



**ÉDIFICATION
NATIONALE AU SEIN
D'UN ÉTAT
MULTINATIONAL :
ENTRE LES
ASPIRATIONS DE LA
MAJORITÉ ET CELLES
DES MINORITÉS**

Carles Ferreira



Cftf2@kent.ac.uk

Carles Ferreira est chargé de cours et doctorant en politique comparée à l'Université du Kent. Dans ses travaux, il s'intéresse au nationalisme, à la politique territoriale et aux partis politiques. Avant de déménager dans le Kent, Carles a travaillé comme chargé de cours en sciences politiques à l'Université de Gironne.

Résumé

Regroupant en leur sein des collectivités distinctes aux aspirations différentes et souvent contradictoires, les États multinationaux ont l'habitude de voir naître une certaine rivalité entre la majorité et les minorités. Le présent article porte sur la dynamique de l'édification nationale dans ce contexte, et particulièrement sur la rhétorique du groupe majoritaire. Ainsi, le nationalisme dominant considère l'état actuel des choses et les symboles officiels de l'État comme neutres et qualifie par conséquent les efforts d'édification nationale des minorités de partisans et de sources de division. Néanmoins, force est d'admettre que tant la majorité que les minorités tentent de « nationaliser » leurs citoyens et de les rallier à leur propre cause nationaliste. Prenant appui sur l'expérience de l'Espagne pour étayer ma thèse, je tenterai de démontrer que la reconnaissance de cette réalité représente le premier pas vers l'établissement d'un cadre constitutionnel où les deux nationalismes peuvent s'épanouir et coexister.

Introduction

En octobre 2012, l'ancien ministre de l'Éducation de l'Espagne, José Ignacio Wert, a soulevé une vive controverse en affirmant que le gouvernement central avait l'intention d'« espagnoliser les enfants catalans ». En Espagne, le système d'éducation relève principalement des régions, qui jouissent d'une grande latitude dans le choix du contenu des matières sensibles comme l'histoire et les sciences sociales. Dans les régions dirigées par des nationalistes minoritaires, les pouvoirs dévolus sont généralement considérés comme des instruments d'édification nationale pouvant servir à alimenter une conscience nationale distincte au sein de la population cible. À l'inverse, comme dans l'exemple de l'ex-ministre Wert, les nationalistes majoritaires veulent préserver la loyauté des citoyens envers l'État-nation dans sa globalité et s'engagent donc également dans des activités d'édification nationale. Dans un État multinational où deux projets nationaux ou plus se

disputent le cœur et l'esprit des mêmes citoyens, la mainmise des acteurs politiques sur les instruments d'édification nationale et leur utilisation ne peuvent être prises à la légère.

Le présent article porte sur la dynamique de l'édification nationale au sein de structures politiques plurielles, et particulièrement sur la rhétorique du groupe majoritaire. Le nationalisme dominant considère l'état actuel des choses et les symboles officiels de l'État comme neutres et qualifie par conséquent les efforts d'édification nationale des minorités de partisans et de sources de division. Néanmoins, force est d'admettre que tant la majorité que les minorités tentent de « nationaliser » leurs citoyens et de les rallier à leur propre cause nationaliste. Je tenterai de démontrer que la reconnaissance de cette réalité représente le premier pas vers l'établissement d'un cadre constitutionnel où les deux nationalismes peuvent s'épanouir et coexister. Dans le présent article, je présente d'abord brièvement la dynamique majorité-minorités au sein d'États multinationaux décentralisés. Ensuite, j'explique le raisonnement derrière la rhétorique de la neutralité de l'État concernant la nation et l'appartenance ethnique. Puis, je prends appui sur le conflit catalan de l'Espagne contemporaine pour étayer ma thèse. Enfin, je reviens sur l'importance de ces constats pour l'intégrité et la stabilité des États pluriels, et je formule quelques idées pour favoriser la coexistence de différents nationalismes au sein d'États multinationaux fonctionnels.

