La Hongrie et les minorités magyares. Une relation complexe à l'heure de l'intégration européenne

Antonela Capelle-Pogacean

▶ **To cite this version:**

Antonela Capelle-Pogacean. La Hongrie et les minorités magyares. Une relation complexe à l'heure de l'intégration européenne. 2003. hal-01065064

HAL Id: hal-01065064

https://sciencespo.hal.science/hal-01065064

Preprint submitted on 17 Sep 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.

LA HONGRIE ET LES MINORITES MAGYARES. UNE RELATION COMPLEXE A L'HEURE DE L'INTEGRATION EUROPEENNE

Antonela Capelle-Pogacean
CERI / FNSP

Relancées au début des années 1990, suivies d'un œil inquiet dans quelques capitales de la région craignant des manifestations d'irrédentisme, auscultées à l'Ouest dans la perspective de la stabilité régionale, les relations de la Hongrie avec les quelque 2,6 millions de Magyars, citoyens des Etats voisins[1] se développent depuis plusieurs années dans un climat désormais plus apaisé. Elles gardent pourtant une charge politique et symbolique sensible sur la scène intérieure hongroise, comme dans les relations de voisinage. En témoignent les remous suscités à Budapest, chez les pays voisins et dans quelques capitales occidentales par l'adoption, le 19 juin 2001, de la « loi sur les Hongrois des Etats voisins »[2]. Votée par 93 % des députés, celle-ci fut présentée par le Premier ministre de l'époque, Viktor Orban, comme le début de la « réunification de la nation hongroise par-delà les frontières ». Le texte fut adopté au moment où l'horizon de l'intégration européenne se rapprochait pour la Hongrie plus que pour certains de ses voisins, comme la Roumanie et, plus encore, la Yougoslavie. L'Ukraine, quant à elle, ne peut espérer rejoindre l'Union à moyen terme. Ces différences de situation suscitent des inquiétudes, car elles risquent de creuser un nouveau fossé entre les minorités magyares des confins de l'Union européenne élargie et la Hongrie

[1] Tous les voisins de la Hongrie comptent sur leurs territoires des minorités magyares, mais leur poids est variable. Les Hongrois de Roumanie sont les plus nombreux (essentiellement en Transylvanie) : 1 434 377 (6,6 % de la population) selon le recensement du printemps 2002 ; 520 528 Magyars (9,7 % de la population) vivent en Slovaquie, d'après les chiffres de 2001. La minorité magyare en Serbie était en 1991 forte de 345 376 personnes (3,9 % de la population) dont 340 946 vivaient en Voïvodine (16, 9 % de la population). Un huitième d'entre eux aurait émigré vers la Hongrie durant la dernière décennie, fuyant ainsi la guerre et le régime nationaliste de Milosevic. La composition démographique de la province a été également changée du fait de l'arrivée massive de réfugiés serbes de Croatie et de Bosnie. Les minorités magyares sont également présentes en Ukraine (163 111 personnes, soit 0,38 % de la population selon le recensement de 1989), en Croatie (16 500 personnes, 0,47 % de la population en 2001), en Slovénie (8 499 personnes, 0,5% de la population) et enfin en Autriche. Le recensement autrichien de 1991 faisait état de 33 459 Hongrois (selon le critère de la langue). Parmi eux, seule une minorité (autour de 6 000 personnes) installée dans le Burgenland entre dans la catégorie de « minorité historique » (post-Trianon), les autres étant des exilés politiques ayant fui le régime communiste. (*Cf.* http://www.htmh.hu/reports2002)

[2] Encore appelée initialement « loi du statut », puis dans une acceptation plus restrictive, « loi des facilités ».

intégrée dans l'espace Schengen, et de casser ainsi la dynamique de rapprochement hungaro-magyar engagée après la chute des régimes communistes.

Entre la réunification européenne et « la réunification spirituelle de la nation hongroise », où en sont les relations de la Hongrie avec les minorités magyares ? Elles évoluent depuis plus de dix ans selon des tendances lourdes, qui obéissent à trois logiques : une logique nationale hongroise, une logique régionale (relations de voisinage) et une logique européenne (intégration à l'UE). Il s'agit là de relations complexes qui ne se résument pas à la seule solidarité d'une Hongrie, « mère-patrie », à l'égard des minorités magyares.

Après plus de dix ans de politiques hongroises en faveur des Magyars des Etats voisins, les liens entre la nation politique hongroise et la nation culturelle magyare («nation-mosaïque» étendue aux minorités), ne sont ni univoques, ni stables, ni consensuels.

