

RÉFORMES ÉLECTORALES EN CROATIE ET MINORITÉ
NATIONALE SERBE (1990-2002)*

CROATIAN ELECTORAL REFORMS AND THE SERBIAN
ETHNIC MINORITY (1990-2002)

Luigi Gatti**

DOI:10.24193/subbeuropaea.2017.1.09

Published Online: 2017-03-15

Published Print: 2017-03-30

Abstract:

This paper intends to put forward an analytical frame able to explain the complexity of the process leading to electoral reforms in Croatia. The croatian situation, especially from 1990 to 2002, presents specific features regarding the link between electoral reforms and the Serbian ethnic minority. We will first analyze the electoral reforms through the classical rational choice approach. We will then study them using the modern approach wich acknowledges the variety of political actors and interests, and takes into account the historical and geopolitical context.

Keywords: Electoral reforms – Theories – Ethnic minorities – Croatia – Serbs

* Article revue suite à une communication présentée au Congrès de l'Association Française de Science Politique (AFSP), Aix-en-Provence, 2015, Section thématique n°6 «Les réformes électorales: un nouvel angle d'approche des systèmes électoraux?», sous la direction de Ilvo Diamanti et Thomas Ehrhard.

** Luigi Gatti est doctorant en Science politique à l'Université de Bordeaux (CMRP-IRM). Ma thèse porte sur l'influence des dirigeants politiques et de l'idéologie sur le processus de construction et de destruction de la Yougoslavie communiste entre 1941 et 1992. Parallèlement, je me suis intéressé à des questions concernant la Croatie et la Serbie.

Contact: luigigatti7@gmail.com

Résumé:

Cet article se propose de définir un cadre analytique performant afin de saisir la complexité des processus qui mènent aux réformes électorales en Croatie. La situation croate est envisagée précisément dans l'interaction existante entre les réformes électorales et la minorité nationale serbe durant la période 1990-2002. Les réformes électorales seront d'abord étudiées à travers le prisme de l'acteur et de l'intérêt unique selon l'analyse rationnelle classique; ensuite, selon la lecture moderne des réformes électorales impliquant la multiplicité des acteurs et des intérêts ainsi que le contexte historique et géopolitique.

Mots-clés: Réformes électorales – Théories – Minorités nationale – Croatie – Serbes

Introduction

«Dans une communauté multiethnique qui n'est pas une communauté de tous les citoyens, la Démocratie est impossible»². Travailler sur les minorités nationales et les réformes électorales en Croatie donne l'occasion de méditer cette affirmation.

Le droit croate définit les minorités nationales dans une loi constitutionnelle de 2002 : « Groupe de citoyens croates dont les membres sont traditionnellement installés sur le territoire de la République de Croatie, qui possèdent des caractéristiques ethniques, linguistiques, culturelles et/ou religieuses différentes des autres citoyens et qui souhaitent préserver ces caractéristiques»³. La notion de réforme électorale peut s'entendre de différentes manières. D'abord restrictivement, comme Lijphart⁴. Il ne considère que les changements significatifs de la formule électorale et de la taille des circonscriptions, les modifications de seuil ou de la taille de l'assemblée. Ensuite extensivement, ainsi que le font Jacobs et Leyenaar qui ne donnent

² Snježana Mrđen, « L'illusion immobile: élections en Yougoslavie (1920-1990) », *Espaces Temps* 49-50, 1992, p. 76.

³ Article 5 de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales du 19 décembre 2002 [http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie-loi_const-2002.htm], 14 mai 2015.

⁴ Arend Lijphart, *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994, 209 p. (Comparative European politics).

pas de liste exhaustive des composantes des réformes électorales. Cette dernière approche, plus englobante, présente le mérite de n'omettre aucune des mesures légales modifiant la représentation politique des électeurs : du système de «traduction de voix en sièges»⁵ aux mesures d'obtention de la nationalité pour les minorités.

La période 1990-2002 présente un intérêt remarquable pour l'étude des interactions entre minorités nationales et réformes électorales en Croatie. Celle-ci s'ouvre avec la Constitution du 22 décembre 1990, premier texte légal de la Croatie bientôt indépendante à traiter de la représentation politique des minorités. Cette période se referme avec la loi constitutionnelle sur les minorités nationales du 19 décembre 2002 mettant la Croatie en concordance avec les critères internationaux. Une vingtaine de minorités cohabitent en Croatie. Parmi elles, les enjeux et les tensions des réformes électorales se cristallisent autour de la minorité serbe, quantitativement la plus importante dans le pays⁶. Le cas croate permet de tester les théories relatives aux réformes électorales alors qu'il existe un rapport conflictuel entre la majorité et une importante minorité dans un contexte riche et évolutif. Ce dernier se caractérise, dans un premier temps, par une situation autoritaire et de conflit armé puis, dans un second temps, par une situation post-autoritaire, de consolidation de la paix et d'intégration progressive à l'Union Européenne.

Richard Katz fait du système électoral un élément fondamental de l'architecture d'un pays⁷. Selon lui, celui-ci représente les valeurs défendues par le législateur et son modèle de démocratie. Donc, la définition d'un nouveau système en Croatie, et sa réforme, offre un terrain propice à l'analyse. De plus, l'étude du contexte – transition politique, conflit en partie ethnique et intégration sur la scène internationale – permettra de comprendre pourquoi un pouvoir en place réforme le système qui lui a permis de gagner⁸. Enfin, l'Europe de l'Est reste un terrain en exploration dans ce domaine de la

⁵ Jean-Benoît Pilet, « Les nouveaux souffles de l'analyse des systèmes électoraux », *Revue française de Science politique* n°1, Vol. 58, février 2008, pp.141-147; citation p. 141.

