



Les mouvements indépendantistes dans l'Union européenne

Plusieurs régions d'Europe connaissent actuellement des mouvements poussant au séparatisme. Utilisant des arguments économiques et politiques nouveaux, ils aspirent à l'indépendance tout en restant dans l'Union européenne. L'intégration rapide d'un nouvel État dans l'Union est pourtant loin d'être acquise.

Le début du XXI^e siècle a vu une résurgence ou un renforcement des nationalismes subétatiques en Europe. L'Écosse, la Catalogne ou la Flandre ne sont que les cas les plus avancés d'un mouvement général. Les revendications se font ainsi plus assertives dans des régions comme le Sud-Tyrol ou la Sardaigne. Dans d'autres, comme la Corse ou le Pays basque, les partis nationalistes obtiennent des scores électoraux jamais atteints (1). Malgré ce regain d'activité relativement récent, les mouvements nationalistes régionaux sont loin d'être une nouveauté en Europe. Il convient cependant de noter des évolutions importantes tant dans la nature des demandes, leur

mode d'expression, que les argumentaires qui les soutiennent. Concernant le mode d'expression des revendications, il faut constater la marginalisation de l'utilisation de la violence. En Europe occidentale, les trois foyers de violence que furent l'Irlande du Nord, la Corse et le Pays basque ont vu leurs mouvements nationalistes abandonner la lutte armée. Lorsque celle-ci perdure, c'est de manière marginale, et du fait de groupes souvent dissidents, en tout cas peu représentatifs des mouvements régionalistes. Auparavant, action armée et représentation politique pouvaient apparaître complémentaires. Les mouvements indépendantistes basques, nord-irlandais ou corses disposaient

analyse

Par **Vincent Laborderie**,
chercheur à l'Université
catholique de Louvain
(Belgique).

Photo ci-dessus :

Le 17 septembre 2014, des manifestants écossais militent dans les rues de Glasgow pour le « Oui » à l'indépendance écossaise. Lors du référendum, qui s'est déroulé le 18 septembre 2014 avec un taux de participation de 84,59 %, le « Non » l'a emporté avec 55,3 % des voix. La ville de Glasgow est l'une des quatre zones électorales où le « Yes » l'a emporté sur le « No ». (© Gérard Ferry)



Points chauds



Photo ci-dessus : Manifestation pour l'indépendance de la Catalogne dans les rues de Barcelone. Suite au référendum écossais, la Catalogne a organisé une consultation où 80,7 % des 2,5 millions de Catalans ayant pris part au vote se sont prononcés en faveur de l'indépendance de la Catalogne. (© Rob Shenk)

ainsi d'une branche armée et d'une branche politique. Ces mouvements s'intègrent aujourd'hui dans le jeu politique normal, parfois avec la création de nouveaux partis.

Un discours renouvelé

Mais l'argumentaire politique a lui-même fortement évolué et s'est surtout diversifié. Schématiquement, on peut distinguer trois types d'argumentaires utilisés pour réclamer une plus grande autonomie ou l'indépendance d'une région. Le premier d'entre eux est constitué par l'existence d'une spécificité culturelle, linguistique, ou religieuse. Il s'agit du discours classique des régionalismes européens. Présent dès le XIX^e siècle, il sert de base à la définition d'une entité incarnée dans une population et un territoire. Néanmoins, même s'il est toujours présent en arrière-fond, ce type d'argumentaire ne semble plus suffire pour porter les revendications régionalistes. La raison en est que la plupart des demandes sur le plan de l'autonomie culturelle et linguistique ont été rencontrées. La pratique de la langue régionale est le plus souvent assurée, en tout cas dans les régions où la pratique a perduré de manière significative. De même, la culture spécifique n'est généralement plus menacée par celle de l'État. Seuls les régionalismes présents en France peuvent encore jouer sur ces points précis.

Dans ce contexte, des argumentaires de type socio-économiques sont venus remplacer ou compléter celui concernant la spécificité culturelle.