Dynamique majorité-minorités au sein de l'État multinational

Le statut d'État pluriel ou multinational peut se définir comme étant la coexistence de deux groupes nationaux ou plus conscients de leur situation au sein d'une même structure politique et s'oppose donc à celui de l'État formé d'une seule nation (Keating, 2001; Gagnon et Tully, 2001). Dans ce genre d'État, il existe généralement un groupe majoritaire ainsi qu'un ou plusieurs groupes minoritaires. Les rapports entre eux sont parfois complexes, car leur quête diffère : les institutions de l'État servent souvent de moyens pour intégrer les minorités dans l'ensemble tandis que les groupes minoritaires essaient de promouvoir leur identité distincte et, de ce fait, de résister à l'assimilation (Norman, 2006). Dans les structures politiques décentralisées, où les instruments d'édification nationale sont répartis entre le gouvernement central et les régions, il n'est pas rare de voir une certaine forme de concurrence entre les différents groupes nationaux (Miller, 2000).

On peut expliquer cette disparité entre nationalismes concurrents des points de vue de l'autodétermination et de l'édification nationale. En ce qui a trait à l'autodétermination, l'objectif premier du nationalisme est de faire en sorte que les frontières de la nation concordent avec celles de l'unité politique (Gellner, 1983). Le but ultime du nationalisme minoritaire est de former un État, mais celui du nationalisme majoritaire est de rendre plus fort l'État envers lequel il s'identifie si fortement (Coakley, 2011) et d'éliminer les projets nationaux qui risquent de menacer l'unité du pays. Cependant, l'adoption d'un comportement nationaliste précède parfois la quête d'autodétermination, car l'identité revendiquée doit d'abord être définie. Elle doit être « créée, alimentée, façonnée et encouragée » (Norman 2006, p. 25). Par conséquent, on peut s'attendre à ce que les nationalismes de la majorité et des minorités tentent de « nationaliser » l'ensemble des

citoyens pour qu'ils se rallient en plus grand nombre à leur cause et, pour ce faire, s'engagent dans des activités d'édification nationale.

Toutefois, le nationalisme de la majorité se distingue de celui des minorités pour la bonne raison que c'est la majorité qui tient les rênes de l'appareil étatique. La collectivité dominante peut ainsi institutionnaliser ses ambitions nationales (comme la préservation de l'intégrité territoriale de l'État) de même que son identité, ses pratiques et sa culture nationales comme s'il s'agissait de caractéristiques communes à l'ensemble du pays. Selon Billig (1995), le nationalisme de la majorité peut ainsi demeurer invisible et être diffusé tout bonnement, comme le drapeau hissé, comme si de rien n'était, sur les édifices publics (*ibid.*, p. 8). Contrairement aux groupes minoritaires ou sans État (Guibernau, 1999), qui doivent forcément se tourner vers les principes nationalistes pour défendre leur cause, le nationalisme majoritaire n'a qu'à invoquer la loi et à s'en tenir à sa rhétorique sur la neutralité pour faire valoir ses aspirations nationales. Nous aborderons ces notions plus en profondeur dans la prochaine partie.

La rhétorique sur la neutralité de l'État

Abstraction faite des idéologies comme celles de la droite radicale, il existe dans le courant de pensée politique libéral une longue tradition de promotion de la neutralité de l'État. Puisqu'il n'existe pas un seul bon mode de vie, les États doivent adopter une attitude qui soit la moins « discriminatoire » possible sur les questions liées au genre, à la religion, à l'orientation sexuelle et autres sujets connexes (Rawls, 1971; Rawls, 1987). Ainsi, il appartient aux institutions de rester neutres et de permettre aux citoyens de vivre leur vie selon leurs idéaux, quels qu'ils soient. Ce principe pourrait aussi s'appliquer à l'appartenance ethnique et au nationalisme, dans un contexte où l'État ne favoriserait pas un groupe ethnique ou national plus qu'un autre. À la lumière de ce qui précède, les États modernes parviendraient à surmonter les différences culturelles en favorisant l'instauration d'une collectivité unie par des liens individuels créés de plein gré et reposant sur un ensemble de droits et libertés « non discriminatoires » enchâssés dans les ordres juridiques, comme c'est le cas pour la Charte canadienne des droits et libertés ou la Constitution espagnole de 1978.