⁶ Elle représente 12,3% de la population de la République de Croatie selon le recensement de 1991 [<http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatieinfos.htm>], 15 mai 2015.

⁷ Richard S. Katz, *Democracy and elections*, Oxford : Oxford University Press, 1997, 344 p.

⁸ Monique Leyenaar, Reuven Hazan, "Reconceptualising Electoral Reform", *West European Politics* 34:3, 2011, pp. 437-455.

Science politique⁹. Cette étude participe de la vérification de l'applicabilité, dans les Balkans, des théories concernant les vieilles démocraties.

Ces quelques éléments mènent à l'interrogation suivante : les réformes électorales, relatives aux Serbes de Croatie entre 1990 et 2002, coïncident-elle avec la vision classique¹⁰ des modifications du système électoral ?

Le rôle des partis politiques et leur intérêt rationnel fournissent une explication cohérente à l'évolution du système électoral croate concernant la minorité serbe (I). Compléter cette première approche par l'analyse des acteurs extérieurs et l'étude du contexte a pour conséquence d'offrir un cadre explicatif plus complet et détaillé (II).

I – Les théories classiques: une explication cohérente de l'évolution du système électoral croate concernant la minorité serbe

Les théories de l'acteur unique, le parti politique (A), et de l'intérêt unique, celui du parti (B), apportent un premier niveau d'explication des réformes électorales en lien avec la minorité serbe en Croatie.

A – Le parti au pouvoir : un acteur autoritaire à l'origine des réformes électorales

Durant un temps, la majorité des études sur les réformes électorales s'entendaient autour d'une idée : le Parlement est la source commune des réformes. Dès 1964, Lipson affirme que les partis politiques influencent le système électoral et non l'inverse. Alan Renwick¹¹ soutient un propos similaire. La plupart du temps, la majorité au Parlement impose les réformes et les partis politiques constituent les « joueurs clés »¹². Tsebelis explique cela par l'essence redistributive¹³ des institutions électorales : les sièges attribués à un parti

⁹ Csaba Niolenyi, "When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies", *West European Politics* 34:3, 2011, pp. 607-625.

Jean-Benoît Pilet, Jean-Michel De Waele, "Electoral Reform in Romania. Toward a Majoritarian Electoral System", *European Electoral Studies*, Vol. 2 #1, 2007, pp. 63-79.

¹⁰ La vision classique recouvre les théories de l'acteur unique et de l'intérêt unique.

¹¹ Alan Renwick, "Electoral Reform in Europe since 1945", *West European Politics* 34:3, 2011, pp. 456-477.

¹² Alan Renwick, *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, 312 p.

¹³ George Tsebelis, *Nested games: rational choice in comparative politics*, Berkeley: University of California Press, 1990, 274 p.; citation p. 104.

sont nécessairement perdu par un autre. En conséquence, les partis politiques sont les acteurs les plus concernés par les réformes électorales et veulent y tenir le premier rôle. Enfin, Kenneth Benoit¹⁴ démontre que les partis mesurent les effets psychologiques induits par les systèmes électoraux sur les électeurs, selon les lois de Duverger¹⁵, et tentent de les adapter en leur faveur.

A l'instar d'autres études classiques sur l'Europe de l'Est¹⁶, le cas croate va, a priori, dans le sens de ces affirmations théoriques. Les caractéristiques du régime croate entre 1990 et 1999 incitent à soutenir l'idée de la prédominance des partis politiques dans les réformes électorales. Selon l'analyse de Dragutin Lalović¹⁷ une tendance autoritaire¹⁸ se développe sous la direction du leader Franjo Tuđman. Le parti du Président Tuđman, la HDZ¹⁹, en position de force au Sabor²⁰, se

¹⁴ Kenneth Benoit, "Electoral Law as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions", in *Annual Review of Political Science* 10:363, 2007, pp. 363-390.

¹⁵ En 1951, Maurice Duverger décrit la façon dont un système électoral construit le système de parti via une double influence. La première, mécanique, veut que le système électoral détermine le nombre de partis et le nombre de sièges que chacun d'entre ces derniers peut envisager obtenir. La seconde, psychologique, influence la stratégie des partis et des électeurs en fonction des conséquences prévisibles de l'influence mécanique. Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin, 1951, 476 p. (Sciences politiques).

¹⁶ Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, *Institutional design in post-communist societies : rebuilding the ship at sea*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, 350 p. (Theories of institutional design).

Barbara Geddes, "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America", in Arend Lijphart, Carlos H. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Oxford : Westview Press, 1996, pp. 14-52.

Arend Lijphart, "Democratization and constitutional choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991", *Journal of Theoretical Politics* 4 (2), 1992, pp. 207-223.

¹⁷ Dragutin Lalović, "Crisis of the Croatian *Second Republic* (1990-1999): Transition to Totalitarianism or to Democracy?", *Politička misao* n°5, Vol. XXXVII, 2000, pp. 47-60.

