



La proposition complexe de l'UE permettra-t-elle d'éviter le naufrage de la Yougoslavie « fédérale » ?

PAR **MIHAÏLO CRNOBRNJA**

Récemment, le gouvernement du Monténégro, petit État membre de la fédération yougoslave, établissait une série de mesures pour accéder à l'indépendance et obtenir la reconnaissance de la communauté internationale. Cette aspiration à s'émanciper de la Serbie, seul autre État membre de la Yougoslavie, ne reçoit toutefois pas l'appui de l'ensemble de la population du Monténégro. En réalité, la population est profondément divisée devant cette perspective de partition avec la Serbie.

La Serbie, le plus important des deux États membres de la fédération yougoslave (15 fois la population du Monténégro), s'oppose à la partition, offrant plutôt à son partenaire une fédération « réaménagée et minimale ».

Une année de discussion entre, d'une part, les dirigeants de la Yougoslavie et de la Serbie de l'ère post-Milosevic et, d'autre part, les leaders du Monténégro, n'a jusqu'ici produit aucun résultat. Au début

de 2002, l'Union européenne a offert d'agir à titre de médiateur entre les parties.

Devant le peu de résultat de sa démarche, l'UE s'est récemment engagée davantage en proposant une solution-cadre pour « un Monténégro démocratique dans une Yougoslavie démocratique ».

Du même souffle, l'Union européenne précise que le rejet par l'une ou l'autre des parties de sa proposition constituera un obstacle majeur à une éventuelle adhésion

La Serbie et le Monténégro depuis 1876

La Serbie et le Monténégro ont chacun acquis un statut d'État moderne et une reconnaissance internationale à la Conférence de Berlin de 1876. Ils ont ensuite maintenu leur indépendance respective jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale. En 1918, le Monténégro s'est lui-même annexé à la Serbie pour, peu de temps après, être intégré en tant que composante de la Serbie au nouveau « Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes » (renommé « Royaume de Yougoslavie » en 1928). La décision a été prise par l'Assemblée nationale du Monténégro qui a expulsé son propre roi Nikola et abdiqué sa souveraineté en faveur de la Couronne serbe. La population se trouve alors divisée sur la question. Une moitié de celle-ci, qui partage avec les Serbes une langue, un alphabet, une religion et des racines communes, se considère serbe. L'autre moitié, sensible à la spécificité historique du Monténégro, exige qu'on demeure indépendant malgré l'existence de similarités avec les Serbes. Les indépendantistes actuels soutiennent que le vote de l'assemblée en 1918 a été truqué et que le Monténégro n'aurait jamais dû faire partie de la Serbie.

Le Royaume de Yougoslavie est à l'époque un État hautement centralisé dans lequel autant la Serbie que le Monténégro perdent leur identité respective. Cela étant, le royaume est tout de même gouverné par la dynastie serbe des Karadjordjevic et son armée, sa police et son administration dirigées principalement par des Serbes. Sauf exceptions, l'élite politique et la population du Monténégro s'accommodent de la situation. Dans l'entre-deux-guerres, l'élan pour décentraliser ou « fédérer » le royaume est venu de la Croatie, pas du Monténégro.

La Yougoslavie a cessé d'exister comme pays durant la Seconde Guerre mondiale. Pendant que les Allemands occupent la Serbie, le Monténégro se trouve annexé à l'Italie. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la République socialiste fédérative de Yougoslavie, parfois appelée la « Seconde Yougoslavie » ou « Yougoslavie de Tito », est constituée comme un État fédéral chapeautant six républiques. La Serbie (dont la population est actuellement de

10 millions d'habitants) est la plus importante des six et le Monténégro (avec une population de 660 000 habitants) la plus petite. Chaque république possède sa propre constitution, avec drapeau et armoiries, un parlement, un conseil exécutif (composé d'un cabinet et d'une présidence), un appareil judiciaire, une police, etc. Durant les premières années, ce fédéralisme demeure nominal, l'appareil étatique étant fortement centralisé dû à la présence à tous les niveaux du Parti communiste. Toutefois, au cours des trois décennies qui suivent, et jusqu'à la constitution de 1974, l'État est progressivement décentralisé, permettant aux républiques d'assumer d'authentiques fonctions étatiques et d'entretenir entre elles des relations tangibles. Durant cette période, la Serbie et le Monténégro travaillent en étroite collaboration.