Le premier d'entre eux est constitué par la mise en avant d'un différentiel de richesse entre la région concernée et le reste du pays. Qualifié péjorativement de « nationalisme de riches » voire de « nationalisme du portefeuille », cet argumentaire est médiatiquement très porteur et efficace

“ La plupart des demandes sur le plan de l'autonomie culturelle et linguistique ont été rencontrées... des argumentaires de type socio-économiques sont venus remplacer ou compléter celui concernant la spécificité culturelle. ”

électorale. Posé de manière simple, il consiste à avancer que les citoyens de la région seraient plus riches s'ils étaient indépendants ou si les mécanismes de solidarités étaient revus de manière radicale. Ce type d'argumentaire est particulièrement présent en Flandre, en Catalogne et de la part de la Ligue du Nord en Italie. Il l'est également en Écosse, même s'il ne s'agit pas de l'argument le plus souvent mis en avant. Il se manifeste ici dans l'idée que la rente pétrolière devrait profiter davantage aux Écossais. Néanmoins, l'Écosse est bénéficiaire dans les transferts internes au Royaume-Uni. Étonnamment, l'argument économique est aussi utilisé au Québec. Le revenu moyen y est pourtant inférieur à celui du reste du Canada. Dans ce cas précis, l'argument a été développé sur le thème du

« déséquilibre fiscal ». Les souverainistes développent l'idée que les Québécois reçoivent moins du gouvernement fédéral que ce qu'ils paient en impôts et taxes diverses.

Un troisième type d'argumentaire vient compléter cette typologie. Purement politique, il consiste à souligner une différence structurelle en matière de votes, d'orientations et de sensibilités politiques entre la région et l'ensemble étatique dans lequel elle se trouve.

Le récent référendum écossais a été l'occasion d'illustrer ce point, avec une campagne indépendantiste toute centrée autour de l'idée d'une Écosse résolument à gauche. Dans ce discours, les Écossais lorgneraient le modèle scandinave, mais se verraient imposer des politiques néolibérales décidées à Westminster.

Le même argumentaire a souvent été repris par les indépendantistes québécois, qui soulignent que les « valeurs québécoises » sont, d'un point de vue social, beaucoup plus libérales que le reste du Canada avec, là aussi, une volonté de maintenir un certain niveau de protection sociale.

En Flandre, l'argumentaire est inversé : la Wallonie, votant structurellement à gauche, obligerait les Flamands à subir une politique contraire à leurs aspirations. Schématiquement, le discours de la Nieuwe Vlaams Alliantie (N-VA, Nouvelle Alliance Flamande) consiste à dire que, sans les Wallons, les Flamands pourraient faire les réformes nécessaires pour restaurer leur compétitivité. Pour le Scottish National Party (SNP) (2), sans Westminster, les Écossais pourraient construire un système social-démocrate en utilisant les revenus du pétrole.

En Catalogne, ce type d'argumentaire ne concerne pas le clivage gauche-droite, mais davantage la culture politique. En effet, la politique catalane est souvent marquée par le compromis inhérent à la constitution de coalition. Ceci est le





résultat d'un mode de scrutin proportionnel qui rapproche la Catalogne des modes de fonctionnement que l'on peut trouver en Allemagne ou en Belgique. Même si le mode de scrutin est également proportionnel au niveau espagnol, la petite taille des circonscriptions le transforme en scrutin quasiment majoritaire. Le PSOE et le PP se succèdent au pouvoir, dans une logique proche de celle que l'on observe en France ou en Grande-Bretagne.