¹⁸ «Système politique au pluralisme limité, politiquement non responsable, sans idéologie élaborée et directrice mais pourvu de mentalités spécifiques, sans mobilisation politique extensive ou intensive – excepté à certaines étapes de leur développement – et dans lequel un leader ou, occasionnellement, un petit groupe exerce le pouvoir à l'intérieur de limites mal définies mais, en fait, plutôt prévisibles». Juan Jose Linz, *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris: Armand Colin, 2006 (1966), 406 p.; citation p. 157.

¹⁹ *Hrvatska demokratska zajednica* – Communauté démocratique croate.

²⁰ Le Parlement de la République de Croatie.

rapproche d'un parti hégémonique.²¹ A partir de ces éléments, il apparaît cohérent que seule la HDZ prenne les décisions en tant qu'acteur central du jeu politique.

Le comportement du pouvoir lors de la préparation des premières élections après l'indépendance, en 1992 et 1993, est symbolique de l'influence primordiale du parti sur le processus électoral. La HDZ déclare que la préparation des lois relève toute entière du parti au pouvoir et ne nécessite pas de consensus au Parlement, ni même de débat. S'adossant à ce principe, la HDZ détermine seule les règles électorales pour l'élection de la chambre basse du parlement en juillet-août 1992. Suite à ce scrutin, le parti renforce encore sa présence dans la nouvelle assemblée²². Cette position de supériorité totale permet à celui-ci, malgré les protestations de l'opposition, de modifier discrétionnairement le système électoral en vue du vote de 1993 pour la chambre haute. La HDZ agit quelques semaines avant l'échéance pour contrer les chances du SDP²³ de profiter du système précédent qui lui était potentiellement favorable et l'empêcher de se réorganiser²⁴. En 1995, la HDZ réitère lors d'élections anticipées. Un mois avant le scrutin, celle-ci amende la loi afin de s'assurer une victoire écrasante.

Ainsi, la majorité s'impose comme l'unique auteur des réformes électorales ; a fortiori dans une « démocratie autoritaire ». Les réactions de l'opposition démontrent également que les partis politiques se considèrent

²¹ D'après la définition donnée par Giovanni Sartori: « Les autres partis peuvent exister comme autant de seconds rôles, n'étant pas autorisés à lutter avec le parti hégémonique sur des bases antagonistes égalitaires. Non seulement, l'alternance ne peut pas se produire, mais elle ne saurait exister du fait de l'absence de toute modification de l'équilibre des pouvoirs. En outre, un tel parti reste au pouvoir, qu'il soit aimé ou non, et ne risque aucune sanction en cas de responsabilité, ne pouvant jamais être clairement défié ». Giovanni Sartori, *Parties and party systems : a framework for analysis*, Cambridge : Cambridge University Press 1976, 370 p.; citation p. 230.

²² La HDZ bénéficie de 61% des sièges [http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1077_92.htm], 15 mai 2015.

²³ *Socijaldemokratska partija* – Parti social-démocrate, héritier du Parti communiste de Croatie.

²⁴ Une autre contribution analyse la position de la HDZ, entre 1990 et 1993, en présentant la façon dont le pouvoir est protégé par les règles électorales et comment le parti au gouvernement s'insinue dans l'ingénierie politique. Srđan Vrčan, « Izbori 90-93 između demokratizacije i tehnologije vladanja » (The 90, 92 and 93 Elections in Croatia Amidst Tension between Democratization and Power Technology), in Srđan Vrčan et al. (eds.) *Pohod na glasace* (Hunt on Voters), Split: Pul, 1995, pp. 139-202.

comme les « joueurs clés » du système électoral. Le SDP s'offusque des pratiques de la HDZ, demande à ce que son avis soit considéré – en tant que deuxième parti le plus important – mais n'envisage pas que des acteurs extérieurs au Sabor interviennent.

B – L'idéologie du parti au pouvoir : justification rationnelle des réformes électorales

Selon la théorie du choix rationnel, les réformes résultent des calculs stratégiques des acteurs politiques. Carles Boix²⁵ écrit que ces derniers choisissent les règles pour maximiser leurs gains. Le pouvoir ainsi recherché se concrétise sous différentes formes : le nombre de sièges dont un parti peut s'emparer²⁶, son influence sur les décisions politiques, la possibilité d'atteindre le pouvoir²⁷. Des raisons idéologiques motivent également l'action des partis : faire correspondre le système électoral à leur modèle de démocratie²⁸ ou aux valeurs qu'ils défendent²⁹. Afin de justifier leur action, les partis invoquent l'intérêt général : meilleure représentation des citoyens, meilleure gouvernabilité³⁰, paix sociale³¹. Conscients de l'effet psychologique positif sur les citoyens et d'un possible vote en leur faveur, l'action des partis sur le système électoral est d'abord motivée par leur intérêt politique.

²⁵ "The ruling political parties, anticipating the (varying) effects of different electoral regimes, choose the regime that maximizes their chances of staying in power"; Carles Boix, "Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advance Democracies", *American Political Science Review*, n°3, Vol. 93, 1999, pp. 609-624 ; citation p. 611.

Mais voir aussi: Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, 1998, *op. cit.*; Barbara Geddes, 1996, *art. cit.*; Arend Lijphart, 1992, *art. cit.*; Sarah Birch, Francis Millard, Marina Popescu, Kieran Williams, *Embodying democracy: electoral system design in post-Communist Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002, 241 p. (One Europe or several?).

²⁶ Kenneth Benoit, "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies* 23, 2004, pp. 363-389.