LES RETROUVAILLES HUNGARO-MAGYARES

En 1990, le sort des « frères hors frontières », surtout celui des Magyars de Roumanie, suscitait une forte émotion en Hongrie. Le premier chef de gouvernement post-communiste – le conservateur József Antall – se déclarait « dans l'âme, le Premier ministre de 15 millions de Hongrois », alors que la Hongrie ne comptait que 10,5 millions d'habitants. La Constitution, amendée en 1990, affirmait la responsabilité morale de la République hongroise à l'égard des minorités magyares résidant hors des frontières (article 6, paragraphe 3), faisant de celle-ci une puissance protectrice. Le 31 mai 1990, le Parlement hongrois commémorait par une minute de silence le 70e anniversaire du Traité de Trianon[3]. Relativement partagée par la société, cette attention portée aux minorités se traduisait également dans des dispositifs institutionnels. En 1990, le gouvernement créait l'Office des Hongrois hors frontières, chargé de la mise en place des politiques d'appui aux minorités. Une nouvelle télévision par satellite, qui s'adressait prioritairement à elles, la *Duna TV*, commença à émettre dès 1992.

[3] Ce traité, signé le 4 juin 1920, aux lendemains de la Première Guerre mondiale, signifia pour la Hongrie la perte de deux tiers de son territoire cédés principalement à la Roumanie, à la Tchécoslovaquie et au Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes.

Cette phase romantique prolongeait un état d'esprit plus ancien. La redécouverte des minorités magyares s'était faite progressivement dans les deux dernières décennies de la période communiste. Elle commença par la publication d'écrivains magyars de Roumanie, de Yougoslavie, de Slovaquie dans des revues de Hongrie. Le mouvement prit ensuite une tournure plus politique. La définition d'une identité ethno-culturelle commune fut enrichie au début des années 1980 par des références aux droits de l'homme dans la foulée des accords d'Helsinki (1975) : le discours sur la nation culturelle croisait ainsi celui des droits de l'homme. Les prises de position en faveur des dissidents magyars de Tchécoslovaquie se multiplièrent, de même que les dénonciations des méfaits de la dictature communiste et nationaliste de Nicolae Ceausescu en Roumanie, notamment les destructions de villages. Cette mobilisation redoubla de vigueur en 1988-1989, lorsque la Hongrie fut confrontée à l'arrivée d'une vague de réfugiés (autour de 25 000), dont la plupart appartenaient à la minorité hongroise et qui fuyaient le régime Ceausescu.

La chute du communisme ouvrit de nouveaux espaces à ces manifestations de solidarité en faveur des minorités magyares, perçues comme des citadelles assiégées séparées de la « mère-patrie » par des frontières difficilement franchissables et engagées dans un combat quotidien pour la survie de leur identité. Ces représentations étaient entretenues par les organisations politiques des minorités constituées dès les débuts du passage à la démocratie. Inquiètes du déclin démographique des Magyars au terme de cinquante ans de communisme (néanmoins plus fort dans l'Autriche non-communiste que dans les autres pays voisins intégrés au bloc de l'Est) et du renouveau des courants nationalistes dans la région, ces organisations se mobilisèrent. Les minorités considéraient avoir besoin de l'appui de la mère-patrie pour survivre et acquérir une autonomie (culturelle, locale et ethno-territoriale)[4], seule à même de les protéger des pressions assimilatrices des Etats-nations.

Cette phase romantique des relations hongro-magyares allait s'avérer néanmoins de courte durée. Elle paraît aujourd'hui lointaine, nonobstant la perpétuation de certains éléments de sa rhétorique.

[4] Ce type d'autonomie s'appliquerait aux territoires sur lesquels les Magyars constituent les majorités. C'est le cas en Roumanie, dans deux départements – Harghita et Covasna – situés au sud-est de la Transylvanie. Les Magyars y représentent plus de 80 % de la population ; 435 communes du sud de la Slovaquie sont habitées à plus de 50 % par des Hongrois. Des territoires moins étendus avec des populations majoritairement hongroises existent encore en Voïvodine, autour de la ville de Subotica ou en Ukraine au long de la frontière hongro-ukrainienne.

LE TEMPS DES CHANGEMENTS

Le statut politique et juridique des minorités s'est amélioré dans l'ensemble des Etats voisins de la Hongrie, même si les organisations magyares n'ont atteint, nulle part, leurs objectifs d'autonomie ethno-territoriale et que des zones d'ombre persistent. Les progrès s'inscrivent en effet dans un processus de longue durée, qui ne se résume pas à des modifications législatives ou institutionnelles, mais suppose des changements profonds dans les cultures politiques, les mentalités, au sein des populations majoritaires comme des minorités. Ainsi, la reconnaissance des droits linguistiques et culturels (droit à l'éducation dans la langue maternelle, à l'usage de la langue dans l'administration publique notamment) a connu d'importantes avancées sous la pression des instances européennes. Les institutions culturelles magyares se sont développées à la faveur de la démocratisation des sociétés de la région.

Les modifications intervenues sur les scènes politiques roumaine (1996), slovaque (1998) et yougoslave (2000), le reflux partiel de la rhétorique nationaliste dans ces pays ont favorisé l'apaisement de la « question hongroise », qui donne lieu aujourd'hui à une gestion des problèmes plus pragmatique, moins passionnelle. Preuve en est la participation des organisations politiques des Magyars au gouvernement. En Slovaquie et en Serbie, elles sont intégrées dans les coalitions au pouvoir. En Roumanie, l'Union des Magyars soutient le gouvernement de l'extérieur[5]. Cette collaboration ne suscite pas, loin s'en faut, le consensus au sein des élites politiques des minorités. Son efficacité reste partielle, les revendications proprement magyares sont lentement satisfaites. Elle est en outre instrumentalisée par les gouvernements roumain, slovaque et serbe qui en font un élément central de leur discours de séduction à l'adresse de l'UE. Et pourtant, elle favorise l'intégration politique des minorités magyares dans les Etats voisins et joue un rôle symbolique important, permettant de relativiser l'image de l' «ennemi traditionnel». Aussi, la manipulation du thème de l'irrédentisme magyar apparaît-elle aujourd'hui plus difficile qu'elle ne l'était au début des années 1990.

