apparence. En effet, le retard roumain, motif récurrent dans l'historiographie nationale, est encore aujourd'hui une réalité politique, économique et institutionnelle. Il marque aussi bien les rapports roumano-occidentaux que roumano-hongrois puisque, dans la course à l'intégration, la Hongrie est mieux placée que la Roumanie, le processus de démocratisation y étant plus avancé, les institutions plus stables, l'économie plus prospère, l'armée plus moderne.

Notons par ailleurs le consensus hongrois sur la nécessité de s'intégrer à l'Europe, consensus des élites mais également de la société, si loin des ambiguïtés roumaines. A Budapest, les voix qui dénoncent l'ouverture au capital occidental en termes de colonisation et mettent en cause le bien-fondé de la politique d'ouverture à l'Ouest sont marginales, même si Jozsef Torgyán, leader des Petits propriétaires, les relaye parfois. Le débat porte sur les méthodes beaucoup plus que sur le fond.

A Bucarest, la conscience du retard et les complexes qui en découlent, la difficile définition de l'identité nationale éclatée entre l'Ouest, l'Est et un spécifique autochtone insensible à toute influence étrangère, la tradition d'une diplomatie louvoyant au carrefour des empires et jouant sur la rivalité des grandes puissances, entraînent des ambiguïtés et des hésitations. Elles sont illustrées par l'emploi d'une double rhétorique, l'une à usage interne, l'autre à usage externe.

Ainsi tous les acteurs politiques affirment partager le choix européen. La déclaration de Snagov, adoptée en juin 1995 par les partis parlementaires afin de soutenir le gouvernement au moment de la demande officielle d'adhésion à l'Union européenne, témoigne de ce consen-

sus. En même temps des voix comme celles du Président de la République ou du président de la Chambre des députés mettent en cause, par des allusions plus ou moins transparentes, le comportement arrogant, protectionniste sur le plan économique, d'un Occident donneur de leçons, y compris en matière de droits des minorités. Si les dirigeants manifestent néanmoins une volonté de rapprochement avec l'Ouest, plus par pragmatisme que par affinité idéologique d'ailleurs, certains de leurs alliés du PRM, du PST et parfois du PDSR dénoncent ces efforts d'intégration au nom des valeurs autochtones, de l'orthodoxie ou encore des intérêts économiques du peuple roumain. Le Parti socialiste du travail a fait part, par la voix de son président Ilie Verdet, ancien Premier ministre de Ceausescu, de ses réserves quant à l'élargissement de l'OTAN et réclamé l'organisation d'un référendum avant toute décision. Plus véhément, Corneliu Vadim Tudor, leader du PRM, parti encore récemment membre de la coalition gouvernementale, a protesté contre les bombardements des positions serbes bosniaques par l'OTAN et a qualifié en septembre 1995 les dirigeants de l'Alliance atlantique et de l'ONU de " bande de criminels "43.

Si l'avance de la Hongrie sur la Roumanie en matière d'intégration européenne est une évidence, il faut néanmoins faire la distinction entre les implications de son intégration dans les structures économiques et celles de l'élargissement des structures de sécurité atlantiques.

Pour ce qui est du premier aspect, les autorités sont conscientes, aussi bien à Budapest qu'à Bucarest, qu'il s'agit d'un processus relativement long, dont les premiers jalons seront posés après la Conférence intergouvernementale sur la réforme institutionnelle de l'UE qui s'ouvrira à Turin en mars 199644. Or, tant que le début des négociations en vue de l'adhésion à l'UE des Etats de l'Europe centrale et orientale reste placé à un horizon relativement lointain - on parle du premier semestre 1998 pour les premiers pays -, la signature du traité bilatéral hungaro-roumain ne revêt pas de caractère impératif. A terme, étant donnée l'avance hongroise, la conclusion du traité sera néanmoins plus urgente pour Budapest que pour Bucarest, et les responsables roumains le savent bien.