²⁷ Kathleen Bawn, "The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome", *American Journal of Political Science* n°4, Vol. 37, pp. 965-989.

²⁸ Richard S. Katz, 1997, *op. cit.*

²⁹ Shaun Bowler, Todd Donovan, Jeffrey Karp, "Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values or Ideology?", *Journal of Politics* n°2, Vol. 68, 2006, pp. 434-446.

³⁰ Patrick Dunleavy, Helen Margetts, "Understanding the Dynamics of Electoral Reform", *International Political Science Review* 16 (1), 1995, pp. 9-29.

³¹ Donald L. Horowitz, *Ethnic groups in conflict*, Berkeley, Los Angeles, London : University of California Press, 1985, 697 p.

En Croatie, la pratique de la HDZ permet de vérifier les hypothèses classiques suivantes : l'intérêt du parti au pouvoir motive les réformes électorales; la place faite aux minorités corrobore la théorie du choix rationnel ; l'importance du facteur idéologique est considérée par les partis politiques. Deux éléments participent à cette démonstration. D'abord, la HDZ tente d'obtenir le plus de sièges possible dans les assemblées. Ensuite, le degré d'inclusion de la minorité serbe dans le système électoral correspond aux valeurs politiques et aux objectifs électoraux du parti.

Dans les années 90, la HDZ adopte un raisonnement nationaliste. Tuđman s'adresse au peuple croate entendu ethniquement. Son objectif consiste en la mobilisation de « son peuple »³² autour du thème de la renaissance de l'Etat croate. Dès lors, les Serbes de Croatie jouissent d'une considération moindre³³.

Les premières mesures concernant spécifiquement les minorités sont formulées par la Charte des droits des Serbes et des autres minorités nationales du 25 juin 1991. Le Parlement adopte cette dernière en même temps que la Déclaration sur la souveraineté et l'indépendance de la Croatie. Dans ce contexte de dislocation de la Fédération yougoslave et de perte des droits associés à cette dernière, la Charte a pour objectif de rassurer les minorités. Le nouvel Etat croate s'engage à considérer politiquement ces dernières. La Charte garantit notamment la représentation locale des Serbes. Une loi constitutionnelle de décembre 1991 ainsi qu'un amendement voté en mai 1992 complètent cette première protection légale. Toutefois, ces garanties ne sont suivies d'aucun effet juridique au profit de la communauté serbe. Au moment de l'adoption de ces mesures, la Croatie a déjà perdu le contrôle du territoire où réside la majorité des Serbes. Suite à la reconquête de 1995, les garanties de représentation locale des Serbes ne se concrétisent toujours pas. Le gouvernement suspend la Loi constitutionnelle relative au statut des minorités en invoquant des raisons démographiques et matérielles : la grande majorité des Serbes a fui la région à l'arrivée des troupes croates et la zone, quasiment complètement détruite, nécessite un déminage minutieux.

³² Le Monde, 2 octobre 1990; Danas, 5 juin 1990.

³³ Nenad Zakošek, "Political Parties and the Party System in Croatia", in Ivan Šiber (éd.), *Founding Elections in Eastern Europe. The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia. Analyses, Documents and Data*, Berlin : Edition Sigma, 1997, pp. 34-49.

En résumé, le parti au pouvoir statue en faveur des minorités mais n'applique pas les décisions concernant les Serbes de Croatie.

Une autre mesure qui semble vouloir exclure les Serbes de l'espace légal croate prend effet. La loi sur la nationalité introduite en 1991 modifie la règle d'attribution des droits civiques. A l'époque communiste, les droits du citoyen sont attachés à la citoyenneté de la Fédération yougoslave. En conséquence, un Serbe ethnique résidant en Croatie, qu'il soit citoyen ou non de la République socialiste de Croatie, bénéficie des mêmes droits qu'un Croate ethnique de Croatie. A partir de 1991, seule la citoyenneté de la République de Croatie permet l'accès aux droits civiques. Or, la loi de 1991 accorde restrictivement cette citoyenneté. Le principe d'attribution repose dorénavant sur l'ethnicité. Les Serbes ethniques sont exclus par ce premier critère. Un second critère prévoit que ceux qui ne répondent pas au principe de l'ethnicité doivent justifier de cinq années de résidence ininterrompue en Croatie avant la demande. La guerre, les destructions qu'elle engendre et les déplacements de populations rendent souvent impossible l'apport de la preuve pour les Serbes de Croatie. La situation s'avère encore plus complexe pour les réfugiés serbes qui fuient en Bosnie-Herzégovine ou en Serbie et qui souhaitent revenir après le conflit. De nombreux serbes ethniques, résidants croates depuis des années, se voient exclus de la citoyenneté croate et par conséquent du droit de vote³⁴. Selon le recensement de 1991, les Serbes représentent 12,3% de la population en Croatie. Ils forment un électorat qui s'oppose à la rhétorique nationaliste de la HDZ. En restreignant le droit d'accès à la citoyenneté, le parti au pouvoir juggle une partie de son opposition.