[5] Trois membres du Parti de la coalition hongroise (SMK) qui réunit les trois organisations politiques des Magyars de Slovaquie occupaient depuis les élections de 1998 les postes de vice-Premier ministre chargé des Droits de l'homme et responsable des minorités, de ministre de l'Environnement et de ministre de la Construction. Les élections législatives des 20 et 21 septembre 2002 ont reconduit au pouvoir les mêmes partis. Quatre représentants de la coalition hongroise y figurent, en tant que vice-Premier ministre en charge de l'Intégration européenne, des droits de l'homme et des minorités, ministres de l'Environnement, de l'Agriculture et enfin de la Construction et du développement régional. En Serbie, l'une des deux principales organisations politiques magyares, l'Association des Magyars de Voïvodine (VMSZ), est représentée dans le gouvernement. Son chef, József Kasza est vice-Premier ministre. En Roumanie, l'Union démocratique des Magyars (UDMR) soutient depuis les élections de novembre 2000 le gouvernement de gauche, après avoir fait partie de la coalition de centre droit durant la législature précédente (1996-2000).

Mais cette reconnaissance de l'identité n'a pas enrayé le déclin démographique des minorités magyares, confirmé par les recensements de 2001-2002. Certes, la tendance est générale et touche également les populations majoritaires dans la plupart des pays de la région, y compris la Hongrie. Mais le recul est plus prononcé dans le cas des Magyars, et il est provoqué à la fois par des causes générales – la crise économique et sociale, les changements de mentalité qui freinent la natalité –, et par des causes spécifiques, comme l'assimilation progressive et l'émigration vers la Hongrie. En Roumanie, le poids des Magyars dans la population totale est passé, entre 1991 et 2002, de 7,1 % à 6,6 %. La diminution a été de 11,7 % pour les Hongrois (moins 200 000 personnes) contre 4,2 % pour la population totale. Celle-ci n'a pas chuté en Slovaquie, alors que le nombre des Magyars y a reculé de plus de 40 000. En 2001, ces derniers représentaient 9,7 % de la population totale contre 10,7 % en 1991. Touchée par la guerre, la Voïvodine a également vu une baisse importante de sa population hongroise passée, selon les estimations, de 16,9 % en 1991 à 15 % en 2002.

En déclin, les minorités magyares apparaissent en outre plus diverses que ne le laissent penser les discours politiques de toutes les parties concernées. Cela est avéré tant au niveau régional que national. En Roumanie, Slovaquie, Serbie et Ukraine, la situation économique, sociale, culturelle des Magyars montre des variations importantes. Economiquement la plus développée, la Slovaquie pourrait intégrer l'Union européenne, comme la Hongrie, en 2004, si le calendrier de l'élargissement est tenu. Mais les institutions culturelles hongroises y sont moins étoffées qu'en Roumanie, pays par contre plus pauvre et dont l'intégration à l'UE est plus éloignée. Les Magyars de Voïvodine connaissent une situation encore différente, dans une Serbie-Monténégro au cadre national incertain, où l'économie paie les conséquences d'une décennie de guerre. Les 160 000 Hongrois d'Ukraine représentent, pour leur part, une petite minorité dans un pays de 53 millions d'habitants, confronté au marasme économique.

Des variations sont sensibles également à l'intérieur d'un même pays. Le rapport à l'identité diffère selon que les Magyars sont dispersés ou forment des groupes importants, selon qu'ils résident en ville ou à la campagne, et selon qu'ils sont proches ou éloignés de la frontière hongroise, etc. Le rapport à l'identité magyare va en s'individualisant au sein des minorités à la faveur de l'émergence de nouveaux modes de vie, plus « modernes ».

Les changements sont également sensibles en Hongrie même, où la manière dont sont perçues les minorités magyares hors des frontières déborde du seul prisme communautariste et de la simple logique de solidarité ethno-culturelle ; d'autres éléments

économiques, politiques, culturels interviennent et contribuent à la diversification des perceptions des Magyars des Etats voisins. Les expériences individuelles nourrissent désormais ces perceptions plus qu'elles ne le faisaient avant 1989.

Depuis la chute des régimes communistes, les frontières sont devenues plus perméables, permettant la circulation des personnes et des biens, la mobilité s'est accentuée, les relations hongro-magyares se sont intensifiées ; ainsi, 45 % des Hongrois entretiennent des liens de parenté, amicaux ou d'affaires, avec des Magyars des Etats voisins.