Ces nouveaux argumentaires sont d'autant plus efficaces électoralement qu'ils éloignent les nationalismes régionaux d'une image de repli sur soi identitaire basée sur un roman « national » idéalisé. Les arguments de spoliation ou de frustrations historiques (facilement assimilables à un discours d'extrême droite ou identitaire) sont remplacés par un discours d'apparence logique et rationnel basé sur des faits, des chiffres et des comparaisons – qu'il s'agisse de comparaison de PIB par habitant ou de résultats électoraux. Ces nouveaux argumentaires portent d'autant

“ Ces nouveaux argumentaires sont d'autant plus efficaces électoralement qu'ils éloignent les nationalismes régionaux d'une image de repli sur soi identitaire basée sur un roman « national » idéalisé. ”

mieux qu'ils sont adaptés à l'individualisme post-moderne dans l'air du temps. La construction nationale et les grands élans collectifs n'ont plus le vent en poupe. Place aux préoccupations individuelles et au calcul de ce que coûte l'État belge, espagnol ou canadien. De manière très concrète, la N-VA avait, au terme d'un calcul contesté, affirmé que chaque ménage flamand payait chaque année une voiture neuve à un ménage wallon au titre des transferts intra-belges. L'acteur central n'est plus la collectivité ou la nation, mais l'individu et sa famille.

Si ces nouveaux argumentaires sont essentiels au succès des nationalismes du XXI^e siècle, ils nécessitent pourtant de s'appuyer sur une identité préexistante. La Ligue du Nord constitue un exemple de mouvement s'appuyant quasi exclusivement sur l'argumentaire économique et qui a finalement échoué. Cet échec s'explique en grande partie par l'absence de consistance identitaire d'un projet basé sur la Padanie, soit une entité totalement fictive sans aucune réalité historique. Même si l'aspect purement culturel ou identitaire ne suffit plus, cet élément demeure nécessaire. En effet, il importe que les individus s'identifient comme faisant partie d'un groupe distinct à l'intérieur de l'État, afin d'éventuellement constater une différence de niveau de richesse ou de choix politiques.

L'autonomie plutôt que l'indépendance

Malgré cette progression des idées régionalistes, la perspective de nouvelles indépendances en Europe n'est pas beaucoup plus forte qu'avant.

La première raison en est que ces nouveaux argumentaires ne conduisent pas forcément à l'indépendance. Il est en effet tout à fait possible d'y répondre en donnant une plus grande autonomie aux régions concernées. Une refonte des mécanismes de solida-

rité ou une plus grande autonomie fiscale peuvent permettre de répondre à l'argument économique fondé sur le différentiel de richesse. De même, la décentralisation d'un maximum de compétences permet de répondre à l'argument politique. C'est du reste ce qu'a fait le gouvernement britannique au moment du référendum écossais : promettre de confier de nouvelles compétences à l'Écosse en matière de fiscalité et de protection sociale permettait de contrer l'argument du différentiel politique développé par les indépendantistes.

Dans les faits, seules la Catalogne et l'Écosse connaissent un mouvement indépendantiste d'importance. Dans les autres cas, les mouvements régionalistes réclament en réalité une autonomie plus importante. C'est notamment le cas en Flandre, où le principal parti nationaliste, la N-VA, a bien compris que l'indépendance était rejetée par une majorité de la population flamande (3). Ce parti prône aujourd'hui le confédéralisme, tout en mettant actuellement cet agenda institutionnel en sourdine afin de participer au gouvernement fédéral belge. Au-delà du manque de volonté populaire, il faut souligner que l'indépendance pose un certain nombre de problèmes en matière de reconnaissance internationale et de participation à l'Union européenne.

L'intégration dans l'Union européenne

Une des questions essentielles liées à l'accession à l'indépendance de ces nouveaux États est celle de leur participation à l'Union européenne. Les mouvements indépendantistes européens actuels ont ceci de particulier qu'ils sont tous pro-européens et ne conçoivent pas leur futur État hors de l'Union. Cette posture est tout à fait cohérente avec l'utilisation des

Photo ci-dessous :

Des italiens défilent pour défendre l'idée de la Padanie, le rêve sécessionniste de la Ligue du Nord (également appelée Ligue du Nord pour l'indépendance de la Padanie), arborant le drapeau avec le soleil des Alpes proposé par la Ligue pour représenter la Padanie. (© Rob.)



arguments pragmatiques et économiques déjà évoqués et avec le développement d'un nationalisme « ouvert », non basé sur l'ethnicité, mais sur un vivre-ensemble. Celui-ci est symbolisé, dans le cas de la Catalogne et de la Flandre, par la pratique de la langue de la région.