La désintégration de la République socialiste fédérative de Yougoslavie s'est réellement amorcée à la fin des années quatre-vingts lorsque Milosevic a pris le pouvoir en Serbie. Le Monténégro connaît alors sa propre révolution « anti-démocratique » sur le modèle de ce qui se passe en Serbie, grâce à l'appui stratégique du régime Milosevic. En 1991, la Slovénie, la Croatie et la Macédoine déclarent leur indépendance, suivies par la Bosnie-Herzégovine en 1992. L'Union européenne organise une conférence sur la Yougoslavie dans un ultime effort pour trouver une solution de paix. Comprenant que son intervention est vouée à l'échec, l'UE est enfin la première à reconnaître les nouveaux États indépendants. Tout au long du processus, et durant la conférence internationale, le Monténégro fait front commun avec la Serbie et le régime Milosevic.

La nouvelle République fédérale de Yougoslavie, qui a vu le jour en 1992, ne comprend plus que la Serbie et le Monténégro. En 1999, un conflit entre la Yougoslavie et l'OTAN à propos du Kosovo se solde par l'établissement d'un protectorat international sur le Kosovo. Selon les termes de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Kosovo demeure de *jure* au sein de la Yougoslavie, mais celle-ci n'exerce plus, de fait, aucun pouvoir ou fonction sur ce territoire.

à l'UE. La balkanisation demeure donc toujours un phénomène d'actualité, de même que les efforts des puissances européennes pour stabiliser la région.

Un partage « incohérent » du pouvoir

L'actuelle fédération repose sur la Constitution de 1992, rédigée à la hâte pour sauver la Yougoslavie de la désintégration après le départ de quatre de ses constituantes, de même que pour occuper l'espace juridique laissé vacant par la précédente fédération. Une communauté d'intérêt existant entre les classes politiques des deux républiques, la rédaction d'un document mutuellement acceptable a été un jeu d'enfant. Il est toutefois remarquable que Milo Djukanovic, qui allait devenir le principal promoteur de l'indépendance au Monténégro, ait accepté cette constitution sans un mot de protestation. Il était à l'époque premier ministre du Monténégro.

Selon la Constitution de 1992, les pouvoirs de la fédération s'étendent aux droits humains, aux politiques monétaire et fiscale, aux relations économiques avec l'extérieur, aux douanes, à la politique étrangère, à la défense, ainsi qu'à la sécurité sociale et à l'environnement. Chacune des deux républiques possède en propre sa constitution, son parlement, sa présidence et un appareil gouvernemental.

Les deux constituantes (ou « républiques ») de la fédération possèdent ainsi, selon la constitution, plus de pouvoir que le gouvernement fédéral. Sans compter qu'elles exercent dans les faits plusieurs des prérogatives normalement réservées à l'administration fédérale. Un coup d'œil sur la répartition des pouvoirs révèle toutefois plusieurs incohérences ou contradictions, la plupart originellement destinées à consolider le pouvoir de Milosevic, l'ex-président de la Serbie.

La fédération a bien fonctionné, même si elle était légalement contestée, tant que Milosevic a été au pouvoir dans son pays. Les autorités des deux républiques avaient les mains libres dans leurs champs de compétence respectifs. Le président de la fédération était l'homme de Milosevic, et le premier ministre fédéral, celui du Parti communiste « réformé » du Monténégro, qui se trouvait alors fort et homogène.

Mais en 1996, Milo Djukanovic, premier ministre du Monténégro, confronte Milosevic sur le plan idéologique en

réclamant une libéralisation des structures économiques et politiques de la fédération. Ce différend entre les leaders s'aggrave en 1997 lorsqu'on apprend que Milosevic brigue la présidence de la Yougoslavie. Il s'agit là d'un important transfert de pouvoir en faveur de la Serbie. Djukanovic, quant à lui, comprend que Milosevic cherche à le marginaliser et se retrouve cantonné au Monténégro.

