

Des Etats pluriethniques dans l'ex-Yougoslavie ?

**Etat du citoyen (*gradjanska drzava*) ou Etat du
membre de la nation (*nacionalna drzava*) ?**

Marie-Paule Canapa

Les Cahiers du CERI
n° 7 - 1993

Des Etats pluriethniques dans l'ex-Yougoslavie ?

Etat du citoyen (*gradjanska drzava*) ou Etat du membre de la nation (*nacionalna drzava*) ?

Marie-Paule Canapa¹

La fin du communisme en Yougoslavie s'est accompagnée de la résurgence des nationalismes qui ont débouché sur l'éclatement de l'Etat yougoslave et sur une guerre. Pas plus que le royaume entre les deux guerres, le Parti communiste après 1945 n'a pu assurer durablement la cohabitation des Slaves du sud et des autres nationalités de l'espace "yougoslave". Le Parti communiste avait instauré un fédéralisme, reconnu de nombreux droits aux nationalités, mais il contrôlait l'expression de l'identité nationale et celle des revendications nationalistes, et la démocratie promise n'a pas été réalisée. Toutes les nationalités se sont retrouvées insatisfaites. Les premières élections libres en 1990 ont vu, dans toutes les républiques, la victoire du nationalisme, qu'il soit représenté par des partis non communistes (Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, partiellement Macédoine) ou communistes (Serbie, Monténégro). Un accord

¹ Chargée de recherche au CNRS (CERI), auteur de "Crise des nationalités et crise du système politique en Yougoslavie", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 22(3), septembre 1991.

sur une Yougoslavie qui aurait affirmé pleinement les droits des nationalités et aurait été démocratique s'est avéré impossible. Et la recherche d'un Etat indépendant par les Slovènes et les Croates, nationalités fondatrices de l'Etat yougoslave en 1918 mais qui étaient restées insatisfaites de leur statut dans cet Etat, s'est heurtée à la volonté des Serbes de maintenir un Etat yougoslave regroupant l'ensemble de leur nation dispersée, projet soutenu par l'armée fédérale. De l'incompatibilité de ces projets, une confrontation armée a résulté. Si l'armée yougoslave se retirait après une brève intervention en Slovénie, république homogène n'abritant presque pas de Serbes, la Croatie, après un conflit très dur entre Croates et Serbes appuyés sur l'armée fédérale, reste un foyer ouvert, avec notamment la rébellion des Serbes de la Krajina. Et la guerre a pris des proportions catastrophiques en Bosnie-Herzégovine aux nationalités entremêlées, où les Serbes, dans le but de créer un Etat de tous les Serbes, ont initié des déplacements forcés de population mais où Croates et Musulmans se sont bientôt affrontés eux aussi.

Au-delà même des implications de la guerre, il convenait de s'interroger sur ce que peuvent être les nouveaux Etats qui se sont séparés de la Yougoslavie (Croatie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine) qui sont eux-mêmes pluriethniques. Alors que ces nouveaux Etats veulent instaurer la démocratie, comment assureront-ils les droits des minorités, des nationalités de façon générale ?

La formation d'Etats indépendants à partir de la Yougoslavie est l'aboutissement d'aspirations de plus ou moins longue date parmi les Slaves du Sud. Mais, en général, ces Etats ne correspondent pas à une ethnie donnée. Par suite de migrations déjà anciennes mais qui se sont poursuivies jusqu'à une date récente, les ethnies slaves du Sud sont dispersées dans l'espace ex-yougoslave, les Serbes surtout, mais aussi les Croates, à un moindre degré les Musulmans ; elles sont mêlées entre elles

et à d'autres ethnies non slaves du sud, à l'exception des Slovènes, bien regroupés ; les Macédoniens, également peu dispersés dans le cadre ex-yougoslave, étant, eux, mêlés à des non-Slaves, notamment des Albanais.

Dans un tel milieu pluriethnique, la proclamation d'un "Etat national" comme en Croatie et en Macédoine crée, par sa formation même, deux groupes de citoyens, ceux de la nation principale et ceux des autres nationalités. C'est ce qui apparaît dans les adresses à la population des dirigeants de Croatie : "Aux Croates et à tous les citoyens de Croatie" (*Hrvati, Hrvatice i svi gradjani Hrvatske !*). Si, comme cela a pu être le cas parfois au début, l'on s'adresse aux seuls Croates/ethnie (*Hrvati, Hrvatice*), près du cinquième de la population est ainsi laissé de côté, les Serbes et les autres minorités².

Cette situation d'inégalité et de division des citoyens sur une base ethnique découle de la définition même de l'Etat telle qu'elle est inscrite dans les Constitutions, en tant qu'Etat d'une nation donnée, bien qu'assurant l'égalité des citoyens et les droits des minorités ; par exemple : "La Croatie, Etat national du peuple croate et Etat des membres des autres nationalités et minorités qui en sont les citoyens..."³. Cette situation est renforcée par les circonstances mêmes de l'affirmation de la nation principale en Etat dans un rapport conflictuel implicite ou explicite avec une des minorités. C'est le cas en Croatie où l'indépendantisme croate s'affirme en partie contre une prépondérance des Serbes dans l'Etat yougoslave, tandis que les Serbes

² Dans le texte, on emploiera le terme de Croates/ethnie pour faire la distinction avec les Croates comme citoyens de la Croatie.

³ "Ustav Republike Hrvatske" [Constitution de la république de Croatie], Préambule, *Izjvesca Hrvatskoga Sabora* [Bulletin de l'Assemblée de Croatie] 15, 22 déc. 1990, p. 31.

de Krajina ont opté pour le rattachement à un Etat serbe et recourent aux armes dans ce but. C'est le cas aussi en Macédoine avec la présence d'une minorité non slave, les Albanais, qui paraît menaçante par son séparatisme potentiel et par sa forte expansion démographique.

Ainsi, le problème créé par l'"Etat national" en milieu pluriethnique, même s'il se pose d'abord en termes de droit des minorités, est un problème de démocratie sur le plan le plus général.

Problème de minorités et démocratie

Le problème des minorités dans l'Etat pluriethnique est celui de leur statut de citoyen : accès à ce statut et contenu de celui-ci. Ce statut de citoyen est une question de droits de l'homme et du citoyen, mais il est déterminé également par les principes de base de l'organisation de la démocratie dans l'Etat et par les rapports même de démocratie qui y prévalent⁴.

La liberté d'exprimer une identité en tant que minorité

Le respect des droits de l'homme et du citoyen dans l'Etat, la participation à égalité des minorités à ces droits sont les conditions premières de leur accès au statut de citoyen. En concrétisant les droits de l'homme et du citoyen, publics ou privés, (liberté d'opinion, d'association, etc.), la politique des droits des minorités leur

⁴ Sur la citoyenneté, voir *La Citoyenneté et les changements de structure sociale et nationale de la population française* coord. C. Wihtol de Wenden, Paris, Fondation Diderot, 1988, 364 p. Nous remercions C. de Wenden des entretiens sur la citoyenneté qu'elle nous a accordés.

apporte avant tout la liberté d'exprimer une identité en tant que minorité. Liberté d'expression de l'identité nationale, de ses composantes diverses avec notamment les droits culturels - usage de la langue et de ses caractères (latins, cyrilliques), des symboles (drapeaux, etc.), écoles de minorités, associations culturelles, droit de religion ; liberté d'expression sur le plan politique, avec le droit de constituer des partis de minorités, le droit de participer aux affaires publiques à tous les niveaux. C'est ce que prévoient les Constitutions de Croatie et de Macédoine et, en Croatie, la Loi sur les communautés nationales et ethniques de 1991⁵. Les droits des minorités sont confortés par les dispositions proscrivant la discrimination entre citoyens sur une base ethnique (religieuse, raciale, etc.) (art. 9 de la Constitution de Macédoine, art. 14 de la Constitution de Croatie), et interdisant de limiter les droits de l'homme et du citoyen sur une base ethnique (art. 54 de la Constitution de Macédoine). L'existence d'un Etat de droit (respect de la légalité) est une condition de la réalisation de ces droits, celle d'un secteur privé (écoles privées par exemple) en est une garantie.