L'existence d'une structure supra-étatique comme l'Union européenne permet en effet de pallier aux incertitudes fortes (en particulier en matière économique) liées à l'indépendance. Elle offre un cadre global permettant le libre-échange, un cadre juridique stable et, pour les pays de la zone euro, une monnaie dont la stabilité est assurée. Mais pour que ce scénario idéal



advienne, il convient de rester à l'intérieur de l'Union européenne suite à l'indépendance, ou du moins de ne pas en être exclu trop longtemps. Or la chose est loin d'être aisée.

La nécessité de ré-adhérer

En premier lieu, tordons le cou à une idée régulièrement avancée dans les milieux nationalistes : celle qu'un nouvel État issu d'un État membre de l'Union serait admis d'office ou ne serait pas exclu de l'UE. Or tant le droit international que la coutume établissent qu'un nouvel État n'appartient plus à aucune organisation internationale au moment de son indépendance (4). Dès lors, sous quelles conditions et dans quelles circonstances une réintégration dans l'Union européenne pourrait-elle s'opérer ? La première des contraintes est liée à la reconnaissance internationale. Afin de pouvoir intégrer l'Union européenne, il

Une politique européenne restrictive

Une fois la reconnaissance acquise, l'intégration à l'Union européenne ne va pas, elle non plus, de soi. Si un État issu d'un État membre dispose déjà de l'acquis communautaire, il ne faut pas oublier que les critères pour intégrer l'Union sont aujourd'hui plus stricts qu'ils ne l'étaient à l'époque de l'adhésion de l'Espagne ou du Royaume-Uni. Mais l'obstacle essentiel n'est pas constitué par des critères

cultés techniques insurmontables. Là où il n'y a pas de volonté politique, chaque difficulté technique devient un prétexte pour faire échouer les négociations ». Or les obstacles techniques qu'il est possible d'invoquer sont innombrables. Rappelons également que, pour permettre à l'Union d'accueillir un nouvel État, l'unanimité des États membres est requise tant pour ouvrir les négociations d'adhésion que pour clôturer celles-ci et admettre le nouvel État. Il suffirait qu'un seul des

“ Les mouvements indépendantistes européens actuels ont ceci de particulier qu'ils sont tous pro-européens et ne conçoivent pas leur futur État hors de l'Union. ”

Photo ci-contre :

Le 5 août 2012, le leader du parti nationaliste Corsica Libera, Jean-Guy Talamoni, prononce un discours lors des Journées internationales de Corte, réunion annuelle d'organisations indépendantistes et autonomistes européennes organisée depuis 1987 à l'initiative des mouvements nationalistes corses. (© AFP / Pascal Pochard-Casabianca)



convient en effet que le nouvel État soit officiellement reconnu par l'ensemble des États membres. Or, contrairement à une idée répandue, celle-ci ne va pas de soi. Afin d'assurer une reconnaissance générale et rapide, deux conditions cumulatives doivent être remplies : disposer d'un accord avec l'État central permettant de régler la séparation d'une part, et vérifier le soutien des populations concernées – le plus souvent au moyen d'un référendum – d'autre part. Le scénario tchécoslovaque, où l'élite politique s'était concertée pour séparer le pays sans consulter la population, n'est plus possible aujourd'hui. De même, le Kosovo est une exception à la non-reconnaissance en cas de sécession unilatérale.

d'ordre juridique. Il s'agit surtout de la volonté des États européens de ne pas faciliter la tâche des mouvements séparatistes. En effet, de nombreux pays européens, et en particulier les grands États, font face à de tels mouvements à l'intérieur de leurs frontières. Même si ces mouvements ne sont pas en mesure de revendiquer l'indépendance, permettre à un nouvel État d'entrer facilement dans l'Union européenne serait un incitatif beaucoup trop dangereux.