Le mouvement migratoire de ces derniers vers la Hongrie s'est accéléré. Entre 1988 et 2001, 172 460 étrangers ont sollicité un statut de réfugié en Hongrie : 31,89 % d'entre eux venaient de Roumanie, 49,73 % d'ex-Yougoslavie. En 2001, le ministère hongrois de l'Intérieur faisait état de 79 562 étrangers qui disposaient d'un permis d'immigration en Hongrie, dont 37 996 étaient des citoyens roumains, 9 781 yougoslaves, 5 859 ukrainiens, 4 888 de différents pays de la CEI[6]. L'écrasante majorité d'entre eux est d'origine magyare. L'inconfort du statut minoritaire, les guerres yougoslaves, les disparités de développement entre la Hongrie et certains de ses voisins – tout particulièrement la Roumanie – ont favorisé ce mouvement, notamment de la part des Magyars de Transylvanie.

Les gouvernements hongrois successifs ont cultivé une certaine ambiguïté à l'égard de ce phénomène, entretenue aussi par une absence de politiques élaborées et de stratégies de long terme en matière d'immigration. La préservation des minorités magyares dans leurs espaces traditionnels, le maintien de communautés compactes, là où elles existent, sont des priorités affichées de la politique étrangère hongroise. L'opinion publique est, quant à elle, opposée à l'immigration, y compris à l'arrivée massive de Magyars des Etats voisins. Deux tiers des Hongrois rejettent l'idée d'une ouverture des frontières sans conditions à leur intention[7].

Sans l'encourager, Budapest n'a pas non plus essayé d'enrayer ce mouvement qui a permis de limiter le déclin démographique du pays, sensible depuis les années 1980, évitant de ne pas tomber sous la barre des 10 millions d'habitants[8]. Cette attitude a eu le mérite, selon certaines analyses, de «sauver» les Magyars du danger de l'assimilation. Assez libérale, la législation hongroise sur l'émigration offre en effet des facilités pour la naturalisation des

[6] Ces statistiques sont disponibles sur le site web du ministère hongrois de l'Intérieur: http://web.b-m.hu.

[7] « Határon túliak közmegítélése » [La perception publique des Magyars hors frontières], *Magyar Nemzet*, 19 juillet 2000.

[8] La population hongroise est passée de 10 568 000 habitants en 1989 à 10 197 119 en 2001. Les démographes hongrois projettent une baisse d'un million et demi d'habitants dans les quarante ans à venir, si les tendances actuelles se maintenaient. En 2050, la Hongrie pourrait ne compter que huit millions d'habitants.

Magyars des Etats voisins, mais sans les accompagner par des mesures en faveur de leur intégration sociale.

Dans ce nouveau contexte, la référence aux minorités magyares apparaît polysémique et peu consensuelle. Elle peut être entendue comme l'expression d'un traumatisme historique qui remonte à la fin de la Première Guerre mondiale. Elle peut traduire une inquiétude pour des « frères » condamnés au statut de minoritaire. Elle peut être « folklorisée », venir nourrir une identité nationale dans une Hongrie davantage intégrée à la modernité que la majorité des Magyars des Etats voisins. Ou encore, selon une pure logique capitaliste, ces derniers peuvent être vus comme représentant une main-d'œuvre bon marché dans un pays qui connaît, depuis la fin des années 1990, une baisse du chômage et, de surcroît, un déclin démographique.

Ce mouvement migratoire suscite des réactions négatives au sein d'une partie des Hongrois, notamment chez ceux qui redoutent une détérioration de leur statut social et économique et qui vivent mal l'ouverture de l'économie. Les Magyars venus des Etats voisins pour s'installer en Hongrie sont perçus en effet comme des concurrents sur le marché du travail. Selon un sondage réalisé en 2000, plus d'un tiers de la population hongroise estimait que les Magyars de Transylvanie qui travaillaient légalement ou au noir en Hongrie, pour des salaires en moyenne quatre fois plus importants qu'en Roumanie mais souvent plus bas que ceux des citoyens hongrois, occupaient les emplois de ces derniers. Ces chiffres étaient toutefois en baisse par rapport à ceux de 1992, lorsqu'un Hongrois sur deux souscrivait à cette même affirmation[9].

Ajoutons enfin à ce tableau contrasté des perceptions hongroises des minorités un autre élément, celui du déni d'identité. En juillet 2000, 18 % des Hongrois ne reconnaissaient pas l'appartenance ethno-culturelle hongroise des Magyars de Transylvanie[10]. Il y a là un flottement identitaire, malgré l'intensification des rapports hungaro-magyars dans les années 1990.