Cette liberté d'expression ainsi affirmée est d'autant plus importante qu'elle n'a pas toujours existé et était réduite dans la période antérieure, notamment sur le plan politique. Cependant, le statut de citoyen, pour les minorités, n'est pas seulement une question de droits : il est déterminé par les principes de base de l'organisation de la démocratie dans l'Etat, par la définition de la citoyenneté en tant qu'appartenance à l'Etat (la "nationalité") et par les conditions d'exercice de la souveraineté du peuple. Or ces déterminantes de la citoyen-

⁵ *Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etnickih i nacionalnih zajednica ili manjina u republici Hrvatskoj* [Loi constitutionnelle sur les droits de l'homme et les libertés et sur les droits des communautés ou minorités nationales et ethniques en Croatie], 4 déc. 1991.

neté en général ne permettent pas une pleine affirmation des membres des minorités en tant que citoyens.

Un citoyen limité dans son affirmation

La prépondérance de la nation principale et l'expression de l'identité nationale des minorités

La définition de la citoyenneté en tant qu'appartenance à l'Etat (la "nationalité") est marquée par la prédominance de la nation principale. Certes, l'égalité entre nation principale et minorités est assurée dans les Constitutions ; les minorités anciennes (celles ayant en quelque sorte un droit légitime à faire partie de l'Etat), "autochtones" selon la terminologie usuelle en Croatie, sont énumérées nommément dans les préambules des Constitutions de Croatie et de Macédoine : "La Macédoine, Etat national du peuple macédonien dans lequel est assuré l'égalité civique complète et la cohabitation permanente du peuple macédonien avec les Albanais, les Turcs, les Roms et autres nationalités qui y vivent"⁶. Néanmoins l'Etat se fonde sur une nation principale, il est l'Etat "national" de cette nation et non celui des minorités.

Or, dans ces régions, les identités des nations présentes sur un même territoire sont diverses et se sont affirmées souvent en opposition l'une à l'autre, au travers de leurs composantes (symboles, passé, religion, langue)⁷. D'autre part, les identités nationales tant

⁶ *Ustav na Republika Makedonija* [Constitution de la république de Macédoine], Skopje, 1991, p. 13.

⁷ Sur le problème des identités nationales en Europe centrale et orientale voir le n° spécial de *l'Evénement européen* (16), 1992, "Les minorités - Quelle chance pour l'Europe ?" et en particulier l'article de I. Zalatnay, "La question des minorités en Europe centrale et orientale", pp. 101-114.

de la nation principale que des minorités sont encore très vivantes dans la population, façon de s'affirmer par rapport à l'autre ; et une identification nationale peut s'exprimer lors d'événements privés, un drapeau national déployé à l'occasion d'un mariage, par exemple.

Par conséquent, il est difficile pour les minorités d'adhérer à une définition de la citoyenneté ("nationalité") marquée par les composantes de l'identité nationale de la nation principale qui auront, *de facto*, ou même juridiquement, une place prépondérante dans l'Etat. Les symboles de l'Etat sont ceux de la nation principale (drapeau, hymne, etc.), de même pour la langue (les caractères différents). Le passé peut peser lourd : c'est le cas, pour les Serbes de Croatie, de l'existence de l'Etat croate indépendant entre 1941 et 1945 et de sa politique raciste. L'Etat croate actuel ne s'y réfère pas - la Fête nationale a été fixée le jour anniversaire des élections libres de 1990. Il tente, en fait, de dissocier l'indépendantisme de la période de la guerre du fascisme, en soulignant l'existence d'une lutte antifasciste parmi les Croates, dans le Mouvement des Partisans ou en dehors. Parmi les fondements d'un Etat croate énumérés dans le Préambule de la Constitution de 1990, l'Etat oustacha est exclu, alors que figure le Conseil antifasciste de Croatie créé dans le Mouvement des Partisans en juin 1943, les Croates reprochant au régime communiste de ne pas l'avoir fait aboutir à un véritable Etat après 1945 (voir aussi les déclarations du président de l'Assemblée croate, Stj. Mesic, lors de la Fête nationale le 30 mai 1993⁸). Mais cette attitude n'est pas sans ambiguïté, masquant le lien qui a pu exister temporel-

⁸ *Izvjescja Hrvatskoga Sabora* 92, 7 juin 1993, p. 4.

rement entre "un totalitarisme et le patriotisme"⁹. En ce qui concerne la religion, signe important de l'ethnie dans ces régions, celle de la nation principale tend à avoir une place privilégiée *de facto* dans l'Etat. Certes, les Constitutions établissent la laïcité (séparation Etat/"Eglises", égalité des "Eglises") (art. 41 de la Constitution de Croatie, art. 19 de la Constitution de Macédoine), mais il y a une assimilation entre identité nationale et religion, soulignée par des représentants de la nation principale. Ainsi, en Croatie, la religion catholique peut être considérée comme un élément du croatisme, de l'appartenance à la civilisation européenne, occidentale ; il y a aussi un soutien de l'Eglise catholique au pouvoir qui, même s'il n'est pas inconditionnel (voir la défense des droits démocratiques dans le nouvel Etat), peut gêner l'adhésion d'une minorité (comme les Serbes) à l'Etat.

Alors que l'identité nationale de la nation principale s'exprime de manière prépondérante dans l'Etat, pour les minorités l'expression de l'identité se réduit pour l'essentiel à des droits culturels qui assurent la transmission et la sauvegarde des caractéristiques culturelles de l'ethnie - usage privé et public de la langue, de ses caractères d'écriture, enseignement des matières liées à l'identité nationale dans les écoles de minorités (histoire, littérature, langue), expression des coutumes dans les associations culturelles, liberté de religion. Ces droits culturels sont en partie territorialisés dans les zones compactes de minorités quand leur usage concerne les services publics : en Macédoine, l'albanais n'est pas langue officielle, mais son utilisation dans l'administration, concouramment au macédonien, est prévue dans les communes où une autonomie locale est reconnue (art. 7 de la Constitution, portant sur l'usage de leur langue par les minorités). Les écoles de minorités

⁹ Sur l'absence de discussions sur le lien temporaire entre le totalitarisme et le patriotisme, voir *Danas* (Zagreb), 6 août 1991, p. 15 (I. Cicak).

financées par l'Etat sont prévues aussi dans les zones compactes de minorités, ainsi en Croatie dans les communes où une minorité représente plus de 50 % de la population (pour les Serbes, avant tout dans la Krajina). Ailleurs, des écoles de minorités sont possibles, mais elles seront privées et par là à la charge des minorités ; dans les écoles publiques, il y aura des sections pour minorités seulement.

Cette territorialisation partielle des droits culturels est d'autant plus problématique que les minorités sont souvent dispersées : en Croatie, au moment de l'adoption de la Loi sur les communautés nationales, avant la guerre croato-serbe, les Serbes résidaient pour la plupart hors des communes à statut spécifique de Krajina (dans des villes, à Zagreb notamment, en Slavonie aussi). En Macédoine, seules deux communes comptent plus de 50 % d'Albanais¹⁰. Le problème est encore plus grave pour les minorités peu nombreuses. Il a été l'objet de débats à l'Assemblée de Croatie lors de l'adoption de la Loi sur les communautés nationales. Mais cette territorialisation correspond à la conception de l'Etat se fondant sur une nation principale, à la tendance à considérer que chaque ethnie doit avoir un territoire, auquel sont attachés droits et compétences.

Le principe de majorité et la participation des minorités à la souveraineté du peuple

A côté de la définition de l'appartenance à l'Etat ("nationalité"), les conditions de l'exercice de la souveraineté du peuple constituent une autre déterminante du statut de citoyen. Comment les minorités peuvent-elles participer à la souveraineté du peuple quand l'expression démocratique de la volonté du peuple se fait

¹⁰ *tatisticki pregled* (Skopje) 42, sept. 1973.

selon le principe de la majorité, et que les partis sont avant tout "ethniques" ?