Dans cette situation, le processus d'accession à l'Union européenne serait probablement instrumentalisé à des fins politiques. La maxime de Paul-Henri Spaak prendrait alors tout son sens : « Là où il y a volonté politique, il n'y a pas de diffi-

28 États membres s'oppose à l'entrée du nouvel État pour que la candidature soit bloquée. L'expérience récente a montré que l'Union européenne avait une politique particulièrement restrictive en matière de séparation d'État. Si les États issus des explosions des fédérations socialistes soviétiques, yougoslaves et tchécoslovaques ont été rapidement reconnus au début des années quatre-vingt-dix, il n'en a pas été de même lors de l'indépendance du Monténégro puis du Kosovo. Face à la demande d'indépendance du Monténégro, formulée dès 2000, l'Union européenne a d'abord tout fait pour empêcher celle-ci. Alors que Serbes et Monténégrins s'étaient déjà mis d'accord pour organiser un référendum portant sur l'indépendance du Monténégro, l'Union est intervenue pour empêcher cette issue. Il en résulta une nouvelle Constitution qui proscrit toute indépendance durant trois ans. À l'issue de cette période, le référendum sur l'indépendance s'est tenu, mais les représentants de l'UE qui agissaient en tant que médiateurs y ont mis des conditions très restrictives : participation supérieure à 50 % et surtout 55 % de « oui » (5). Dans le cas du Kosovo, toutes les pistes ont été explorées pour éviter une déclaration d'indépendance. Ce n'est que huit ans après la fin des opérations militaires et le départ des forces serbes qu'une majorité d'États européens arrivent à la conclusion que l'indépendance est la seule solution viable. Cinq États membres (la Grèce, la Slovaquie, la Roumanie, l'Espagne et



Chypre) refusent toujours de reconnaître le Kosovo du fait de l'absence d'accord entre les autorités du nouvel État et la Serbie.

L'Écosse et la Catalogne dans l'UE ?

Dans ces conditions, quelles seraient les chances de voir une Écosse ou une Catalogne indépendante accéder à l'Union européenne ?

Dans le cas de l'Écosse, il apparaît difficile de s'opposer valablement à son intégration dans l'Union. Le processus référendaire exemplaire mené avec l'accord du gouvernement britannique n'offrait que peu d'arguments aux opposants à une telle intégration à partir du moment où le « oui » l'emportait. Si le Royaume-Uni reconnaissait le nouvel État, de quel droit les autres pays européens refuseraient-ils son intégration ?

La question porte plutôt sur les circonstances de cette adhésion et le délai nécessaire, ou plutôt imposé, avant que celle-ci n'advienne. Le SNP avait prévu une période de 18 à 24 mois entre une victoire du « oui » au référendum et une déclaration d'indépendance. Ce temps aurait été mis à profit pour négocier avec le gouvernement britannique les conditions de la séparation. Nombre de questions restaient en effet à régler : répartition de la dette, des actifs, du pétrole en mer du Nord, utilisation ou non de la livre sterling par l'Écosse indépendante, statut des bases militaires britanniques, etc. Mais ce délai aurait aussi permis d'ouvrir, en parallèle, des négociations d'adhésion à l'Union européenne. L'espoir était alors que les négociations d'adhésion puissent être conclues en moins de deux ans, afin que le nouvel État intègre l'Union dès la déclaration officielle d'indépendance ou très rapidement après celle-ci. Mais ce scénario idéal n'était pas le plus probable. À Bruxelles, on ne prévoyait aucun traitement privilégié pour l'Écosse indépendante et on imaginait plutôt des négociations d'adhésion s'étendant sur quatre ou cinq années, voire davantage.

Les nationalistes écossais s'étaient, semble-t-il, résignés à cette perspective en soulignant qu'une période hors de l'UE n'aurait pas de conséquences économiques importantes. Et de faire le parallèle avec la Norvège, État non membre de l'UE, mais dont les revenus pétroliers assuraient la prospérité.