Dans une structure politique multinationale, cette perspective profite particulièrement au groupe majoritaire pour deux raisons. Premièrement, puisque l'État continue de diffuser l'image identitaire de la majorité – il est impossible pour les institutions d'être totalement neutres sur les plans de l'appartenance ethnique et du nationalisme (Kymlicka, 1995) –, les décisions fondamentales, notamment en ce qui a trait à la langue officielle ou aux jours fériés, reposent inexorablement sur l'expérience propre de la nation. Ces aspects étant déjà institutionnalisés, la collectivité dominante a tendance à se considérer comme porteuse des caractéristiques nationales communes et remet rarement en cause les questions identitaires (Dupont, 2011). Son attachement à l'État relève du patriotisme plutôt que du nationalisme et prend appui sur les concepts démocratiques, les valeurs libérales et même sur une certaine forme de cosmopolitisme. Les minorités, elles, disposent de moins d'instruments pour promouvoir leur nationalisme et remettent donc en cause l'État en faisant ressortir leur caractère particulier. Ainsi, la majorité affirme

vouloir renforcer la démocratie et parvenir à une coexistence pacifique, tandis que les minorités sont considérées comme des groupes ethniques aux vues étroites, sources d'instabilité (Ferreira, 2019).

Deuxièmement, si la majorité profite aussi de cette perspective, c'est surtout pour des raisons d'unité nationale. Les valeurs démocratiques et libérales revendiquées par la majorité ne surgissent pas de nulle part, mais bien d'un cadre national précis. De plus, certains régimes juridiques comme celui de l'Espagne posent même l'unité indivisible de la nation comme fondement de la proposition constitutionnelle. Dans ce contexte, *neutralité* renvoie au maintien de l'état actuel des choses et, par ricochet, de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale de l'État. À dessein ou non, la rhétorique de la neutralité de l'État sert donc à protéger les ambitions nationales de la collectivité majoritaire (Dieckhoff, 2011), qui consistent avant tout à empêcher le sécessionnisme. En résumé, pour clamer la neutralité de son nationalisme, la majorité utilise les symboles et le discours officiels (et non nécessairement neutres) de l'État, lesquels lui correspondent, mais aussi correspondent à l'unité du pays telle qu'elle la perçoit.

Édification de la nation (de la majorité) : l'exemple de l'Espagne

L'Espagne constitue un exemple d'échec historique en matière d'édification nationale, tant pour le nationalisme majoritaire que le nationalisme minoritaire, qui n'ont pas réussi à imposer une identité nationale exclusive aux citoyens qu'ils ciblaient. En Catalogne et au Pays basque, notamment, la population a l'habitude des identités et loyautés partagées à l'égard de sa région et de l'Espagne dans son ensemble. C'est pourquoi les dirigeants nationalistes régionaux font appel aux pouvoirs qui leur sont dévolus pour s'engager dans des activités d'édification nationale, à l'instar de l'État, mais dans le but inverse. La tentative de sécession récente en Catalogne a soulevé bien des préoccupations chez l'élite nationaliste espagnole concernant le recours aux instruments d'édification nationale pour promouvoir le séparatisme. Cependant, le recours aux mécanismes de l'État pour faire observer l'unité et favoriser un sentiment de loyauté envers le pays dans son ensemble n'est pas du tout considéré comme une forme de nationalisme. Je reviendrai sur cette rhétorique plus bas.

Pour la période de 2017 à 2019, j'ai répertorié 46 interventions en chambre par les trois principaux partis de l'État (soit le Parti socialiste ouvrier espagnol [PSOE], le Parti populaire [PP] et les Ciudadanos [Cs]) au Parlement espagnol. Bien qu'ils abordent sous des angles différents la question territoriale, tous les partis soutiennent que la souveraineté nationale appartient au peuple espagnol dans son ensemble et estiment de manière implicite que les institutions ont le devoir et le pouvoir de demeurer neutres à l'échelle nationale (Brown Swan, Cetrà, 2020). Ils se déclarent également « constitutionnalistes » et croient donc que l'unité de l'Espagne doit être préservée, comme le stipule la Constitution. Faute d'espace, je limiterai mon analyse à quelques exemples typiques d'interventions du PP, le premier parti en importance pendant la période à l'étude. Au nom de la neutralité institutionnelle et pour lutter contre l'« endoctrinement » exercé par les dirigeants régionaux, de nombreuses revendications centralisatrices ont été formulées dans plusieurs domaines politiques tels que l'éducation

ou dans les médias. Par exemple, les conservateurs ont promis de « faire adopter une loi sur les symboles nationaux en faveur de la coexistence et de la neutralité institutionnelle. Des sanctions plus importantes seront imposées aux autorités ne se soumettant pas à l'obligation d'arborer le drapeau espagnol dans les édifices publics et le portrait du chef de l'État dans les salles de réunion locales [traduction] » (Partido Popular, 2019, p. 13).