Par les droits politiques qui leur sont reconnus, les minorités bénéficient de conditions satisfaisantes de la représentation politique : droit à constituer des partis, droit à participer aux élections - en Croatie, représentation minimum assurée au Parlement pour les minorités atteignant plus de 8 % de la population, pour les autres cinq députés en tout. Les partis de minorités ont *de facto* une présence non négligeable au Parlement : en Macédoine, les partis albanais ont obtenu 15 % des sièges. Cependant, le principe de majorité empêche les minorités de participer réellement à la prise des décisions au niveau central de l'Etat ; en particulier elles ne peuvent influencer les décisions déterminant leur statut de minorité, celles définissant la citoyenneté notamment. Au Parlement, les partis de la nation principale sont majoritaires - en Croatie, un parti prédominant (le HDZ), en Macédoine, plusieurs partis, aucun n'ayant la majorité des sièges, mais tous orientés primordialement vers la construction de leur nation en Etat et donc le plus souvent alliés dans ce but. Ces partis ne sont pas enclins à défendre les intérêts des minorités ou à accepter des compromis avec les partis représentant des minorités. Pour promouvoir leurs intérêts, celles-ci utilisent des méthodes extraparlimentaires et recourent à différents moyens de pression. Ainsi en Macédoine, lors de l'adoption de la Constitution, les députés albanais ont quitté les séances du Parlement quand des amendements sur la définition de l'Etat jugés contraires à leurs aspirations ont été adoptés ; ils ont menacé de généraliser cette méthode de boycott aux débats sur le statut des minorités quand leurs points de vue ne seraient pas pris en considération (on a vu de la même façon, en Slovaquie, les députés hongrois sortir du Parlement quand a été défini le statut privilégié de la langue slovaque). En Macédoine, les partis de minorités usent aussi de la me-

nace du séparatisme pour obtenir satisfaction de leurs revendications. Les minorités pourront enfin être tentées de faire défendre leurs intérêts par leur mère-patrie, par l'étranger, voire recourir à l'usage des armes (Serbes de Krajina en Croatie). Avec les difficultés que représente le principe de majorité pour la participation des minorités à la prise de décision dans l'Etat, on touche à ce qui a pu être considéré comme une des limites du modèle de démocratie le plus généralisé, l'existence d'une minorité fixe (sociale, religieuse, ethnique)¹¹.

Un citoyen identifié au membre de sa "nation"

Troisième problème du statut du citoyen pour les minorités, le citoyen dans l'Etat pluriethnique tend à être identifié au membre de sa "nation", l'identité ethnique de l'individu prédominant sur ses autres identités. En effet, la division des citoyens sur une base ethnique constitutive de la création de l'"Etat national" en milieu pluriethnique est renforcée par les circonstances conflictuelles de la création de cet Etat. C'est tout d'abord le loyalisme des minorités envers le nouvel Etat qui est en question avec le séparatisme, qu'il soit potentiel (utilisé comme menace pour obtenir la satisfaction de revendications par les Albanais de Macédoine) ou déclaré avec recours aux armes et appui de l'extérieur (chez les Serbes de Krajina et de Slavonie, en Croatie). Ce séparatisme apparaît d'autant plus menaçant que la nation principale n'est pas forcément unie : ainsi en Croatie avec les régionalismes (Dalmatie, Istrie, etc.), qui peuvent avoir des tendances autonomistes, voire yougoslaves, un certain yougoslavisme perdurant encore sans doute parmi la population en général.

¹¹ *Traité de science politique*, t. 2, Paris, PUF, 1985, article "démocratie", par G. Lavau et O. Duhamel, p. 68.

Mais le loyalisme dépend aussi des conditions d'intégration faites aux minorités en raison même de la façon dont la nation principale (le pouvoir) appréhende ces minorités dans la construction de l'Etat. En Croatie, l'indépendantisme s'affirmant contre la prépondérance serbe dans l'Etat yougoslave, il y a une tendance à rendre les Serbes collectivement responsables de cette domination antérieure (difficultés pour l'obtention de la citoyenneté, vexations diverses, licenciements d'une administration où ils étaient "en surnombre")¹², et cette tendance n'a pu que se renforcer avec la guerre entre Serbes/armée fédérale et Croates, et avec l'occupation du tiers du territoire de la Croatie par les Serbes. Signe toutefois d'une tolérance envers les Serbes s'ils acceptent l'Etat croate, le président Tudjman a pu faire une distinction entre les Serbes en général et la politique agressive des dirigeants de la Krajina¹³ ; d'autre part, une loi de prescription (*abolicija*) a été adoptée en octobre 1992, pour les délits commis par les Serbes pendant la guerre croato-serbe, sauf pour ceux relevant du droit international (actes contre des civils, etc.). Ce problème d'intégration est aussi d'origine sociale. Si, en Croatie, les différences de coutumes, de mode de vie entre Croates et Serbes notamment, ne sont pas essentielles - les mariages mixtes étaient nombreux -, en revanche en Macédoine, la société albanaise restée très traditionnelle, de religion musulmane principalement, tranche par rapport à celle des Macédoniens/ethnie et elle est mal vue de ces derniers. Cette image négative est renforcée par la forte expansion démographique des Albanais couplée avec une immigration en puissance du Kosovo, qui réduisent la prépondérance numérique des Macédoniens/ethnie dans l'Etat et se concrétisent par

¹² *Novi Vjesnik* (Zagreb), 14 sept. 1992, p. 9 A ; 15 juil. 1992, p. 5 A.

¹³ *Vecernji list* (Zagreb), 1er février 1993, p. 3.

l'extension de la présence des Albanais à partir de l'ouest dans tout le pays, notamment par l'achat de terres.

Le loyalisme ne dépend pas forcément des droits accordés aux minorités : le cas des Serbes de Krajina, qui ont obtenu une autonomie importante et qui sont pourtant entrés en rébellion, en est un exemple. Cependant, les minorités représentent un enjeu démocratique pour les nouveaux Etats. Les droits garantis aux minorités ont été une condition de la reconnaissance de ces Etats par la communauté internationale, qui a émis des recommandations concrètes à ce sujet, et continue d'en tenir compte dans son soutien. Pour le pouvoir du nouvel Etat, qui recherche une légitimité fondée sur la démocratie parallèlement à celle acquise par l'indépendance, la démocratie envers les minorités est un témoin de la démocratie en général dans l'Etat. Mais le droit de regard que s'est ainsi octroyé l'étranger n'est pas sans susciter un sentiment d'ingérence.

De la division qui existe entre nation principale et minorités dans la construction de l'Etat, témoigne sans doute l'utilisation en Croatie, par des journalistes ou des politiciens, du terme de "corps national" (*nacionalni korpus*) à propos des Croates/ethnie, terme qui implique l'idée d'une nation unie dans la défense de ses intérêts ; on le trouvera appliqué également à d'autres nationalités, par exemple aux Albanais de Macédoine, *albanski nacionalni korpus*¹⁴.

Pour dépasser la division entre citoyens sur base ethnique et l'identification qui en résulte du citoyen au membre de sa nation, c'est la démocratie dans chaque nationalité et dans les rapports entre nationalités qui est impliquée.

¹⁴ *Novi Vjesnik*, 17 oct. 1992, p. 19 A ; 22 déc. 1992, p. 3 A.

Le problème posé à la démocratie par les minorités dans l'Etat pluriethnique est de leur donner les possibilités d'être des citoyens à part entière. Cette intégration des minorités dans l'Etat dépendra de l'existence de revendications allant en ce sens parmi les minorités et prévalant sur les tendances au séparatisme. Elle dépendra aussi des buts que se fixe la nation principale dans la construction de l'Etat : affirmation de la nation, unité, démocratie. Pour résoudre le problème, il a été question d'un "Etat du citoyen" (*gradjanska drzava*). Les Albanais de Macédoine l'ont réclamé lors des débats sur la Constitution. Mais sa définition reste imprécise : un Etat qui ne reposerait pas sur une nation principale (contrairement à l'"Etat national", *nacionalna drzava*), comme il ressort des revendications des Albanais, ou plutôt un Etat dans lequel le citoyen de telle ou telle ethnie ne serait pas identifié au membre de sa nation ? Le contenu, les possibilités de cet Etat du citoyen varient selon les cas, selon la situation et les revendications des minorités, selon les traditions de la nation principale. Parmi les Croates, il existe un fort attachement à une tradition d'Etat qui les empêcherait de renoncer à la prépondérance de leur nation dans l'Etat. En Macédoine, les conditions d'une cohabitation plus égalitaire de la nation et de la minorité principale pourraient exister : les Albanais ne sont pas forcément séparatistes ; en tout cas, dans l'Empire ottoman, ils ne gravitaient pas vers l'Albanie, dont ils étaient d'ailleurs séparés par des montagnes. Les Macédoniens/ethnie n'ont pas de tradition d'Etat, ce qui ne veut pas dire que l'aspiration à un Etat-nation ne soit pas forte aujourd'hui chez certains. La Bosnie-Herzégovine, Etat aux trois nationalités d'importance numérique inégale, aucune n'étant majoritaire, représente un autre cas. Mais de toutes les façons, le statut de citoyen pour les minorités dans l'Etat pluriethnique est une question de démocratie : question des formes d'organisation permettant l'affirmation du citoyen, question des formes d'organisation permettant l'affirmation du membre de la nation.