Par ailleurs, l'admission de la Hongrie avant celle de la Roumanie aurait pour conséquence que la frontière de l'UE passerait entre ces deux pays, isolant la minorité magyare de Transylvanie de la nation-mère. Les conséquences en seraient difficiles à gérer pour Budapest. Rappelons le tollé provoqué par les propos du Premier ministre hongrois émettant, en mai 1995, l'idée d'instituer une obligation de visa pour les citoyens roumains et ukrainiens (y compris, donc, pour les Magyars de ces pays) afin de combattre le marché noir du travail : si la Hongrie espère être admise dans l'Union européenne avant la Roumanie, elle a néanmoins intérêt à ce que Bucarest suive de près. D'autant plus qu'il existe une complémentarité des espaces économiques hongrois et roumain, surtout transylvain.

Si la logique qui régit l'admission dans l'UE est avant tout économique, l'élargissement de l'OTAN pose des problèmes politiques et stratégiques et notamment celui des relations avec la Russie. Une fois de plus, la Roumanie ne se trouve pas dans la meilleure posi-

---

43 *Evenimentul zilei*, 9-10 septembre 1995.

44 Le Conseil européen réuni à Essen les 9 et 10 décembre 1994 avait déjà proposé aux intéressés une stratégie de pré-adhésion visant notamment l'établissement de " relations structurées " pour favoriser la confiance réciproque.

tion pour plusieurs raisons. Certaines, comme le fonctionnement de l'Etat de droit ou la modernisation de l'armée, ont déjà été évoquées ici. D'autres renvoient à la position géographique du pays ou encore aux relations tendues avec la plupart des voisins - notamment avec la Hongrie, la Moldavie, la Russie et l'Ukraine<sup>45</sup>.

En effet, un rapport sur l'élargissement de l'OTAN présenté en mars 1995 par Karsten Voigt, président de l'Assemblée parlementaire de l'Atlantique Nord, évoquait l'hypothèse de l'admission des pays du groupe de Visegrad, mais ne mentionnait ni la Roumanie ni la Bulgarie. Présent en septembre 1995 à Bucarest, l'auteur du rapport précisait néanmoins que rien n'était encore décidé et que la Roumanie gardait toutes ses chances, à condition d'accélérer le rythme des réformes. Il mettait entre autres ouvertement en cause la présence de partis nationalistes dans la coalition gouvernementale.

Fin septembre 1995, Willy Claes, encore secrétaire général de l'OTAN, rendait publique une étude dont le but était d'expliquer le comment et le pourquoi de l'élargissement de l'Alliance atlantique à l'Est. Le document n'apportait aucune précision supplémentaire quant à la date et aux acteurs de ce processus.

Ces incertitudes pèsent sur les relations roumano-hongroises. D'autant plus que la Roumanie les utilise pour appuyer son plaidoyer en faveur de l'admission simultanée des deux pays dans l'OTAN. A chaque occasion, les autorités de Bucarest réitèrent devant les interlocuteurs occidentaux les mises en garde contre " un nouveau Yalta ". Dans une interview à *Libération*, le président Iliescu affirmait ainsi : " Je peux vous dire que si demain la Hongrie adhérerait, mais pas la Roumanie, ce serait une source de conflit en Europe " <sup>46</sup>. Cette opinion est largement partagée par la société roumaine, même si certains responsables politiques et de nombreux commentateurs rejettent par ailleurs les tentatives du pouvoir visant à décrire la tension roumano-hongroise en termes de contentieux territorial.

Si l'hypothèse d'un conflit militaire paraît néanmoins assez éloignée des réalités du terrain - les Hongrois semblent aujourd'hui davantage attirés par la prospérité occidentale que par la reconquête des territoires qui ont pu leur appartenir dans le passé - il est difficile d'imaginer que la Hongrie puisse être intégrée dans l'OTAN sans que l'Alliance accorde des garanties à Bucarest. Car cela aurait pour conséquence de transformer la minorité magyare en cible privilégiée des frustrations et des ressentiments de la majorité et, en outre, d'apporter de l'eau au moulin des nationalistes roumains.