Les détails du système électoral fournissent une preuve supplémentaire que la majorité politique module les règles en fonction de ses intérêts. Pour les élections de juillet-août 1992, plusieurs textes garantissent une représentation serbe au Sabor. La loi du 25 avril 1992 sur l'élection des représentants au Sabor, dans son article 10 paragraphe 2, dispose que les minorités rassemblant plus de 8% de la population du pays (uniquement les Serbes de facto) bénéficient d'une représentation proportionnelle à leur poids démographique. Conséquemment, les Serbes doivent disposer de treize députés. Un amendement à la loi constitutionnelle de 1991, voté en mai 1992, prévoit un district autonome

³⁴ Entre 1995 et 1997, la Croatie aurait empêché environ 300 000 Serbes d'obtenir la citoyenneté, voir Dragutin Lalović, 2000, art. cit.

serbe afin d'assurer l'élection de députés serbes. Malgré ces obligations légales, la HDZ organise les élections en prenant des mesures qui réduisent énormément les chances des Serbes d'être représentés au Sabor. Le système choisit est dit «système mixte équilibré». Il associe un système majoritaire uninominal par circonscriptions locales et une représentation proportionnelle dans une circonscription nationale unique. La HDZ définit les circonscriptions locales de telle sorte que les Serbes y soient toujours en minorité face aux Croates, dans l'irrespect de l'amendement de mai 1992.

Pour la circonscription nationale, le parti impose un seuil minimum d'accès au Sabor de 3%. Or, les Serbes ne représentent que 12,3% de la population totale. La majorité d'entre eux vivent dans la Krajina où l'élection ne peut se tenir à cause de la guerre. Donc, les candidats serbes ne peuvent s'appuyer que sur une proportion infime de l'électorat totale. Dans ces conditions, le droit d'entrée au Sabor est beaucoup plus élevé pour les candidats serbes que pour les candidats croates. Par conséquent, avec les élections, les Serbes n'obtiennent pas leur quota de députés. Pour respecter l'obligation formulée dans la loi du 25 avril, le pouvoir nomme d'office certains candidats³⁵. Ce palliatif ne fait que remettre en cause la légitimité de ces derniers à se présenter en tant qu'élus du peuple en Croatie et cela accroît les tensions ethniques.

D'autres groupes minoritaires en Croatie jouissent de procédés favorables à leur représentation dont les Serbes sont exclus. Ceux-ci votent dans une circonscription déterritorialisée. Certaines minorités disposent de l'assurance d'élire un député chacune, jusqu'à un total de cinq élus pour l'ensemble des groupes minoritaires ne représentant pas 8% de la population. Finalement, les Serbes n'obtiennent aucun élu issu des urnes alors que des groupes infiniment plus restreint qu'eux bénéficient d'une représentation démocratique. Les réformes électorales, appréhendées au sens large, concernant la minorité serbe, résultent de l'intérêt du parti au pouvoir, corroborant l'hypothèse du choix rationnel.

Cette première argumentation paraît convaincante. A priori, dans un régime autoritaire, le parti est l'acteur déterminant des réformes électorales. Logiquement, son intérêt l'emporte dans la rédaction de ces dernières. Dans

³⁵ Article 26, paragraphe 1 de la loi du 25 avril 1992.

un premier temps, la théorie de l'acteur unique et du choix rationnel se vérifie en Croatie.

Dans un second temps, une approche qui intègre d'autres acteurs que les partis politiques ainsi qu'une pluralité d'explications affinent les conclusions tirées de l'analyse traditionnelle des réformes électorales.

II – Les théories modernes: un cadre explicatif complet et détaillé des réformes électorales relatives aux Serbes de Croatie

A partir de la fin des années 2000, les travaux sur les réformes électorales envisagent d'utiliser simultanément plusieurs approches afin de créer un cadre d'analyse plus précis. L'étude du cas croate démontre leur utilité. La multiplicité d'acteurs et d'intérêts explique l'évolution des réformes électorales concernant les Serbes de Croatie (A). De plus, l'origine des réformes s'avère plus complexe que selon la théorie du choix rationnel.

L'étude du contexte historique et géopolitique enrichit l'analyse et permet une meilleure compréhension du système électoral croate dans son rapport à la minorité serbe (B).

A – Les acteurs extérieurs : contrepoids à l'idéologie du pouvoir croate

Des acteurs étrangers interviennent dans les réformes électorales en lien avec les minorités nationales dès la déclaration d'indépendance de la Croatie en 1991. La Commission Badinter reconnaît les minorités nationales des nouveaux Etats issus de la Yougoslavie. En conséquence, elle commande que ces dernières bénéficient d'une autonomie politique, culturelle et territoriale. En parallèle, la Communauté européenne conditionne sa reconnaissance de la Croatie au vote d'une loi constitutionnelle afin de préciser et de consolider juridiquement les droits octroyés aux minorités dans la Charte de 1991. Sous la pression, le gouvernement rédige une loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales en décembre 1991. Ce texte assure à ces dernières une représentation politique. Les Douze de la Communauté européenne ne reconnaissent la Croatie que le 15 janvier 1992, après l'adoption de cette loi par le Sabor. L'analyse précédente sur l'idéologie du parti au pouvoir a montré les limites de ces mesures pour les Serbes de Croatie. Néanmoins, la présence des acteurs européens explique le vote de ce cadre juridique contradictoire avec les prétentions de la HDZ dans les années 1990.