La situation de la Catalogne est toute autre. Loin d'obtenir un accord avec l'État espagnol, les revendications catalanes se heurtent à une fin de non-recevoir, tant concernant les demandes de révision du statut de la Catalogne que l'organisation d'un référendum sur l'indépendance. Constante depuis le retour au pouvoir du Parti Populaire en 2011, c'est d'ailleurs cette attitude et la remise en cause du statut d'autonomie négocié avec le gouvernement de José Luis Zapatero (socialiste) qui a conduit une partie de la classe politique et de l'opinion publique catalane à se radicaliser et à demander l'indépendance. Historiquement, le mouvement catalan est en effet autonomiste et, il y a encore dix ans, personne n'envisageait sérieusement une Catalogne indépendante. Face au refus de Madrid de négocier, la seule possibilité qui s'offre à la Catalogne serait la déclaration unilatérale d'indépendance. Dans ces conditions, le nouvel État ne serait même pas reconnu par une majorité d'États européens. La France et l'Allemagne l'ont clairement exprimé avant la consultation du 9 novembre. Inutile alors d'espérer une intégration dans l'Union européenne.

Ces mouvements se trouvent donc dans une situation paradoxale : alors que l'appartenance à l'Union européenne est un argument de poids en faveur de l'indépendance, il s'avère que



devenir indépendant revient précisément à quitter cette structure supranationale qui offre une sécurité juridique, économique et monétaire. Il apparaît difficile, pour ces mouvements qui ne conçoivent pas l'indépendance hors de l'Union, de sortir de ce paradoxe. Dans ces conditions, il y a peu de chances de voir des États européens parvenir à l'indépendance dans un avenir proche. L'exception pourrait venir de l'Écosse, au cas où les Britanniques décideraient de quitter l'Union européenne lors du référendum qui se tiendra peut-être en 2017. Les Écossais étant très attachés à l'Europe, le SNP tiendrait probablement un autre référendum dont l'enjeu par rapport à l'Union serait tout autre. Alors que voter « oui » le 18 septembre signifiait quitter le Royaume-Uni et l'UE, il s'agirait alors de choisir entre l'une des deux appartenances. Dans ces conditions, on voit mal comment les États membres de l'Union pourraient bloquer ou contraindre la réadhésion de l'Écosse.

Vincent Laborderie

Notes

(1) Au Pays basque, le Parti nationaliste basque (PNB, autonomiste) a obtenu 34 % des voix aux dernières élections de 2012, alors que la coalition Bildu (indépendantiste) atteignait 25 %. En Corse, les autonomistes (Parti de la nation corse) ont obtenu 26 % des voix et les indépendantistes (Corsica Libera) 10 % aux élections territoriales de 2010.

(2) Parti nationaliste qui dirige le gouvernement écossais depuis 2007. C'est ce parti qui a organisé le référendum du 18 septembre 2014.

(3) La part de la population flamande désirant l'indépendance oscille entre 10 et 15 %. Les études récentes montrent même un recul de ce chiffre. (Marc Swyngedouw, Keon Abts & Jolien Galle, « Vlamingen en de communautaire kwestie » in *Vlaanderen kiest: Trends in stemgedrag en opvattingen over politiek, staatshervorming en Kerk*, LannooCampus, Leuven, 2014, p. 219-245).

(4) La seule exception à ce principe est constituée par l'État successeur d'un ensemble plus vaste, qui hérite et prend en charge toutes les associations contractées par l'État défunt.

(5) Sur l'intervention de l'UE au dans le processus d'indépendance du Monténégro, voir Amael Cattaruzza, *Territoire et nationalisme au Monténégro*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 122-133.

Photo ci-contre :

Affichage indépendantiste basque à Zarautz, dans la communauté autonome du Pays basque en Espagne. Si la violence terroriste a pris fin avec le dépôt des armes de l'organisation armée basque indépendantiste ETA (Euskadi Ta Askatasuna) en 2011, le bilan humain est lourd : 829 victimes entre 1959 et 2011. (© Zorion)