Vers de nouvelles formes de démocratie ?

Quelles formes de démocratie peuvent permettre aux membres des minorités d'être des citoyens à part entière dans l'Etat pluriethnique ? Une autre définition de l'appartenance à l'Etat ("nationalité") est-elle possible, d'autres conditions de participation à la prise de décision ? Ce sont des questions clés de la démocratie, concernant en fait tous les citoyens, qui sont en cause : en particulier la laïcité, l'organisation de la souveraineté du peuple et la décentralisation, avec pour interrogation centrale le rôle de l'Etat.

Une neutralité de l'Etat ou une nouvelle laïcité ?

Peut-il y avoir un sens de la "nationalité", une définition de l'appartenance à l'Etat qui ne donnerait pas une place prépondérante à la nation principale¹⁵ ? Peut-on même envisager une séparation entre un Etat qui serait lieu du civisme et une nation, lieu de l'affect¹⁶ ?

Parmi les éléments de l'Etat du citoyen qu'ils réclament, les Albanais de Macédoine ont proposé une sorte de "neutralité" de l'Etat : les attributs de l'Etat (symboles, hymnes) devraient être acceptables par toutes les nationalités, le macédonien ne devrait pas être la seule langue officielle mais aussi l'albanais¹⁷. Dans ces

¹⁵ Voir les débats au colloque "Les Tribus et l'Europe", Paris, 28-29 février 1992, *Le Monde*, 7 mars 1992, p. 2.

¹⁶ Ferry (J.-M.), "Qu'est-ce qu'une identité postnationale ?", *Esprit*, sept. 1990, pp. 80-90.

¹⁷ *Nedeljna Borba* (Belgrade), 9-10 mai 1992, p. 8.

revendications, une question de principe est en jeu, le statut de "minorité" dans la formation de l'Etat pluriethnique. Représentant sans doute environ le tiers de la population de Macédoine (officiellement 20 %), les Albanais se veulent un peuple "constitutif" de cet Etat et non pas une "minorité" - une même revendication est apparue parmi d'autres ethnies en situation de minorité, chez les Serbes de Croatie, chez les Serbes et les Croates de Bosnie-Herzégovine, face aux Musulmans majoritaires relativement (43 %). Mais cette idée de peuple constitutif est en opposition avec le sens même de la création de l'Etat par la nation principale et implique de plus, selon cette dernière, un droit de sécession inacceptable. Pour la nation principale, l'affirmation des divers éléments de son identité nationale a été souvent facteur de différenciation par rapport aux autres ethnies, et il lui serait difficile de renoncer à ce que ces éléments aient une place privilégiée dans l'Etat. Il en est ainsi de la langue pour les Macédoniens/ethnie : codifiée après 1945 seulement, elle est un signe distinctif essentiel de leur identité par rapport aux Bulgares notamment. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles ils ne peuvent faire de l'albanais une langue officielle. Etant donné l'importance accordée aux symboles dans l'affirmation de leur identité par les ethnies de ces régions, l'idée de symboles communs apparaît peu acceptable pour la nation principale, peu facile à définir de surcroît sans doute. En Croatie, toute référence commune aux Serbes et aux Croates dans la définition de l'appartenance à l'Etat ("nationalité"), tendrait à un "yougoslavisme" contraire aux intentions du pouvoir croate. Et, si l'identité nationale croate englobe de nombreux autres éléments que la langue (tradition d'Etat, etc.), cependant on voit les Croates insister sur une langue croate séparée du serbe comme facteur de différenciation corroborant l'indépendantisme, alors qu'elles ont une base et nombre d'éléments communs.

Ainsi un Etat lieu du civisme séparé d'une nation

lieu de l'affect apparaît peu possible. Comme l'a montré Pierre Kende dans son débat avec J.-M. Ferry, cet Etat présupposerait une identité post-nationale qui n'existe pas encore parmi les ethnies de ces régions¹⁸. La nation principale et la minorité sont fortement attachées à l'expression de leur identité nationale et cela au niveau de l'Etat.

N'est-ce pas plutôt le contenu de la laïcité qui pourrait permettre de satisfaire plus facilement les demandes des minorités concernant la définition de l'appartenance à l'Etat tout en respectant la volonté d'affirmation de la nation principale ? Laïcité non pas dans le sens de la séparation Etat/"Eglises", facteur de l'unité de l'Etat en France au XIXe siècle, mais une laïcité "nouvelle" telle qu'elle a été débattue récemment en France ; il ne s'agit pas tant de reconnaître le pluralisme culturel, ce qui est prévu dans les nouveaux Etats pluriethniques sans satisfaire pleinement les minorités, que d'une laïcité qui signifierait, dans la réalisation même du pluralisme culturel, de nouveaux rapports de démocratie entre Etat et société, rapports concernant aussi bien les membres des minorités que ceux de la nation principale¹⁹.

C'est une distanciation de l'Etat par rapport à des éléments de l'identité nationale de la nation principale tels que le passé, la religion, qui permettrait aux minorités d'accepter plus facilement une définition de l'appartenance à l'Etat marquée par la prépondérance de la nation principale. Une attitude sans ambiguïté du pouvoir croate actuel envers l'Etat de 1941-1945, en particulier un débat ouvert à son sujet, satisferaient les Serbes et autres

¹⁸ Kende (P.), *Esprit*, oct. 1991, qui envisage pour ces Etats pluriethniques un Etat/communauté de nations.

¹⁹ Sur la laïcité voir Rémond (R.), "La laïcité n'est plus ce qu'elle était", *Etudes*, avril 1984, pp. 439-449.

nationalités qui ont souffert de sa politique nationaliste et fasciste, mais aussi les Croates démocrates ; des liens plus distants avec l'Eglise catholique seraient une condition de rapports meilleurs entre Etat et minorités (Serbes orthodoxes notamment), aussi bien qu'entre Etat et Croates non croyants.

C'est aussi un engagement différent de l'Etat dans la société qui est en cause pour assurer une reconnaissance réelle du pluralisme culturel. Prévue dans les moyens de communication, l'expression des diverses identités nationales ne doit-elle pas trouver une place particulière dans les écoles ? Non pas seulement par l'enseignement des matières liées à l'identité nationale dans les écoles de minorités, mais par un enseignement sur la culture et la religion des diverses ethnies dans les écoles en général. En ce sens on peut relever en Croatie le projet d'introduire dans les écoles secondaires des cours facultatifs sur la religion en tant qu'élément de la culture et non comme catéchisme. Pour une pleine affirmation du pluralisme culturel, c'est aussi la place que peut avoir dans les services publics la religion des diverses ethnies qui est à définir - les musulmans de Zagreb ont réclamé une nourriture islamique dans les hôpitaux et autres services publics. La question est ouverte du statut de l'islam dans la législation en Macédoine.

Troisième point du rapport Etat/société qui pourrait contribuer à une expression plus entière du pluralisme culturel, le soutien de l'Etat aux activités privées. L'Etat ne doit-il pas participer au financement des associations culturelles, à celui des écoles privées de minorités là où les minorités sont trop peu nombreuses pour ouvrir droit à des écoles publiques ? C'est la possibilité de développement d'institutions autonomes dans la société, dans ce cas sur base ethnique, qui est en question.