L'influence de l'Europe se poursuit après la première décennie d'indépendance marquée par le régime de Franjo Tuđman. Au début des années 2000, le pays intègre le processus de stabilisation et d'association pour l'Europe du Sud-Est, antichambre de l'UE. Encore une fois, l'adoption de mesures protectrices et intégratrices des minorités participe des conditions à l'accord. Le Parlement européen veille particulièrement à la représentation politique de la minorité serbe en Croatie. Dans ses rapports, celui-ci émet des recommandations qu'il souhaite voir commuées en mesures légales au sein du système juridique croate. L'Union Européenne utilise la volonté d'adhésion des gouvernements croates pour obliger ces derniers à se conformer aux valeurs européennes dans le domaine de la protection des minorités. Le chapitre 23 des négociations d'adhésions, «Droits fondamentaux et justice», pose des exigences auquel le candidat se soumet lorsqu'il adopte en 2002 la nouvelle loi constitutionnelle relative au statut des minorités.

Il est toujours question du pouvoir des partis politiques ici. La reconnaissance de l'indépendance et l'adhésion à l'UE confèrent un grand prestige à l'action politique de la HDZ et du SDP auprès de la population.

La quête de sièges participe de l'explication des réformes électorales mais considérer les acteurs extérieurs offre une analyse plus complète du raisonnement politique à l'origine de celles-ci et met à jour les contraintes qui s'exercent sur les partis politiques.

Le principal acteur extérieur du système électoral croate est le Conseil de l'Europe, souvent par l'intermédiaire de la Commission de Venise, son organe pour la démocratie par le droit. Il agit sur les réformes concernant les minorités par l'émission de critiques du travail législatif croate, de conseils et par un suivi strict des engagements de la Croatie. De surcroît, la Commission de Venise participe directement à la rédaction des textes nationaux.

La Croatie devient membre du Conseil de l'Europe en 1996. A partir de ce moment, elle soumet ses lois et projets de lois à des évaluations fondées sur les standards internationaux³⁶. Chaque année, l'Assemblée parlementaire du Conseil publie un rapport sur le respect des obligations et engagements de la Croatie. Le poids de cette instance se fait particulièrement sentir entre

³⁶ Charte de l'ONU, Déclaration universelle des droits de l'homme, Acte final de l'OSCE, Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales...

1999 et 2002. En effet, le rapport de 1999 regrette le peu de progrès observés³⁷. Il critique vivement les mesures prises par le gouvernement à la veille des élections de 1995. Sans débat en séance plénière au Sabor, ce dernier vote une augmentation importante du nombre de sièges réservés à la diaspora, en même temps que la restriction du nombre de représentants accordés à la minorité serbe. Or, les Croates de l'étranger votent à 90% au profit de la majorité en place alors que les Serbes de Croatie soutiennent l'opposition. Le Conseil de l'Europe constate « une situation tout à fait exorbitante de la pratique usuelle »³⁸ et juge très négativement cette manœuvre politique. En réaction, celui-ci demande l'adoption d'une réforme électorale et une révision de la loi constitutionnelle de 1991. Ce travail devra être effectué en coopération avec les minorités et sous la surveillance d'experts internationaux. Sous l'influence du Conseil, et dans le respect des volontés de l'acteur extérieur, la Croatie s'exécute: elle amende le vote de la diaspora dans les six mois et adopte une nouvelle loi constitutionnelle, relative au statut des minorités nationales, rédigée en partie lors de travaux communs avec la Commission de Venise³⁹.

Ces différentes observations recourent les analyses et théories de nombreux chercheurs. Elles remettent en cause l'unicité des acteurs et des intérêts à l'occasion des réformes électorales concernant la minorité serbe en Croatie.

Dans un ouvrage collectif, Birch, Millard, Popescu et Williams⁴⁰ étudient les politiques de réformes électorales dans les PECO en 1989 et 1990. Ils conviennent de l'importance de l'influence étrangère, notamment à travers

³⁷ Voir le point 11 : la Croatie s'était engagée en 1996 à « se conformer, bien avant les prochaines élections, aux recommandations faites par les observateurs du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales aux dernières élections, en ce qui concerne en particulier la fixation d'un nombre de sièges pour la diaspora, la représentation des minorités [...] et de procéder à un recensement de la population le plus tôt possible ». Conseil de l'Europe, *Respect des obligations et engagements de la Croatie*, 23 mars 1999 [<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8687&lang=fr>], 24 mars 2016.

³⁸ Commission de Venise, CDL(99)41, p. 5, in Pierre Garrone (ed.), « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral », *Revue Droit public* n°5, 2001, pp. 1417-1545 ; citation p. 1441.

³⁹ *Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales du 19 décembre 2002* [http://www.axl.cefan.ulaval.ca/europe/croatie-loi_const-2002.htm], 14 mai 2015.

⁴⁰ Sarah Birch, Francis Millard, Marina Popescu, Kieran Williams, 2002, *op. cit.*

l'avis des experts. Une autre étude, sur la Lituanie, décrit la pression des organisations internationales sur le législateur⁴¹. Gideon Rahat note également que les réformes s'imposent souvent aux élites est-européennes dans les années 1990⁴². Alan Renwick précise que les pays en transition et les nouvelles démocraties forment un terrain favorable au développement des interventions d'acteurs extérieurs⁴³. Leyenaar et Hazan expliquent ces constatations à l'occasion d'une interrogation sur les acteurs («*who*») et leurs motivations («*why*»)⁴⁴. Les deux auteurs démontrent que, si les premiers varient en fonction des réformes, les organisations internationales en font communément parties. Incidemment, les intérêts à l'origine des réformes se multiplient et ces dernières sont donc le fruit de volontés plurielles et de négociations. Finalement, pour une analyse plus précise des nombreuses réformes modifiant les systèmes électoraux, il faut accepter deux considérations: les partis politiques sont des acteurs parmi d'autres ; les acteurs extérieurs sont capables d'imposer leurs volontés aux partis politiques.