---

<sup>45</sup> Fin octobre 1995 la presse roumaine annonçait ainsi l'échec des négociations entre Bucarest et Kiev, échec dû aux divergences d'interprétation du Pacte germano-soviétique qui avait proclamé en 1939 l'appartenance de la Bessarabie et de la Bucovine à l'URSS. Les tensions roumano-russes renvoient à la même problématique. Pour ce qui est des rapports avec la République moldave, Bucarest garde un discours prudent, évitant une thématique unioniste et encourageant le développement des relations commerciales et culturelles bilatérales, premier pas vers une intégration économique et culturelle.

<sup>46</sup> *Libération*, 16 novembre 1995.

## Quelques hypothèses pour l'avenir

Avant de formuler quelques hypothèses quant à l'avenir des relations hungaro-roumaines et des rapports interethniques en Roumanie, nous pouvons faire état d'une certitude : compte tenu du contexte politique roumain, le traité bilatéral ne sera certainement pas signé avant les élections législatives et présidentielles de 1996. L'initiative de "réconciliation historique" concrétisée en trois documents, à savoir une déclaration politique, un traité de bon voisinage et un code de conduite relatif aux minorités, sert à suppléer à ce manque et à donner l'impression que les parties continuent à négocier. Force est de constater cependant que les textes présentés fin septembre 1995 par les autorités roumaines comme base de discussion témoignent moins d'une modification de leur attitude dans la question des minorités que d'une volonté d'offensive diplomatique, qu'imposent les relations difficiles de la Roumanie avec la plupart de ses voisins.

L'avenir à moyen terme des relations roumano-hongroises sera déterminé par plusieurs facteurs, dont les plus importants sont le résultat des élections roumaines de 1996, la stabilité de la coalition gouvernementale hongroise et la clarification des positions occidentales relatives à l'élargissement de l'UE et de l'OTAN ; sans oublier l'évolution du conflit yougoslave.

En ce qui concerne le premier point, la plupart des commentateurs parient, au vu des sondages effectués depuis un an, sur une victoire du PDSR et du président Iliescu, qui d'ailleurs n'a pas encore déclaré sa candidature. C'est l'ampleur de cette victoire, aujourd'hui encore inconnue, qui décidera finalement de la recomposition de l'espace politique roumain et des systèmes d'alliances. Seul élément de certitude : en cas de présence massive des nationalistes dans les structures du pouvoir, il ne faudrait pas songer à une amélioration notable de la situation de la minorité magyare, ni par conséquent à l'apaisement des relations avec Budapest ; et on assisterait à une radicalisation de l'UDMR. Par contre, si le PDSR réussissait à gouverner seul ou en alliance avec des partis plus ouverts - certaines formations seraient prêtes à quitter les rangs de l'opposition pour participer au pouvoir, même aux côtés de l'ancien adversaire - un scénario un peu plus optimiste ne serait pas à exclure. D'autant plus que, dans quelques années, la conversion de l'ancienne nomenklatura en milieux d'affaires sera achevée, avec pour conséquence une stabilisation des élites économiques, condition d'une politique plus cohérente et d'une désidéologisation, notamment de la question de la minorité magyare. Une professionnalisation des élites politiques hongroises de Roumanie favoriserait également une telle évolution.

Mais la direction qu'empruntera la Roumanie : vers un régime autoritaire, replié sur des valeurs autochtones et fermé à toute influence, qu'elle vienne de l'Ouest ou de l'Est, ou au contraire vers un régime plus démocratique, plus ouvert et plus décentralisé, ou encore vers un régime anarchique protégeant une économie de type mafieux, sera également déterminée par les décisions prises en Occident quant à l'élargissement des structures européennes.