Une démocratie "consociationnelle" ?

Comment les minorités peuvent-elles participer de façon effective à la prise de décision dans l'Etat ? C'est l'autre question d'une affirmation pleine des membres des minorités en tant que citoyens dans l'Etat pluriethnique. La démocratie "consociationnelle", selon le modèle défini par Lijphart pour les sociétés plurielles à partir de la situation existant en Suisse notamment, est-elle une solution permettant de dépasser les inconvénients du principe de majorité²⁰ ? Ce modèle de démocratie a pu être évoqué à propos de la Yougoslavie même²¹ et aussi à propos des nouveaux Etats formés après les élections libres de 1990²². Ses principales institutions sont-elles applicables aujourd'hui dans ce dernier cas ? D'une part, un gouvernement de coalition comprenant les dirigeants politiques des divers segments de la société (les ethnies dans notre cas) et l'adoption des décisions par consensus (droit de veto), le tout complété par la représentation proportionnelle des ethnies dans la fonction publique ; d'autre part, l'autonomie des segments de la société (ethnies), le fédéralisme si les segments ont une base territoriale.

Sans qu'il y ait référence explicite à ce modèle, on peut constater des tendances allant en ce sens dans les revendications des Albanais de Macédoine. Ils ont réclamé en effet l'adoption des décisions dans le Parlement avec droit de veto pour les domaines touchant au statut des minorités et aux rapports entre nationalités, et la

²⁰ Lijphart (A.), *Democracy in Plural Societies, A Comparative Exploration*, New-Haven, Yale University Press, 1977, 248 p.

²¹ Banac (I.), *The National Question in Yugoslavia : Origins and History*, Ithaca, Cornell University Press, 1984, pp. 413-414.

²² *Nedeljna Borba*, 29-30 juin 1991, p. XV (V. Goati).

fédéralisation de l'Etat avec une Chambre des nationalités dans le Parlement²³. Et en Macédoine effectivement, un gouvernement de coalition a été formé en juillet 1992 entre certains des partis macédoniens et les partis albanais, des Albanais obtenant plusieurs postes de ministre et vice-ministre²⁴.

De fait, le problème principal de la participation plus effective des minorités à la prise de décision est sans doute le niveau de l'Etat auquel elle peut se faire, au centre de l'Etat ou à un niveau décentralisé. Dans le modèle de Lijphart, il y a représentation au centre de l'Etat de segments de la société (ethnies) qui ont une grande autonomie, mais dans les Etats pluriethniques nouvellement formés, le lien entre les deux niveaux de participation (central, décentralisé) apparaît difficile à établir. La situation concrète est différente en Croatie et en Macédoine. De façon générale, un gouvernement de coalition et surtout le principe du vote par consensus (y compris au Parlement dans une Chambre des nationalités) semblent peu compatibles avec les buts de construction d'un Etat par la nation principale, sans compter les risques de blocage dans la définition de la politique de l'Etat qu'un tel mode de décision comporte. Une des conditions de la démocratie "consociationnelle" était d'ailleurs chez Lijphart qu'il y ait plus de deux "segments" (ethnies), pas de segment hégémonique, qu'il y ait aussi coopération des dirigeants représentant les segments. En Macédoine même, où un gouvernement de coalition

²³ *Borba* (Belgrade), 19 nov. 1991, p. 9.

²⁴ *Novi Vjesnik*, 19 juil. 1992, p. 11 A. On peut relever en Hongrie une même tendance à vouloir remédier aux inconvénients du principe de majorité ; dans les assemblées communales, là où les minorités sont particulièrement nombreuses, il est prévu un vote par consensus sur les questions concernant leur statut de minorité. *Le Monde*, 22 mai 1993, p. 8.

a été formé, le parti principal, mais non majoritaire au Parlement (l'ORIM, 30 % des sièges), s'y est opposé, et le but principal des partis macédoniens initiateurs d'un tel gouvernement a été avant tout d'intégrer les Albanais au centre de l'Etat sans leur accorder le fédéralisme qu'ils réclamaient²⁵. Le fédéralisme (avec une Chambre des nationalités) pourrait assurer un poids effectif des minorités dans le pays, mais il peut être ressenti par la nation principale comme un danger de séparatisme. Et il crée à son tour un nouveau problème de minorité : une unité fédérée albanaise dans l'ouest de la Macédoine engloberait une population non négligeable de Macédoniens/ethnie - Tetovo, par exemple, compte sans doute 15 à 20 % de Macédoniens ethnies (40 % au recensement de 1971, peut-être surévalué - qui entretiennent des relations avec les membres de leurs familles établies à Skopje ; se poserait aussi le problème du centre de cette unité fédérée albanaise (les Albanais sont nombreux à Skopje et y ont leurs propres quartiers). De toute façon, du fait de la volonté d'affirmation de la nation macédonienne, la participation au gouvernement de coalition ne confère pas à la minorité albanaise une influence importante sur les décisions. Dans un Parlement sans représentation par nationalités et décidant au principe de majorité, la loi sur la citoyenneté soutenue par l'ensemble des partis macédoniens est passée alors qu'elle ne répondait pas aux revendications des Albanais concernant le délai de résidence minimum nécessaire à l'obtention de la citoyenneté. En Croatie, le fédéralisme aurait peu de base territoriale étant donné la dispersion des Serbes, sans parler de son incompatibilité avec les intentions des Croates dans la construction de leur Etat.

Si une participation plus effective des minorités à la prise de décision au centre de l'Etat est difficile à

²⁵ Voir l'interview du président Gligorov dans *Novi Vjesnik*, 12 sept. 1992, p. 12 A.

assurer, quelle autonomie pour les minorités à un niveau décentralisé ? C'est en fait le problème des critères d'une décentralisation démocratique qui est posé pour satisfaire les aspirations des minorités mais aussi celles des autres postulants à la décentralisation - population en général - tout en répondant aux buts du pouvoir. L'exemple de la Croatie permet plus particulièrement d'illustrer ce propos : en 1991, la Loi sur les communautés nationales et minorités ethniques a établi une autonomie locale pour les minorités, en 1993 une série de lois de décentralisation dont une Loi sur les régions (*zupanija*) et une Loi sur l'autonomie locale ont été adoptées.

La décentralisation sur base ethnique est un niveau de l'exercice des droits politiques pour les minorités. Elle est prévue dans les nouveaux Etats sous la forme d'une autonomie locale dans les régions où les minorités sont compactes (plus de 50 % de la population) et la Communauté européenne a fait des recommandations à ce sujet : c'est le cas en Croatie avec les communes à statut spécifique définies dans la loi sur les communautés nationales de 1991, c'est ce qui est envisagé en Macédoine. Bien que régie en Croatie par deux lois distinctes et soulevant la question de l'opportunité d'une organisation séparée ou non des minorités, la décentralisation ethnique, par les problèmes qu'elle pose, ne peut que se situer dans le cadre de la décentralisation en général. Etant donné la dispersion des ethnies, il est difficile de créer une région qui inclurait l'ensemble d'une minorité : en Croatie, la majorité des Serbes vit en dehors des communes à statut spécifique de la Krajina, si en Macédoine les Albanais se trouvent plus regroupés. En Croatie comme en Macédoine, le critère ethnique n'est applicable que dans une partie limitée de l'Etat, là où les minorités sont compactes. Ailleurs d'autres facteurs sont à l'oeuvre, notamment, en Croatie, les régionalismes, encore très vivants, ainsi que le montrent les débats parlementaires lors de l'adoption

des lois de régionalisation, en particulier sur la question de la définition du territoire et du centre des différentes régions ; ce débat a mis aux prises les régions entre elles et chaque région avec le pouvoir central²⁶. Nombre d'amendements ont porté sur le rattachement de tel village à telle commune ou à telle région, tandis que les conditions réelles de la reconnaissance des régions étaient en cause, des partis de l'opposition reprochant au pouvoir de trop les morceler. Partout, pour une telle décentralisation, on se heurte au problème de fond d'allier divers critères pour permettre l'expression des intérêts divers de la population (économiques, géographiques, de communication) et pas seulement les intérêts liés à l'appartenance ethnique ou régionale ; ainsi les communes de la Krajina, aux trois-quarts serbes en moyenne (de 57 à 97 %), correspondent à des aspirations de la population serbe, à une tradition de spécificité (Confins militaires rattachés directement à l'empereur sous l'Autriche, zone de Partisans entre 1941-1945), mais cette région est sous-développée économiquement et ne peut avoir comme débouché sur la mer qu'un port "croate".