L'adoption quasi consensuelle de la loi sur les Hongrois vivant dans les Etats voisins, rejetée uniquement par les libéraux de l'Alliance des démocrates libres, ne saurait nier cette réalité. Le vote fut d'ailleurs précédé et suivi par des débats intenses entre la droite et la gauche, révélateurs des divisions politiques et idéologiques sur la façon de traiter la question des

[9] « Erõsödõ jóléti sovinizmus. Kisebb rokonszenv az erdélyi magyarok iránt » [Le renforcement du chauvinisme des nantis et la baisse de la sympathie pour les Magyars de Transylvanie], *Népszabadság,* 30 juin 2000.
[10] « Határon túliak közmegítélése » [La perception publique des Magyars hors frontières], *Magyar Nemzet*, 19 juillet 2000.

minorités magyares. Le soutien à la loi fut moins fort dans la société qu'au Parlement. Au moment de l'adoption du texte en juin 2001, 60 % des Hongrois y étaient favorables, alors que 30 % y étaient opposés. Interrogés un an après le vote de la loi, 33 % la considéraient nécessaire, alors que 44 % étaient d'un avis opposé[11].

LA QUESTION DES MINORITES DANS LE JEU PARTISAN : THEME ET VARIATIONS

Cette complexité de la relation hungaro-magyare n'a été que partiellement prise en compte dans les politiques de Budapest à l'égard des minorités. Le soutien de ces dernières, la défense de leurs droits par le biais de leurs relations bilatérales et devant les instances européennes, l'appui politique et financier assuré à leurs organisations et à leurs institutions culturelles, ont constitué, avec les efforts pour intégrer l'UE, une priorité affichée des différents gouvernements hongrois depuis 1990. Il y a eu, de ce point de vue, une continuité évidente. Mais la reconnaissance de la diversité de ces minorités, des processus de différenciation en leur sein du fait de la modernisation des sociétés, tarde à venir au sein de la droite hongroise et, plus encore, de la gauche.

Depuis 1990, toutes les élections législatives ont débouché en Hongrie sur une alternance gouvernementale. Une coalition de droite a dirigé le pays entre 1990 et 1994, suivie d'un gouvernement socialiste-libéral de 1994 à 1998. Celui-ci fut remplacé par une majorité de droite entre 1998 et 2002. Cette règle n'a pas été enfreinte en 2002. Depuis le mois de juin, la Hongrie est à nouveau dirigée par un gouvernement de centre gauche, socialiste-libéral.

Ces alternances n'ont pas provoqué de fortes ruptures dans la politique à l'égard des minorités magyares, mais ont néanmoins entraîné des réaménagements, fondés en partie sur des motivations idéologiques, notamment de la part de la droite, alors que la gauche se veut pragmatique. Centrale dans son discours, la référence à la nation culturelle hongroise participe de l'identité politique de la droite. La rhétorique de ses Premiers ministres successifs en témoigne. József Antall (1990-1994) évoquait en 1990 les 15 millions de Hongrois. Viktor Orban (1998-2002) qui appelait encore en 1990, au nom des «jeunes démocrates», au dépassement du syndrome de Trianon et critiquait «le penchant historisant» du cabinet Antall, devenait, en 1998, à la suite d'une conversion assez

[11] « Magyarország : a státustörvény fölösleges » [En Hongrie, la loi sur le statut est jugée superfétatoire], *Transindex*, le 30 juillet 2002, http://politika.transindex.ro.

spectaculaire, le défenseur « de la réunification spirituelle de la nation qui devait accompagner la réunification européenne ».

Le discours de la gauche laisse apparaître la priorité accordée à la «nation politique» sur la «nation culturelle», la cause des minorités magyares étant subordonnée aux intérêts de la première. Gyula Horn, chef du gouvernement entre 1994 et 1998, se définissait comme le Premier ministre de 10,5 millions de Hongrois se sentant néanmoins responsable du sort des minorités magyares. Peter Medgyessy qui dirige, depuis juin 2002, le nouveau gouvernement a adopté une rhétorique plus sensible aux attentes des minorités que celle de G. Horn tout en gardant les termes de ce dernier : il « est le Premier ministre de 10 millions de Hongrois et se sent responsable de 15 millions de Magyars ». Après la victoire aux élections, un de ses premiers voyages en tant que chef de l'exécutif l'a mené en juillet 2002 en Roumanie, dans la ville transylvaine de Cluj, dont il est originaire. Les différences idéologiques entre la droite et la gauche qu'il ne faut pas minimiser car elles ont malgré tout des effets pratiques, ne doivent pas pour autant être exagérées. N'oublions pas que les socialistes ont approuvé la loi sur les Hongrois des Etats voisins et que le nouveau gouvernement Medgyessy y reste attaché.

On peut dire, schématiquement, que les gouvernements de droite ont été, depuis 1990, plus attentifs au resserrement des liens hungaro-magyars, menant une politique en faveur des minorités plus offensive que celle de la gauche. Leur politique régionale s'est construite autour de cet axe hungaro-magyar. Ce camp a nourri en outre le sentiment, enraciné de longue date, de la supériorité hongroise dans la région, et s'est montré méfiant quant à la réelle volonté des Etats voisins d'améliorer le sort des minorités magyares. En 1991, le Premier ministre J. Antall avait posé comme préalable à la signature des traités d'amitié et de bon voisinage avec la Roumanie et la Slovaquie – qui devaient affirmer l'inviolabilité des frontières et rassurer Bucarest et Bratislava sur les intentions hongroises –, l'amélioration du statut politique et juridique des minorités. Son gouvernement avait œuvré en faveur de l'internationalisation de la question des minorités, exposée devant les instances européennes et abordée sur le plan des droits linguistiques et culturels, mais aussi sur celui de l'autonomie. Il invoquait des exemples européens (Trieste ou la Finlande) où l'autonomie culturelle et territoriale avait montré toute son efficacité.