Comme je l'ai déjà indiqué, on fait un rapprochement entre neutralité et légalité. La défense du drapeau national et du roi d'Espagne est présentée comme une sorte de devoir bureaucratique visant à assurer la coexistence et la neutralité, et non comme une aspiration nationaliste. De même, la porte-parole du PP au Parlement, plaidant en faveur de la loi, a déclaré ce qui suit : « Nous devrions défendre la Senyera [le drapeau catalan officiel] et non l'Estelada [le drapeau sécessionniste non officiel], ce dernier étant un symbole de haine [...] qui ne protège ni ne représente tous les Catalans [traduction] » (Congreso de los Diputados, 2018a, p. 14). En d'autres termes, les symboles reconnus par la loi sont tolérés et considérés comme représentatifs de tous les citoyens, tandis que ceux qui remettent en cause l'ordre constitutionnel sont dépeints comme sources de haine et d'affrontements. Néanmoins, comme l'indiquent les résultats de plusieurs enquêtes, les icônes nationales espagnoles telles que le drapeau ou la couronne sont aussi contestées, sinon plus, que les symboles indépendantistes en Catalogne.

Cet exemple est très pertinent, puisque la collectivité dans son ensemble, qui par définition constitue la majorité électorale et politique, est l'organe qui a la capacité de décider de ce qui est légal ou officiel et de ce qui ne l'est pas. Contrairement aux minorités, la majorité peut dissimuler ses objectifs nationalistes dans la rhétorique démocratique libérale, ces objectifs étant déjà enchâssés dans les ordres juridiques. Nul besoin, donc, d'invoquer des principes nationalistes abstraits; la loi suffit à la tâche. Par exemple, lors d'une autre intervention en chambre, la même porte-parole a qualifié la Constitution d'élément qui « nous défend tous », puisqu'elle représente les valeurs que sont « la liberté, la coexistence et l'unité espagnole » (Congreso de los Diputados, 2018b, p. 46). Rappelons que l'unité espagnole n'est pas présentée comme un objectif nationaliste, mais bien comme un principe juridique (neutre) qui doit être mis en application, au même titre qu'un règlement exigeant qu'une contravention soit émise à l'endroit d'un conducteur qui enfreint le code de la route.

Reconnaissance du nationalisme pour la coexistence

Dans les États multinationaux, le nationalisme des minorités mise sur l'édification nationale pour appuyer ses revendications en faveur d'une plus grande autonomie politique, puis demande encore plus d'autonomie pour obtenir davantage d'instruments d'édification nationale. On peut comprendre que la majorité hésite à accorder plus de pouvoirs aux régions de crainte d'alimenter ce cercle vicieux, qui pourrait finalement conduire à la sécession. À l'inverse, on peut comprendre que les minorités s'inquiètent de la place qu'elles occupent au sein de l'État élargi puisque, ultimement, leur statut est tributaire de la volonté politique de la majorité contrôlant les institutions centrales. C'est d'autant plus vrai que la collectivité dominante, déconnectée de sa conscience

nationaliste, voit souvent les revendications des minorités comme un danger qui menace l'ordre démocratique libéral de l'État.

Voilà pourquoi je suis d'avis que la première étape pour assurer la coexistence au sein d'États multinationaux exige, de part et d'autre, mais chez la majorité surtout, de reconnaître son nationalisme. Comme nous l'avons vu précédemment, dans sa rhétorique, la collectivité dominante ne s'appuie pas explicitement sur des principes nationalistes parce qu'elle n'a pas besoin de le faire. Toutefois, le concept de neutralité repose clairement sur l'atteinte d'un objectif nationaliste. Par ailleurs, pour fonctionner, tout accord politique au sein d'un État pluriel devra être issu de négociations entre les deux groupes (Norman, 2006) concernant l'exercice des pouvoirs dans plusieurs domaines politiques, y compris dans ceux qui cadrent davantage avec leurs desseins respectifs. Les limites et règles éthiques applicables à l'édification nationale doivent aussi faire l'objet de discussions de manière à assurer l'épanouissement des nationalismes respectifs ainsi que la loyauté envers la structure politique dans son ensemble. C'est pourquoi la majorité ne doit pas être « propriétaire » de l'État (Brubaker, 1996) et les minorités ne doivent pas percevoir l'État comme une entité étrangère.