B – Le contexte historique et géopolitique: facteur déterminant dans les réformes électorales croates

Le contexte historique et géopolitique a pour avantage d'offrir un cadre d'analyse beaucoup plus large que la simple prise en compte des partis politiques et de leur intérêt. Ce critère permet d'expliquer la position des partis dans la société croate ainsi que l'origine de leur intérêt politique.

Le contexte historique (ruptures et continuités avec le régime précédent) et géopolitique (les guerres dans l'espace yougoslave) permet d'expliquer, d'une part, le pouvoir de la HDZ et de son leader et, d'autre part, pourquoi, dans les années 1990, le pouvoir croate n'applique pas aux Serbes les protections légales votées sous le contrôle de la communauté internationale mais prend des mesures contraires aux recommandations européennes.

L'histoire de la Yougoslavie communiste fournit une explication à la domination de la HDZ. Après la mort de Tito en 1980, les blocages institutionnels, hérités de l'organisation politique promue par la dernière

⁴¹ Nida Gelazis, *Lithuanian Elections to the Seimas*, unpublished paper, 1995, in Kenneth Benoit, 2004, *art. cit.*

⁴² Gideon Rahat, "The Politics of Electoral Reform: The State of Research", *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 21:4, 2011, pp. 523-543.

⁴³ Alan Renwick, 2011, *art. cit.*

⁴⁴ Monique Leyenaar, Reuven Hazan, 2011, *art. cit.*

constitution communiste⁴⁵, aggravent les conséquences de la crise économique et des bouleversements dans les relations internationales. De plus, le pouvoir échoit aux Ligues des communistes dans les républiques.

Or, l'opposition entre les entités sur des aspects fondamentaux pour l'avenir de l'Etat commun est de plus en plus marquée. Le niveau fédéral connaît des difficultés grandissantes pour gouverner le pays. A la fin de la décennie, l'Etat central ne fonctionne plus et la réalité économique s'éloigne dramatiquement de la promesse sociale faite par le régime. En réaction, en Croatie, un mouvement favorable au développement d'un pouvoir fort dans une Croatie indépendante se développe. Franjo Tuđman l'entretient à l'aide d'une idéologie renouvelée, nationaliste et autoritaire, qui semble répondre aux nouveaux enjeux imposés à la société. Dans les réformes électorales, cela se traduit par l'adoption d'un système majoritaire uninominal en 1989 et de deux systèmes mixtes en 1992 et 1995, qui assurent au parti au pouvoir de gouverner seul.

Les tendances autoritaires de Tuđman s'expliquent quant à elles par sa formation politique au sein du régime communiste de Tito dont il devient général. Sa dissidence ne remet pas en cause la culture politique qui l'imprègne, celle du monopartisme et du pouvoir imposé par le haut.

Une partie du peuple croate, habituée à la domination d'un homme omnipotent durant trente-cinq ans, s'accommode d'un discours offrant de nouvelles solutions et lui assurant un avenir meilleur.

L'histoire et la géopolitique de l'aire yougoslave éclairent également la relation entre la Croatie et les Serbes de Croatie. Dans les années 1980, une rhétorique nationaliste et xénophobe se répand sur la scène politique en tant qu'alternative aux défaillances de la Fédération communiste face aux différentes crises. Tuđman participe de cette évolution. Son discours accuse la Serbie et les Serbes de vouloir dominer la Yougoslavie aux dépens des autres peuples, économiquement et politiquement. Face à lui, Slobodan Milošević⁴⁶ défend un discours aux mêmes accents nationalistes et xénophobes. Il accuse la

⁴⁵ Constitution de la République socialiste fédérative de Yougoslavie promue le 21 février 1974.

⁴⁶ Président du Comité central de la Ligue des communistes de Serbie (LCS) en 1987, secrétaire de la LCS en 1988 et président de la République socialiste de Serbie à partir de 1989.

Yougoslavie de brimer le peuple serbe et laisse entendre qu'il est prêt à rassembler tous les Serbes dans une même entité.

Lors de l'éclatement de l'Etat commun, une partie des Serbes de Croatie s'emparent du quart du territoire croate mue par la peur de se retrouver en minorité dans le nouvel Etat croate ainsi que par la volonté grand-serbe des dirigeants de Belgrade. Ce climat se répercute sur les réformes électorales croates. Suivant la logique nationaliste, et se justifiant par le contexte de guerre, la HDZ s'oppose à l'inclusion de la minorité serbe dans le jeu politique croate. Tuđman la présente comme un danger, une cinquième colonne au service de Milošević. En conséquence, la HDZ propose une définition ethnique de la citoyenneté.

Le contexte historique et géopolitique provoque en Croatie l'inverse de ce qu'observent Pilet et de Waele en Roumanie. Dans ce dernier pays, les dirigeants instaurent un système proportionnel et inclusif pour qu'un parti ne se retrouve pas en position de domination et que les différents groupes de la société pluriethnique se sentent intégrés⁴⁷. Les seuls facteurs classiques, les partis politiques et leur intérêt, ne suffisent donc pas à expliquer la pluralité de situations.