Un des facteurs déterminants de cette décentralisation, de son contenu démocratique pour les minorités mêmes, réside dans les buts de la nation principale, du pouvoir qui la représente. En Croatie, tout en se réclamant de traditions démocratiques européennes (les pays occidentaux ont donné des avis concernant les minorités) ainsi que de traditions d'autonomie croates, le pouvoir tend à l'unité de l'Etat, et en premier à l'unité de la nation principale, partagée en composantes historiquement diverses - Dalmatie, Istrie, Slavonie et autres régions du Nord. De l'importance de l'unité pour le pouvoir témoigne sans doute l'action militaire entreprise par les Croates au début de 1993 pour libérer, près de Zadar, le pont

²⁶ Voir le débat dans *Izvjescja Hrvatskoga Sabora* [Bulletin d'information de l'Assemblée de Croatie] 77, 4 déc. 1992, et 82, 25 janv. 1993.

de Maslenica contrôlé par les Serbes : il s'agissait de rétablir par là les communications entre Croatie du Nord et Dalmatie²⁷, la région de communes autonomes de Krajina aujourd'hui occupée constituant d'ailleurs une véritable enclave entre les deux parties de la Croatie, ce qui ne va pas sans problèmes tant économiques (tourisme, communications) que politiques. Dans ce but d'unité, pour asseoir en fait son implantation dans l'Etat, le parti au pouvoir, le HDZ, compose avec les pouvoirs régionaux existant dont il peut craindre l'autonomisme (dans certains cas peut-être le yougoslavisme) : c'est dans ces régions que le HDZ a le moins d'influence (Istrie, Medjmurje). Le pouvoir accorde ainsi une autonomie régionale, mais il en limite l'étendue par le cadre territorial déterminé et par les compétences attribuées, se déclarant favorable à l'expression de la volonté populaire à la base, ce qui lui permettra de fait de conforter ses assises. Les régions créées ne correspondent pas toujours aux régionalismes (la division de la Dalmatie a été contestée) ; les communes ont été morcelées pour ne pas perpétuer les pouvoirs locaux que le Parti communiste avait laissés se constituer en tant qu'appui de son pouvoir (au nombre de 112 en 1978, elles sont 418 aujourd'hui). Quant aux compétences, le contrôle du centre reste important et la possibilité d'un financement autonome est une question encore débattue. C'est dans ce cadre que se situe la décentralisation ethnique, à la fois par rapport au pouvoir central et à celui des régions. Des unités décentralisées ont été créées pour les minorités là où elles sont compactes (communes à statut spécifique de la Loi sur les communautés nationales) avec, dans le cas des Serbes, un niveau n'exis-

²⁷ Sur l'importance de Maslenica pour l'unité de la Croatie, voir par exemple *Vecernji list*, 2 mars 1993, p. 4.

tant que pour eux, les départements (un pour Knin, un pour Glina)²⁸. Mais les unités décentralisées sont intégrées dans les régions à "capitale" croate (ainsi il est prévu que les communes de la Krajina fassent partie d'une région dénommée Zadar-Knin). D'autre part, si les communes à statut spécifique pour minorités disposent d'une autonomie locale importante y compris en matière de police (cadres serbes notamment), avec une représentation proportionnelle de la minorité dans l'assemblée communale et dans l'administration, cependant, le maire doit être confirmé par le pouvoir central (de même d'ailleurs que le *zupan* des régions), les responsables de la police sont nommés par le ministre de l'Intérieur et le gouvernement a un commissaire dans ces communes, qui suit l'application des décisions centrales²⁹. Le contrôle des unités créées pour les minorités se fait aussi par les régions dans lesquelles elles sont incluses et qui normalement sont intermédiaires entre les communes et le pouvoir central. Le problème est ainsi ouvert des rapports entre communes de minorités et régions intégrantes, tant sur le plan économique que politique - la région de Zadar/Knin comprenant les communes de la Krajina, est déséquilibrée et son centre, Zadar, n'a pas accepté facilement d'avoir un arrière-pays serbe étendu³⁰. Quant à l'influence des communes pour minorités sur la politique centrale, elle est de toutes façons limitée : la deuxième Chambre du Parlement est une Chambre des régions et non des nationalités. Une représentation

²⁸ Avec l'introduction de départements dans le cas des Serbes (complément à la loi de 1991 en mai 1992), les compétences des communes passent aux départements qui peuvent les leur retourner en partie. *Izvjescja Hrvatskoga Sabora* 64, 27 mai 1992, p. 16.

²⁹ Loi sur les communautés nationales et ethniques (*Ustavni zakon...*, voir note 4).

³⁰ *Novi Vjesnik*, 3 déc. 1992, p. 10 A.

des départements serbes est envisagée, mais son impact resterait symbolique.

Cependant, la décentralisation n'est pas seulement autonomie par rapport au centre de l'Etat, elle est affirmation des intérêts de la base par rapport au pouvoir local. Les pouvoirs "ethniques" dans les unités pour minorités ne peuvent-ils pas être une entrave à cette affirmation ? C'est d'ailleurs un des problèmes principaux de la démocratie "consociationnelle", dans laquelle les dirigeants représentant les segments (les ethnies) fondent leur pouvoir sur l'unité de ces segments, sur la prépondérance des intérêts ethniques sur les intérêts sociaux ou autres.

Critère ethnique et démocratie - les risques de perversion

Au président de Bosnie-Herzégovine Alija Izetbegovic qui se déclarait de coeur pour un Etat islamique mais de raison pour un Etat du citoyen, un journaliste répliquait : "Vous êtes pour un Etat du citoyen mais vous dirigez un parti 'national'"³¹. A partir du cas particulier de la Bosnie-Herzégovine, il soulevait ainsi, de façon certes très schématisée, une question clé de l'Etat du citoyen présente en Croatie et en Macédoine, la question du rapport entre critère ethnique et démocratie.

Dans l'Etat pluriethnique, l'organisation de la vie politique est fortement déterminée par les critères de nationalité, les partis notamment sont presque inévitablement "nationaux". Comment dépasser la division entre

³¹ *Nedeljina Borba*, 7-8 sept. 1991, p. VIII.

citoyens sur la base de l'ethnie, l'identification du citoyen au membre de sa nation ?

La monopolisation dans la représentation des nationalités et les difficultés du dépassement de la division entre citoyens

Dans des circonstances conflictuelles de construction de l'Etat, on assiste à une monopolisation dans la représentation des nationalités qui empêche de s'exprimer la diversité existant au sein de chaque ethnie. C'est le cas tout d'abord au sein de la nation principale en conflit ouvert avec la minorité, ainsi notamment en Croatie où il y a un parti majoritaire au Parlement (le HDZ, Communauté démocratique croate), et où ce parti se veut le seul défenseur des intérêts de la nation. Toute contestation de la politique du parti dans la question des nationalités, mais aussi sur le plan social (grèves), tend à être considérée comme une "trahison" à la cause de la nation. Dans un contexte de guerre, les autres partis seront conduits à soutenir le pouvoir ou même à le concurrencer dans l'importance accordée à l'affirmation de la nation³².