La transposition de ces idées sur le plan institutionnel a été largement abordée dans la documentation scientifique, notamment dans la présentation des différentes versions de fédéralisme plurinational et de souverainetés partagées. Dans le présent article, j'ai voulu mettre l'accent sur le rôle crucial que doit jouer la majorité dans l'édification d'un cadre politique stable où différents groupes nationaux peuvent coexister. Après tout, il s'agit du groupe le plus important, qui détient la plupart des instruments permettant de favoriser la diversité, compte tenu de sa situation majoritaire vis-à-vis des processus d'amendement constitutionnel et juridiques. La volonté d'instaurer un climat de confiance entre les éléments modérés des deux groupes pourrait constituer un bon point de départ pour l'établissement d'un cadre de saine coexistence, dès lors que, rappelons-le, une prise de conscience du nationalisme aura été faite et qu'il aura été admis que toutes les formes de nationalisme ne sont pas nécessairement tyranniques ou menaçantes. Difficile, certes, mais pas impossible.

Traduction par Josée Brisson, trad. a.

Citation suggérée : Ferreira, C. 2020. « Édification nationale au sein d'un État multinational : entre les aspirations de la majorité et celles des minorités ». *50 déclinaisons de fédéralisme*.

Références

Billig, M., 1995. *Banal nationalism*. London : Sage.

Brown Swan, C. et Cetrà, D., 2020. Why Stay Together? State Nationalism and Justifications for State Unity in Spain and the UK. *Nationalism and Ethnic Politics*, 26(1), pp. 46-65.

Brubaker, R., 1996. *Nationalism reframed: Nationhood and the national question in the new Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Coakley, J., 2011. National Majorities in New States: Managing the Challenge of Diversity. *Contemporary Majority Nationalism*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 101-124.

Congreso de los diputados, 2018a. *Sesión plenaria núm. 156*.

Congreso de los diputados, 2018b. *Sesión plenaria núm. 166*.

Dieckhoff, A., 2011. The paradoxes of contemporary nationalism. Dans: A. Gagnon, A.-G., Lecours et G. Nootens, (dir.), *Contemporary Majority Nationalism*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 21-42.

Dupont, L., 2011. Cultural diversity and modernity: the conditions of the vivre ensemble. Dans: A. Gagnon, A.-G. Lecours et G. Nootens, (dir.), *Contemporary Majority Nationalism*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press, pp. 80-100.

Ferreira, C., 2019. Challenging Majority Nationalism: the Renaming of Streets in Catalonia. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals-Journal of Self-Government*, (29), pp. 101-138.

Gagnon, A.-G. et Tully, J., 2001. *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gellner, E., (dir.), 1983. *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.

Guibernau, M., (dir.), 1999. *Nations without States*. Cambridge: Polity Press.

Keating, M., 2001. *Plurinational democracy: stateless nations in a post-sovereignty era*. Oxford: Oxford University Press.

Kymlicka, W., 1995. *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.

Miller, D., 2000. *Citizenship and national identity*. Cambridge: Polity Press.

Norman, W., 2006. *Negotiating nationalism: nation-building, federalism, and secession in the multinational state*. Oxford: Oxford University Press.

Partido Popular, 2019. *Programa electoral 2019. Por todo lo que nos une*.

Rawls, J., 1987. The idea of an overlapping consensus. *Oxford journal of legal studies*, 7(1), pp. 1-25.

Rawls, J., 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lectures suggérées

Dieckhoff, A., 2016. *Nationalism and the multination state*. London: Hurst & Company.

Gagnon, A.-G., Lecours, A. et Nootens, G., 2011. *Contemporary majority nationalism*. Montréal et Kingston: McGill-Queen's University Press.

Núñez Seixas, X.M., 2001. What is Spanish nationalism today? From legitimacy crisis to unfulfilled renovation (1975-2000). *Ethnic and racial studies*, 24(5), pp. 719-752.