Le gouvernement Orban a approfondi l'institutionnalisation des relations hungaro-magyares. Il a mis en place, en février 1999, la Conférence permanente hongroise (MAERT) qui réunit les partis parlementaires, le gouvernement et les organisations politiques des minorités, et offre un cadre de consultation sur les modalités de soutien des Magyars hors frontières.

Alors que la croissance économique oscillait autour de 6 %, ce gouvernement a augmenté le budget destiné aux minorités, porté de 1 milliard de forints en 1998 à 10 milliards de forints en 2002, soit quelque 40 millions d'euros. Un cinquième de la somme a été réservé au financement de l'université privée magyare en Transylvanie. Son ouverture fut une façon de contourner les réticences roumaines vis-à-vis de la création d'une université magyare publique et de se construire une clientèle au sein de certaines élites magyares du pays.

En juillet 2001, moins d'un an avant les élections législatives, V. Orban a fait adopter la loi sur les Magyars hors frontières dont le but était « d'assurer l'appartenance des Hongrois vivant dans les Etats voisins à la nation hongroise unie, de contribuer à leur prospérité sur leur terre natale et de soutenir leur conscience d'appartenance nationale »[12].

Comparée à cette politique offensive de la droite, la démarche de la gauche, non dénuée d'un certain cynisme par moments, a davantage privilégié la coopération avec les Etats voisins comme mode de gestion de la question des minorités. Le cabinet Horn a signé des traités d'amitié avec la Slovaquie (mars 1995) et la Roumanie (septembre 1996), malgré les réserves exprimées par les organisations politiques des Magyars de ces deux pays. Les deux textes consacraient un chapitre aux droits individuels, linguistiques et culturels des minorités. Leur respect dépendait toutefois de la volonté des partenaires de la Hongrie. La signature d'un traité bilatéral n'empêcha pas le Premier ministre slovaque de l'époque, Vladimir Meciar, d'adopter quelques mois plus tard, en novembre 1995, une loi sur la langue officielle, très restrictive pour les droits linguistiques des Magyars. Il a fallu attendre sa défaite électorale en 1998 pour qu'un changement intervienne.

En signant les traités, le gouvernement Horn a renoncé à relayer les revendications d'autonomie ethno-territoriale des organisations des minorités magyares de Roumanie et de Slovaquie, rejetées farouchement par Bucarest et Bratislava et peu soutenues sur le plan européen. La droite a dénoncé cet abandon, mais elle n'a pas eu plus de succès sur ce point.

Ce ne fut pas faute d'avoir essayé, en particulier au moment de la crise du Kosovo, en 1999, qui mit le gouvernement hongrois dans une situation délicate. Viktor Orban avait expliqué à l'opinion publique que l'Alliance atlantique, dont la Hongrie était le tout nouveau membre, n'allait pas bombarder la Voïvodine et les Magyars qui y vivaient. Or, quelques jours plus tard, la région et en particulier une commune hongroise furent touchées par les bombes de

[12] Voir le texte de la loi en anglais sur le site de l'Office des Magyars hors frontières http://www.htmh.hu/law.htm.

l'Otan. A la fin de la crise, le gouvernement tenta de faire jouer le nouveau statut de la Hongrie, membre du club atlantique et, depuis avril 1998, candidate reconnue à l'Union européenne, pour faire avancer le dossier des Magyars de Voïvodine et affirmer ainsi son rôle régional. Budapest eut une participation active au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, étant à l'initiative du processus de Szeged qui appela à soutenir les autorités locales appartenant à l'opposition à S. Milosevic et les médias indépendants serbes. La diplomatie hongroise chercha à influencer la réorganisation politique de la Yougoslavie et à se concilier l'appui des alliés en faveur du projet d'autonomie défendu par les organisations magyares de Voïvodine.

Ce projet avait été élaboré sur les conseils des experts hongrois. Auparavant, le cabinet Orban avait dû peser de tout son poids pour calmer les dissensions et les rivalités entre les organisations magyares de Voïvodine et pour réunir celles-ci autour d'un projet qui déclinait le concept d'autonomie selon trois niveaux : régional (la Voïvodine devait retrouver son statut d'avant 1989, supprimé par le régime Milosevic au même moment où il supprimait l'autonomie du Kosovo), ethno-territorial pour les territoires à majorité hongroise, et culturel. Cependant, Budapest ne réussit pas à convaincre ses alliés occidentaux de l'urgence qu'il y avait à résoudre la question de la Voïvodine dans la foulée de celle du Kosovo.

Après cette tentative avortée, l'adoption de la loi sur les Hongrois des Etats voisins valait reconnaissance implicite de l'échec de la voie de l'autonomie ethno-territoriale. C'est dire que par-delà les différences idéologiques entre la droite et la gauche, la politique hongroise à l'égard des minorités magyares s'insère dans un contexte européen plus large qui lui fixe ses marges de manœuvre.