Un processus identique s'observe aussi dans la minorité serbe de Croatie et les conséquences de cette monopolisation apparaissent particulièrement importantes dans leur cas, annulant la diversité d'attitudes envers l'Etat croate existant parmi eux. Comme l'a montré un article de *Babel*, les Serbes de Croatie qui se trouvent dispersés hors de la Krajina en rébellion (et qui sont la majorité) n'ont pas la même conception de la

³² Sur cette tendance critiquée par Mme S. Dabcevic-Kucar, voir *Novi Vjesnik*, 12 janv. 1992, p. 3. Sur la polarisation dans chaque nationalité liée aux nationalismes voir Licht (S.), Kaldor (M.), "Nationalisme et guerre, société civile et paix", *Babel* 5-6, juin 1992, pp. 6-13.

solution de la crise que les Serbes de Krajina séparatistes et recourant aux armes dans ce but, même si la solidarité nationale existe³³. Sont-ils pour un Etat yougoslave, pour un Etat croate inclus ou non dans une Yougoslavie, l'article ne le précise pas, mais à l'évidence le séparatisme est pour eux peu praticable. Or ces Serbes hors de la Krajina n'ont quasiment pas de représentation politique - il existe un Parti populaire serbe (SNS) qui s'est prononcé pour l'acceptation de l'Etat croate et qui défend les droits des Serbes dans les territoires non occupés, mais on le dit lié au pouvoir croate et il est difficile d'évaluer son impact dans la population ; le rôle des intellectuels est limité, hormis un Forum démocratique serbe créé en 1991 qui se réclame de la population urbaine et oeuvre pour une solution par la démocratie dans le cadre de la Croatie³⁴. Et, tant par rapport à l'Etat croate que dans les négociations internationales sur le conflit serbo-croate, il y a une monopolisation de fait de la représentation de l'ensemble des Serbes de Croatie par les dirigeants militaires de la Krajina.

Dans ces conditions, le dépassement de la division sur base ethnique des citoyens est difficile, qui se ferait à partir d'intérêts communs et pourrait contribuer à la solution des conflits existant dans la construction de l'Etat. Les nationalismes, leurs conflits renforcent le loyalisme au sein de chaque ethnie. Quand il y a eu rapprochement entre partis de diverses ethnies, comme en Macédoine (gouvernement de coalition entre partis albanais et partis macédoniens de "gauche"), il a été favorisé par l'absence de parti majoritaire au Parlement (l'ORIM n'a que 30 % des sièges, suivi par l'ex-Ligue avec 28 %) et par les divergences entre partis macédoniens (ethnie) concer-

³³ Pupovac (M.), "Clef pour la paix", *Babel* 5-6, juin 1992, pp. 24-26.

³⁴ Voir Pupovac, art. cit. (M. Pupovac est un des principaux représentants de ce Forum) et *Vecernji list*, 28 mai 1993, p. 7.

nant les modalités de réalisation de l'affirmation de la nation macédonienne, les partis "de gauche" étant partisans d'une politique plus modérée. Entre les divers partis macédoniens (ethnie), les partis albanais sont en théorie en situation d'arbitre. Face aux difficultés de la construction de l'Etat (problème de la reconnaissance internationale, menace d'extension de la crise au Kosovo), le gouvernement de coalition entre partis albanais et "gauche" macédonienne a résulté d'une politique de cette dernière plus ouverte que celle de l'ORIM à l'intégration des Albanais, malgré son refus du fédéralisme, par souci de l'intégrité et de l'indépendance de la Macédoine. Les Albanais, de leur côté, qui ont rejeté jusqu'à présent le séparatisme, se sont retrouvés avec les partis de "gauche" macédoniens dans la défense d'une Macédoine indépendante à laquelle ils ont sans doute au moins autant intérêt qu'à faire partie d'un Etat albanais. L'ORIM a qualifié cette coalition de "bolchévico-albanaise"³⁵. Mais les partis macédoniens (ethnie) se retrouvent unis pour assurer la défense des intérêts considérés comme essentiels pour la nation macédonienne : par exemple pour limiter l'immigration des Albanais du Kosovo en imposant un délai de quinze ans de résidence pour l'obtention de la citoyenneté au lieu des cinq ans réclamés par les Albanais.

Bosnie-Herzégovine : représentation des nationalités et démocratie

Le problème du rapport entre critères de nationalité et démocratie ne pouvait que prendre une dimension particulière en Bosnie-Herzégovine, Etat aux trois nations d'importance numérique inégale, aucune n'étant majoritaire (Musulmans 43 %, Serbes 30 %, Croates 17 % au recensement de 1991). Les résultats des élections de fin 1990 ont instauré un monopole dans la

³⁵ *Novi Vjesnik*, 23 juil. 1992, p. 11 A.

représentation des nationalités, avec la victoire d'un parti "national" unique pour chacune d'elles : le Parti de l'action démocratique - SDA - pour les Musulmans (35 % des sièges), le Parti démocratique serbe - SDS - (29 %), la Communauté démocratique croate - HDZ - (18 %) ³⁶. Affirmation d'une identité nationale fortement marquée dans ces régions et volonté de défense de la nation dont on estimait les intérêts lésés ou menacés, reconversion nationaliste de revendications sociales, anti-communisme ³⁷ ? Ces trois raisons participent sans doute d'une explication. Les partis qui auraient pu être "transnationaux" n'ont obtenu que 15 % des sièges : l'ex-Ligue (6 %) était sans doute trop discréditée parce que communiste, parce que trop sous influence serbe aux yeux des Croates ou des Musulmans ; et le Parti des forces de la réforme (du Premier ministre fédéral Markovic) (5 %), probablement mal implanté.

Que signifiait ce vote quant à la conception de l'Etat, à son organisation, il est difficile de le dire. Au référendum de mars 1992, Musulmans et Croates acceptaient l'idée d'un Etat souverain et indépendant de trois peuples constitutifs ; partisan d'une confédération de trois Etats souverains liée à la "Yougoslavie", le Parti des Serbes appelait au boycott du référendum et, refusant les résultats du vote, s'engageait dans une action armée soutenue par la Serbie et l'armée fédérale. Dans le contexte de la guerre en Croatie, puis en Bosnie, les leaders des "partis nationaux", les "leaders nationaux" comme on les appelle, se sont affirmés, tant sur le plan interne qu'international, comme les seuls représentants des nationalités nonobstant la diversité existant éventuellement

³⁶ *Jesnik*, 13 déc. 1990, p. 3-4.

³⁷ Pour une explication des élections en Bosnie-Herzégovine, voir Bougarel (X.), "Bosnie-Herzégovine - Anatomie d'une poudrière", *Hérodote* 57, 1992, pp. 122, qui penche pour une reconversion nationaliste de revendications sociales.

au sein de chacune d'elles. Ce monopole a été renforcé par les liens des partis de deux des nationalités avec la mère-patrie hors de Bosnie, parti serbe soutenu par la Serbie, parti des Croates, branche du principal parti de Croatie, le HDZ, bien que vraisemblablement sans relation d'obédience stricte avec lui. Ce monopole a été renforcé aussi par le fait qu'il s'exerçait, dans le cas de ces deux nationalités, dans le cadre d'une décentralisation ethnique qui s'est établie de fait après les élections à partir des pouvoirs locaux existants - la république serbe de Bosnie, puis l'Herceg-Bosna des Croates en Herzégovine.

Le rôle du critère ethnique dans la décentralisation était une question essentielle de l'organisation même de l'Etat, de son contenu. Quelle forme d'organisation pour une représentation adéquate des nationalités ? De ce point de vue, un problème particulier de la décentralisation ethnique est qu'elle a des implications différentes selon les nationalités. La délimitation de régions ethniques, déjà très complexe étant donné l'extrême enchevêtrement des ethnies, est rendue encore plus difficile par les différences entre ethnies dans le degré de concentration, d'homogénéité et d'urbanisation. Ainsi les Musulmans sont concentrés territorialement (dans le centre et l'est surtout) et restent plus urbains (27 % contre 21 % pour les Croates et 17 % pour les Serbes) ³⁸. Ils pourront prétendre à un territoire relativement limité par rapport aux Serbes (30 %) et aux Croates (17 %) moins nombreux dans la population, mais moins concentrés, moins urbains, tandis que des villages relativement homogènes serbes ou croates peuvent se trouver en zone musulmane.

³⁸ Sur la structure des nationalités en Bosnie-Herzégovine voir Bougarel (X.), art. cit.