Pour ce qui est du contexte politique hongrois, les commentateurs sont assez sceptiques quant à l'avenir de la coalition entre les ex-communistes et les ex-dissidents. Des frictions ont déjà révélé la fragilité de cette alliance. En même temps les derniers sondages signalent

lla montée du parti populiste des Petits propriétaires. Son succès illustre l'échec de la politique économique du gouvernement Horn et un malaise social de plus en plus profond. Ce n'est certes pas le thème des minorités magyares, orchestré avec des accents extrémistes, qui est à l'origine de la popularité du parti, même si cette instrumentalisation s'appuie sur le bilan mitigé de l'action gouvernementale dans ce domaine. Mais un éventuel succès électoral des Petits propriétaires, très hypothétique pour le moment, ne favoriserait aucunement les relations hungaro-roumaines. Comme pour la Roumanie, l'évolution politique en Hongrie ne sera pas indépendante du cours des affaires européennes. D'autant plus que le pouvoir d'attraction de la prospérité occidentale est très fort et que l'intégration constitue la priorité absolue pour Budapest.

Mais, pour en savoir plus sur ce cours, pour savoir si l'Europe réussira à surmonter ses propres hésitations et angoisses provoquées par l'ouverture, par le spectre des migrations et de la perte des subventions à ses secteurs les plus faibles, il faudra attendre 1997 et la fin de la conférence intergouvernementale. Quant à l'avenir de l'OTAN, il est certain qu'aucune décision ne sera prise avant les élections présidentielles de 1996 aux Etats-Unis et en Russie.

Dans ce contexte encore trouble, la question d'actualité est celle du dénouement du conflit yougoslave. Le négociateur américain Richard Holbrooke insistait en août 1995 sur le respect des droits individuels *et collectifs* des membres des différentes communautés de Bosnie en le présentant comme une des conditions de la paix. Les Hongrois se sont officieusement félicités de ce rappel des droits collectifs, les Roumains s'en sont inquiétés. Ainsi, Ioan Mircea Pascu, secrétaire d'Etat à la Défense, représentant Bucarest à une conférence consacrée aux problèmes de sécurité de la Grèce organisée en août 1995 à Corfou, dénonçait, en parfait accord avec les participants grecs, bulgares et serbes, le concept d'"autonomie ethnique", les droits collectifs et le partage de la Bosnie selon les clivages ethniques ou religieux. Parlera-t-on demain d'un précédent yougoslave et de la *pax americana* comme chemin vers l'acceptation du principe de l'autonomie ethnique en différents points de l'Europe<sup>47</sup> ?

---

<sup>47</sup> Un autre exemple invoqué comme précédent par la Hongrie est celui de la Moldavie ex-soviétique qui a accordé une large autonomie aux Gagaouzes.

## Principaux partis de Hongrie et de Roumanie

### Hongrie

FIDESz : Alliance des jeunes démocrates ; née à l'initiative de quelques étudiants en droit, opposants au régime communiste, en 1988 ; parti libéral, mais depuis 1994 plus proche du MDF, accordant beaucoup d'attention aux minorités magyares.

FKP : Parti indépendant des petits propriétaires ; une des formations politiques de l'entre-deux-guerres, ressuscitée en novembre 1988 ; parti populiste, aux accents nationalistes ; membre de la coalition gouvernementale entre mai 1990 et octobre 1991.

KDNP : Parti populaire chrétien-démocrate ; parti de centre droit, allié du MDF au gouvernement entre 1990 et 1994.

MDF : Forum démocratique hongrois ; formé en septembre 1987 comme association d'intellectuels critiques à l'égard du régime communiste, le MDF fut officialisé en septembre 1988 et transformé en parti en juin 1989 ; parti conservateur, de centre droit, qui met en avant les valeurs nationales et chrétiennes ; au pouvoir entre mai 1990 et juin 1994.

PSH : Parti socialiste hongrois ; formé en octobre 1989, par la division du Parti socialiste ouvrier hongrois en deux courants, lors du XIV<sup>e</sup> congrès du parti ; illustre la reconversion des ex-communistes à la social-démocratie ; au pouvoir depuis les élections de 1994.

SzDSz : Alliance des démocrates libres, formée en novembre 1988 par des intellectuels dissidents ; parti libéral, néanmoins sensible aux problèmes sociaux ; membre de la coalition gouvernementale depuis les élections de 1994.