L'accession de Milosevic à la présidence de la Yougoslavie provoque la scission du Parti communiste « réformé » du Monténégro en deux factions : celle de la ligne dure favorable à Milosevic, représentée par le Parti socialiste du peuple, et une faction sécessionniste dirigée par Djukanovic, le Parti démocratique des socialistes. Aux élections suivantes, Djukanovic est porté au pouvoir. Celui-ci gouverne depuis lors au Monténégro, quoique par l'intermédiaire de gouvernements de coalition, son parti n'ayant jamais obtenu la majorité nécessaire pour gouverner seul.

Le fossé s'élargit

Milosevic récompense alors la faction monténégroise demeurée fidèle à sa cause en nommant son chef premier ministre de la Yougoslavie. Comme il était traditionnellement entendu qu'il revenait au parti au pouvoir au Monténégro de nommer le premier ministre fédéral, ce précédent ne manque pas d'irriter au plus haut point les dirigeants du Monténégro. Dès lors, les relations entre le Monténégro d'une part, et les autorités fédérales et serbes d'autre part ne cesseront de se détériorer.

Djukanovic n'hésite pas à confronter ouvertement Milosevic, appliquant au Monténégro une série de réformes radicalement démocratiques et libérales. En quatre ans, il parvient lentement mais sûrement à éroder ce qu'il reste de pouvoir à la fédération, rapatriant méthodiquement chacune des compétences vers le Monténégro. Le Monténégro en est même arrivé à posséder une monnaie distincte, le mark allemand (devenu l'euro).

Le plus étonnant dans cette démolition de fait de la fédération par Djukanovic, c'est que, tant que Milosevic était au pouvoir, jamais la possibilité d'un Monténégro indépendant n'avait été présentée comme un enjeu politique stratégique. Cela dit, une fois que l'opposition en Serbie est parvenue à déchoir Milosevic de la présidence yougoslave et, plus tard, à mettre fin à son

régime, Djukanovic est allé de l'avant avec sa rhétorique d'indépendance. Les motifs de la prudence dont il avait initialement fait montre résident probablement dans l'attitude de la communauté internationale.

La communauté internationale a soutenu le régime et les politiques de Milo Djukanovic tant et aussi longtemps qu'il était opposé à Slobodan Milosevic et contrariait ses activités. « L'ennemi de mon ennemi est mon ami », était la prémissse pouvant expliquer que Djukanovic ait été soutenu sur les plans politique, diplomatique et surtout financier.

Mais la communauté internationale n'allait certes pas consentir à un nouvel épisode de désintégration des Balkans. Il semble toutefois que Djukanovic ait déduit du soutien de la communauté internationale à son endroit qu'il ne s'agissait là que d'une opposition nominale à l'indépendance, laquelle finirait par le céder au fait accompli, comme ce fut le cas pour la Slovénie dix ans auparavant. Aussi, au lieu de mettre la pédale douce à son projet d'indépendance, Djukanovic a-t-il annoncé, entre autres mesures, la tenue d'un référendum sur cette question au Monténégro.

L'avenir

Une fois de plus, l'Union européenne tente de prévenir la désintégration d'un État des Balkans, avec les conséquences que cela risque d'avoir sur le Kosovo, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. Au moment d'écrire ces lignes (fin février 2002), d'intenses négociations ont cours entre les représentants de l'UE, du Monténégro, de la Yougoslavie et de la Serbie. L'UE a mis sur la table une proposition qui, bien qu'elle n'ait pas été rendue publique, s'est déjà mérité le sobriquet d'« État Frankenstein », faisant référence à un assemblage de pièces plus ou moins disparates, destiné à créer un État « de compromis » inédit. (Nous vous reviendrons à ce sujet dans le prochain numéro de Fédérations.)

Il est difficile de faire des prédictions à long terme concernant la fédération yougoslave. Deux choses sont certaines cependant : d'abord, celle-ci ne survivra pas dans sa forme actuelle; ensuite, la population du Monténégro demeurera profondément divisée sur la question de l'indépendance, que les deux républiques acceptent ou non le modèle européen. Toutefois, il est à envisager que l'instabilité, voire la violence, perdureront. ☠