A partir de la décentralisation ethnique, on a vu se dessiner deux conceptions de l'Etat en Bosnie, selon le rapport entre droits des citoyens et droits des nationalités. Le parti des Musulmans (SDA), le président Izetbegovic notamment, ont parlé d'un Etat du citoyen qui garantirait les droits des nationalités sans reposer principalement sur la décentralisation ethnique (le SDA a toujours été réticent envers cette dernière, considérant qu'il était nécessaire d'introduire dans la décentralisation, à côté du critère ethnique, d'autres critères : géographique, de communication, économique, etc.)³⁹. Le Parti des Croates (le HDZ), au contraire, est favorable à la décentralisation ethnique, à un Etat fédéralisé. Pour remédier au problème de minorité créé par la décentralisation ethnique (les Croates en zone musulmane notamment), ils préconisent l'extension du principe ethnique avec la constitution de communes croates autonomes dans le centre de la Bosnie à majorité musulmane, communes qui seraient en relation avec les provinces croates principales, tout en voyant leurs droits garantis par le centre de l'Etat⁴⁰. L'enjeu pour les Croates, qui ne représentent, on l'a dit, que 17 % de la population, est de ne pas se voir imposer un statut de minorité. L'Etat du citoyen sans décentralisation ethnique ne leur paraît pas une garantie suffisante des droits des nationalités, encore moins si le principe de majorité y était la règle dans la prise de décisions car, avec leur croissance naturelle élevée, les Musulmans pourraient atteindre la majorité absolue de la population dans l'avenir. Dans la méfiance exprimée par le HDZ de Bosnie envers l'Etat du citoyen, qualifié d'unitariste et de centraliste⁴¹, l'expérience du passé a sans doute joué : selon les Croates, le Parti communiste avait promis que la démocratie, les droits des ci-

³⁹ *Jesnik*, 27 fév. 1992, p. 7.

⁴⁰ *Vecernji list*, 11 janv. 1993, p. 7.

⁴¹ *Vecernji list*, 4 mars 1993, p. 7 ; 18 février 1993, p. 5.

toyens permettraient l'affirmation des nationalités, or cela n'avait pas été le cas. Il est vrai qu'il n'avait pas apporté la démocratie.

Le principe de la décentralisation ethnique ayant été admis dans les négociations internationales pour résoudre la crise en Bosnie-Herzégovine, le plan Owen-Vance (début 1993) avait prévu non pas trois provinces mais dix, pour établir des régions plus homogènes. Mais, lors des négociations de l'automne 1993, c'est le principe d'une fédération de trois républiques sur base ethnique qui a prévalu, ce qui d'une part laisserait nombre de questions ouvertes (puisque chaque république serait territorialement morcelée et qu'aucune ne serait ethniquement tout à fait homogène, sans parler des possibilités de sécession envisagées), d'autre part légaliserait la presque totalité des conquêtes serbes et les déplacements forcés de populations.

Pour surmonter les divergences existant entre ethnies quant à la forme d'organisation la meilleure pour l'affirmation de leurs droits, il manquait sans doute une définition commune de l'appartenance à l'Etat de Bosnie.

Pour les Musulmans, l'Etat de Bosnie n'est-il pas avant tout l'Etat des Musulmans ? Des Musulmans, et le SDA lui-même, ne sont-ils pas pour un Etat islamique (mais de quel contenu et sur quel territoire) ? Des politiciens musulmans l'ont réclamé, le président Izetbegovic a pu le souhaiter, tout en déclarant qu'il n'était pas possible faute de majorité musulmane⁴². Des Musulmans ne sont-ils pas aussi pour une intégration de la Bosnie dans un Etat yougoslave, les musulmans de Bosnie ne formant d'ailleurs pas une communauté unifiée, mais

⁴² *Vecernji list*, 7 avril 1993, p. 7.

comportant, à côté des couches anciennes, des islamisés venus du Sandzak, sans compter d'autres nationalités de religion islamique, Albanais, Turcs?

Le loyalisme des Croates, du parti qui les représente, le HDZ, à l'Etat n'est-il pas en question ? Les Croates ont voté pour un Etat de Bosnie indépendant, la Croatie l'a reconnu officiellement, mais l'Herzégovine à 80 % croate, contiguë à la Croatie, dans une situation excentrique au sud-ouest de la Bosnie, n'est-elle pas tentée de se rattacher à la Croatie ? Les partis représentant les Serbes et les Croates de Bosnie, la Serbie et la Croatie n'envisagent-ils pas un partage de la Bosnie ? Le HDZ de Bosnie-Herzégovine soutient l'établissement en Herzégovine d'un Parti musulman formé en Croatie, le Parti démocratique musulman de Croatie (HMDS)⁴³. Mais tous les Croates n'ont pas la même attitude envers l'Etat de Bosnie, en raison de leur localisation différente notamment. A l'opposé des Croates d'Herzégovine, les Croates du centre et de l'est de la Bosnie-Herzégovine ne sont pas forcément favorables à une décentralisation ethnique qui risquerait de les inclure dans une unité musulmane ou serbe. Cette divergence parmi les Croates s'est manifestée au sein du HDZ lors du référendum sur l'Etat de mars 1992, mais le courant favorable à un Etat non décentralisé (Stj. Klujic) a été évincé de la direction. La monopolisation dans la représentation des nationalités a empêché ainsi l'expression de convergences entre membres de différentes nationalités⁴⁴. On peut penser qu'il en a été ainsi même parmi les Serbes, certains d'entre eux étant sans doute opposés à une division de la Bosnie-Herzégovine.

Pourtant, une entité étatique de Bosnie-Herzég-

⁴³ *Vecernji list*, 20 avr. 1993, p. 4.

⁴⁴ *Vjesnik*, 5 fév. 1992, p. 7.

govine n'est pas sans fondement historique et politique (région autonome sous les Ottomans notamment, présence des Slaves islamisés formant une communauté spécifique reconnue en nation sous le communisme), mais aussi "sociologique" (dans l'enchevêtrement même des ethnies). Une valeur commune pour une définition de l'appartenance à l'Etat de Bosnie ne pourrait-elle pas être la culture de cohabitation entre des communautés très différentes, culture qui s'est forgée sous les Ottomans, et dont l'exemple était Sarajevo, mais qui a été ébranlée par ceux qui ont poursuivi des buts partisans en exploitant les différences entre communautés⁴⁵ ?

Envisagé comme solution au problème de minorité créée par l'Etat-nation en milieu pluriethnique, l'Etat du citoyen peut-il être un Etat qui ne se fonderait pas sur une nation donnée, comme l'ont réclamé les Albanais de Macédoine ? Il ne le semble pas. Le but de construction de l'Etat par la nation principale, son attachement à y exprimer son identité nationale, s'y opposent. Dans ces conditions, la question clé de l'Etat du citoyen est : comment dépasser l'identification du citoyen au membre de sa nation (ethnie), comment dépasser la réduction du citoyen à son identité nationale, alors même que les critères de nationalité ne paraissent pouvoir que prédominer dans la représentation des nationalités, dans leur organisation ? Le développement de la démocratie chez les membres de la nation principale et les membres de la minorité principale et des autres minorités peut-il y concourir ? Des formes de démocratie s'exerçant dans un cadre plus large que l'Etat (Europe, voire même autre Yougoslavie) (bi-citoyenneté, régions) sont-elles possibles, ne risquent-elles pas de se heurter aux buts de construction de l'Etat par la nation principale ?

⁴⁵ Sur le problème de la différence des cultures en Bosnie-Herzégovine, voir Bougarel (X.), art. cit., et Roux (M.), "Guerre civile et enjeux territoriaux en Yougoslavie", *Hérodote*, 63, n° spécial sur les Balkans, 4e trimestre 1991.

Summary

Multi-ethnic states in ex-Yugoslavia ? Citizen's state (*gradjanska drzava*) or member of the nation's state (*nacionalna drzava*) ?

Marie-Paule Canapa

The end of communism in Yugoslavia ended up with the break up of the country and war. But the new states that broke off from the federation are themselves (except for Slovenia) multi-ethnic. How will they manage this problem ? This question, even if at first it is posed in terms of minorities' rights, raises a problem of democracy in general. The basic principles of the organization of democracy in the "national" state prevent a full affirmation of the members of minorities as citizens, defined first, and sometimes almost exclusively, as members of their nation.

Is there another mode of belonging to the state, a more effective participation in decision making ? These are crucial questions of democracy that are raised (secularism in the widest sense, decentralization) ; another one is the role of the ethnic criterion in the political organization and the possible perversions that it induces (Bosnia-Herzegovina).