### Roumanie

CDR : Convention démocratique roumaine ; alliance de plusieurs partis et organisations civiques, constituée avant les élections de 1992 ; en 1995, plusieurs formations l'ont quittée : le Parti de l'alliance civique, le Parti social-démocrate roumain et l'UDMR ; la CDR est dominée par le Parti national paysan, chrétien et démocrate.

FSN : Front du salut national ; structure hétéroclite constituée le 25 décembre 1989, réunissant d'anciens dissidents et opposants au régime Ceausescu, d'anciens membres de la nomenklatura tombés en disgrâce à différents moments, des représentants de la haute hiérarchie militaire, des participants aux manifestations anti-Ceausescu, etc. Début janvier 1990 la plupart des dissidents quittent le FSN pour protester contre la mainmise des ex-communistes sur ses instances dirigeantes. Sous la direction de Ion Iliescu et Petre Roman, le FSN remporte néanmoins les élections législatives de mai 1990 avec 66 % des suffrages. Le parti se divise en mars 1992 (voir PD-FSN et PDSR).

PAC : Parti de l'Alliance civique ; formé en 1991 par des intellectuels ; se définit comme à la fois " civique " et libéral ; certains de ses leaders sont tentés par le discours antihongrois à l'approche des élections.

PD-FSN : Parti démocrate-Front de salut national, issu du FSN ; formé par l'ancien premier ministre Petre Roman et ses fidèles après la rupture avec le président Iliescu ; le PD-FSN représente l'aile " moderne " de l'ancien FSN (le PDSR réunit quant à lui plutôt les " conservateurs " ) ; parti d'orientation social-démocrate, souvent proche du discours libéral.

PST : Parti socialiste du travail ; héritier officiel du Parti communiste roumain, le PST est dirigé par un ancien premier ministre de Ceausescu, Ilie Verdet, et par son ex-poète de cour, Adrian Paunescu ; membre de la coalition gouvernementale depuis janvier 1995.

PUNR : Parti de l'unité nationale roumaine ; branche politique de l'association culturelle Le Foyer roumain, le PUNR, fondé en 1991, exprime politiquement le nationalisme essentiellement antihongrois des Roumains de Transylvanie ; il prône un certain libéralisme économique ; allié au PDSR, il est représenté au gouvernement depuis août 1994.

UDMR : Union démocratique des Magyars de Roumanie, créée le 23 décembre 1989 pour défendre les intérêts de la minorité magyare ; organisation complexe réunissant des plate-formes politiques diverses (les libéraux, les chrétiens-démocrates et les socio-démocrates sont assez bien représentés), des associations professionnelles, une organisation de la jeunesse, etc. L'UDMR a recueilli quelque 7 % des voix lors des élections législatives de 1990 et de 1992. Elle est représentée au Parlement par 27 députés (sur 328) et 12 sénateurs (sur 143).

PDSR : Parti de la démocratie sociale de Roumanie, issu du FSN ; formé par les fidèles du Président de la république après le divorce Ilescu-Roman ; se définissant comme social-démocrate, le PDSR représente surtout les intérêts d'un segment de l'ancienne nomenklatura converti aux affaires, qui profite de la confusion ambiante et du retard pris par les réformes pour affermir son pouvoir économique, souvent en violation de la légalité ; au pouvoir depuis les élections de septembre 1992.

PL'93 : Parti libéral 93 ; il regroupe les jeunes ultralibéraux qui ont quitté le Parti national libéral ; mais la réflexion sur le sens politique du libéralisme fait défaut.

PNPed : Parti national paysan chrétien et démocrate ; parti de l'entre-deux-guerres réapparu après 1989 ; discours traditionaliste, monarchiste, pro-européen, qui prend à l'approche des élections quelques accents nationalistes.

PRM : Parti " Grande Roumanie " ; formé en 1991 par deux anciens écrivains-thuriféraires de Ceausescu, Eugen Barbu et Corneliu Vadim Tudor ; soutenu par une partie de l'ancienne Securitate et de l'armée ; membre de la coalition gouvernementale entre janvier et octobre 1995 ; parti nationaliste, xénophobe, antisémite, antihongrois, antitsigane.