L'UNIFICATION EUROPEENNE : EFFETS STABILISATEURS MAIS NOUVELLES INQUIETUDES

La crise yougoslave a révélé à l'Occident l'importance de la problématique minoritaire, qui a cessé, au cours de la décennie précédente, d'être perçue comme une question relevant uniquement des affaires intérieures d'un Etat, pour être abordée à travers la réglementation internationale et la coopération interétatique. Malgré un certain flottement dans l'interprétation des normes[13] – les pratiques à l'égard des minorités divergent, y compris au

[13] Le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont contribué à la codification des droits linguistiques et culturels des minorités, intégrés aux droits de l'homme. Rappelons notamment la Convention-cadre pour la protection des

sein des pays de l'Union européenne –, celles-ci sont progressivement reprises dans les législations de la Hongrie et de ses voisins. Or, elles privilégient l'individu par rapport à l'ethnicité. L'autonomie ethno-territoriale est évoquée dans certains de ces documents (la recommandation 1201 notamment) sans faire l'objet d'un consensus et constituer ainsi une norme.

Avec ces progrès de la codification, la coopération bilatérale a gagné en importance. Dès 1991, les institutions européennes avaient fait comprendre aux nouvelles démocraties que leur éventuelle intégration aux structures européennes et euro-atlantiques était conditionnée par la résolution des différends de voisinage qui portaient principalement sur les frontières et les droits des minorités. La conférence inaugurale sur la stabilité en Europe, organisée à Paris les 26-27 mai 1994, avait réitéré, une fois de plus, cette position. Un an plus tard, soumise aux pressions européennes et américaines, la Hongrie signait un traité d'amitié et de bon voisinage avec la Slovaquie puis, un an et demi plus tard, avec la Roumanie. Elle le faisait alors qu'elle était gouvernée par la gauche. Si la droite avait été au pouvoir, elle aurait probablement fait de même, l'intégration européenne et euro-atlantique étant la principale priorité de la politique étrangère hongroise.

D'une part, la perspective de l'entrée dans l'UE et dans l'Otan a conduit les Hongrois à minorer leurs revendications en matière de droits des minorités pour trouver un compromis avec les pays voisins. D'autre part, elle a poussé ces derniers à faire des gestes à l'égard des Magyars dès lors que le respect des minorités figurait parmi les critères politiques de l'adhésion. Cette évolution a toutefois été tributaire des rapports de forces sur les scènes politiques nationales et de l'évolution plus générale des sociétés, désormais plus individualistes, plus attirées par la prospérité que par la mobilisation contre les « ennemis historiques ».

L'accélération du processus d'intégration européenne n'a pas été pour autant sans «effets collatéraux». Considérer l'élargissement sous le seul angle de la reprise de l'acquis communautaire, donc comme une adaptation de « l'Est à l'Ouest », s'est avéré peu respectueux des spécificités des nouvelles démocraties. Dans le cas hongrois, cette approche rend problématique l'avenir des relations hungaro-magyares et l'inquiétude qu'elle a fait naître a été au moins partiellement à l'origine de la loi sur les Hongrois des Etats voisins.

---

minorités nationales, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (1992), la Recommandation 1201 (1993) adoptées par le Conseil de l'Europe et la Charte de la sécurité européenne adoptée lors du sommet de l'OSCE d'Istanbul en décembre 1999.

Dans ce texte, l'Etat s'engage à assurer à ces derniers des facilités et des avantages dans les domaines de l'éducation et de la culture, de la santé, des transports, de l'accès au marché du travail hongrois (délivrance de permis de travail de trois mois). La loi institue une «carte hongroise» individuelle, obtenue par simple demande, et dont la possession est nécessaire pour pouvoir bénéficier de ces avantages.

Après un accueil positif, la loi s'est révélée moins attirante aux yeux des minorités. Entre le 1er janvier et le 31 juillet 2002, un peu moins d'un tiers des Magyars concernés, soit quelque 500 000 d'entre eux, ont demandé la fameuse carte. Les avantages proposés sont en effet en-deçà de leurs attentes nourries par le discours de Viktor Orban qui n'avait pas exclu en 1998, avant son élection, l'idée d'accorder la double nationalité aux Magyars des Etats voisins, pour répondre au « syndrome Schengen ». Au moment où le Parlement de Budapest débattait de la loi du statut, l'Union mondiale des Magyars opposait d'ailleurs à celle-ci le projet d'une « citoyenneté hongroise extérieure », une forme restreinte de nationalité censée garantir aux Magyars des Etats voisins la libre circulation et le droit de travail en Hongrie. Ce projet recueillait une large approbation parmi les Hongrois de Roumanie, de Serbie, d'Ukraine.

Elément de la campagne électorale du Premier ministre, la loi du statut désormais qualifiée de loi des « facilités » revêt une dimension symbolique importante, mais ses effets concrets apparaissent à la fois limités, comparés aux intentions affichées, et ambigus. Ce texte repose sur une approche « paternaliste » de la question des minorités centrée sur le rôle de l'Etat. Mais il ne répond pas à la question de l'avenir des relations hungaro-magyares après l'intégration de la Hongrie à l'UE et, notamment, ne résout pas le problème du visa Schengen. Avec les permis de travail de trois mois, elle essaie de trouver un compromis entre le rejet suscité en Hongrie par l'arrivée de travailleurs venant des pays voisins, l'attraction exercée par la Hongrie sur ceux-ci et la nécessité pour l'économie hongroise de soutenir sa croissance économique en ayant recours à la main-d'oeuvre bon marché des minorités.

Ce texte avait provoqué de nouvelles tensions dans les relations avec la Roumanie et la Slovaquie, très critiques à son égard. La proximité des élections législatives fixées aux 20-21 septembre 2002 ne fut pas sans peser sur l'attitude de Bratislava. Le poids du Parti de la Grande Roumanie, ultranationaliste et anti-magyar, principale force de l'opposition dans le parlement de Bucarest, influença celle du gouvernement roumain. Les critiques visaient des points précis du texte, certaines de ses dispositions étant jugées non conformes avec les normes européennes puisqu'elles introduisaient des éléments d'extraterritorialité et

instauraient une discrimination entre les citoyens d'un même pays concernant notamment l'accès au marché du travail hongrois. La gestion politique du projet par le gouvernement hongrois était également mise en cause, le cabinet Orban n'ayant pas consulté ses voisins avant l'adoption du texte. Il avait ainsi manifesté sa préférence pour une politique de confrontation, teintée d'arrogance, au détriment de la coopération bilatérale.

L'Europe avait également émis des réserves à l'égard de la loi des facilités avant même son vote. L'Autriche fut d'ailleurs exclue de son champ d'application. Par la suite, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) valida certaines des critiques de fond slovaques et roumaines, tout en reconnaissant la légitimité de l'initiative législative hongroise en faveur des minorités. Des pressions furent exercées sur Budapest, vivement encouragée à entamer des consultations avec ses voisins. Le gouvernement Orban trouva un compromis avec Bucarest quelques jours avant la date d'entrée en application de la loi (le 1er janvier 2002), mais les négociations échouèrent avec Bratislava.

Depuis son installation à la tête du pays en juin 2002, le gouvernement Medgyessy a adopté une rhétorique plus favorable à la coopération bilatérale. Le ministre des Affaires étrangères, Laszlo Kovacs, en visite à Bucarest les 5 et 6 septembre 2002, a confirmé la volonté de son pays d'accepter la proposition de « partenariat stratégique » des autorités roumaines, soucieuses de leur image de marque à la veille du sommet de l'Otan de novembre 2002. Avec six autres pays de la région, la Roumanie allait être invitée à rejoindre l'Alliance atlantique.

En novembre 2002, le gouvernement hongrois a rendu public son projet d'amendement de la loi des facilités. Celui-ci intègre certaines des critiques des voisins et les commentaires formulés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise), par l'UE ou encore par le Haut commissaire aux minorités de l'OSCE, tout en affirmant garder l'esprit initial de la loi appelée à garantir le maintien et le développement des communautés magyares dans chacun des pays concernés. Le projet exclut notamment le droit au travail du champ de compétence de la loi des facilités. Ce droit devrait être traité désormais à travers des accords bilatéraux. Les amendements seront soumis au Parlement de Budapest, après accord avec les organisations des Magyars interrogées dans le cadre de la Conférence permanente hongroise et après consultation avec les Etats voisins, en décembre 2002.

Une fois membre de l'UE, la Hongrie abandonnera une partie de sa souveraineté nationale. Ceci exigera de la part des élites hongroises de repenser le rôle de l'Etat-nation vis-à-vis des

minorités magyares, qui fut jusqu'à présent le principal vecteur des politiques à l'égard des Magyars des Etats voisins. Avec la mise en place du principe de subsidiarité et l'émergence d'autres niveaux politiques au-dessus et au-dessous de l'Etat, de nouveaux espaces possibles s'ouvrent qui ne supposent pas simplement le soutien à l'identité (insuffisant pour donner un avenir aux Magyars), mais aussi le développement de coopérations régionales (euro-régions) et transfrontalières dans certains territoires, qui transcendent l'ethnicité.

Budapest devra davantage tenir compte de la spécificité des minorités magyares, liées notamment à la situation différente des pays dont elles ont la citoyenneté, du degré d'insertion de ceux-ci dans le processus de réunification européenne.

Le pouvoir d'attraction de la Hongrie se renforcera parmi les Magyars de Roumanie, de Serbie, d'Ukraine. Les intérêts économiques et démographiques de la Hongrie risquent en outre d'être en opposition avec l'objectif du maintien des communautés magyares hors frontières. L'heure du choix approche. L'intellectuel hongrois de Voïvodine, Tibor Varady, critique à l'égard de la loi, appelait de ses vœux un changement de perspective dans la politique hongroise à l'égard des minorités, qui devrait désormais viser non pas la réunification, mais la modernisation par-delà les frontières.

Paru dans *Courrier des Pays de l'Est*, 1028, septembre 2002.