D'autres recherches confirment le caractère opératoire de l'étude du contexte. Selon Kitschelt, les lois électorales post-communistes résultent du contexte politique et dépendent de l'histoire du pays, plus précisément, du type de régime communiste dont l'État s'éloigne⁴⁸. Engelbrekt⁴⁹ le vérifie dans le cas bulgare, après une période autoritaire. Elster⁵⁰ l'avait précédemment fait dans les sociétés post-communistes en général. La société affecte également les lois électorales d'après Rokkan⁵¹ et Horowitz⁵².

Ces derniers démontrent que les religions et l'existence de minorités conditionnent la définition du système électoral. Pilet et de Waele utilisent

⁴⁷ Jean-Benoît Pilet, Jean-Michel De Waele, 2007, *art. cit.*

⁴⁸ Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka, *Post-communist party systems: competition, representation, and interparty cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, 457 p.

⁴⁹ Kjell Engelbrekt, "The Grand National Assembly to Adopt a New Constitution", in *RFE/RL Report on Eastern Europe*, 19 avril 1991, pp. 5-8.

⁵⁰ Jon Elster, Claus Offe, Ulrich K. Preuss, 1998, *op. cit.*

⁵¹ Stein Rokkan, *Citizens, elections, parties: approaches to the comparative study of the processes of development*, Oslo: Univesitetsforlaget, 1970, 470 p.

⁵² Donald L. Horowitz, 1985, *op. cit.*

la notion de contexte pour englober ces différents facteurs (l'histoire politique, la structure de la société, la présence de minorités et les influences extérieures)⁵³. Dans une analyse systématique des réformes électorales, Gideon Rahat propose une approche historique-comparative qui sied bien au cas Croate. Celui-ci cherche à comprendre les réformes sur le temps long, comme un processus complexe, dans lequel interviennent plusieurs acteurs⁵⁴.

In fine, ces points de vue théoriques, corroborés par l'analyse des réformes en Croatie, complètent la lecture classique. L'intérêt seul des partis politiques n'explique pas toute la complexité d'un système et des réformes électorales. L'histoire, les caractéristiques sociales ainsi que le contexte géopolitique affinent la démarche explicative.

Le comportement du parti au pouvoir en Croatie et les tendances autoritaires du régime dans ses premières années laissent penser que le parti politique demeure l'acteur clé des réformes électorales. De plus, les mesures légales concernant les Serbes semblent résulter de l'idéologie du parti majoritaire et d'une volonté de ce dernier de limiter l'opposition au Sabor. Les réformes électorales au sens large, concernant les minorités, paraissent être le fruit d'un choix rationnel du parti dans son intérêt.

Toutefois, les partis politiques n'agissent pas indépendamment sur le système électoral. En période de transition démocratique, les acteurs extérieurs sont particulièrement influents. La législation croate porte la marque de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. De même, pour expliquer les réformes électorales il faut dépasser l'argument de l'idéologie des partis politiques. La prise en considération du contexte historique et géopolitique permet d'obtenir une image plus précise de la réalité.

Théoriquement, la combinaison d'approches offre un avantage certain. L'approche historique-comparative comme cadre d'analyse global, auquel s'ajoute le choix rationnel en tant qu'instrument d'étude, se prête mieux que la vision classique seule à une analyse complète des réformes électorales⁵⁵. Les théories classiques utilisées pour étudier les démocraties occidentales servent à l'étude de l'Europe de l'Est à condition d'y intégrer la pluralité d'acteurs et la complexité du contexte.

⁵³ Jean-Benoît Pillet, Jean-Michel De Waele, 2007, *art. cit.*

⁵⁴ Gideon Rahat, 2011, *art. cit.*

⁵⁵ *Ibidem.*

Bibliographie:

Ouvrages:

1. Birch, Sarah; Millard, Francis; Popescu, Marina; Williams, Kieran (2002), *Embodying democracy: electoral system design in post-Communist Europe*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan (One Europe or several?).
2. Duverger, Maurice (1951), *Les partis politiques*, Paris: Armand Colin (Sciences politiques).
3. Elster, Jon; Offe, Claus; Preuss, Ulrich K. (1998), *Institutional design in post-communist societies: rebuilding the ship at sea*, Cambridge: Cambridge University Press (Theories of institutional design).
4. Horowitz, Donald L. (1985), *Ethnic groups in conflict*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
5. Katz, Richard S (1997), *Democracy and elections*, Oxford: Oxford University Press.
6. Kitschelt, Herbert; Mansfeldova, Zdenka; Markowski, Radoslaw; Toka, Gabor (1999), *Post-communist party systems: competition, representation, and interparty cooperation*, Cambridge: Cambridge University Press.
7. Lijphart, Arend (1994), *Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, (Comparative European politics).
8. Linz, Juan Jose (2006 [1966]), *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris: Armand Colin.
9. Renwick, Alan (2010), *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*, Cambridge : Cambridge University Press.
10. Rokkan, Stein (1970), *Citizens, elections, parties : approaches to the comparative study of the processes of development*, Oslo: Univesitetsforlaget.
11. Sartori, Giovanni (1976), *Parties and party systems : a framework for analysis*, Cambridge : Cambridge University Press.
12. Tsebelis, George (1990), *Nested games: rational choice in comparative politics*, Berkeley: University of California Press.

Articles d'ouvrage:

1. Geddes, Barbara (1996), « Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America », in Lijphart, Arend; Waisman, Carlos H. (Eds), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Oxford : Westview Press, 14-52.
2. Vrčan, Srđan (1995), « Izbori 90-93 između demokratizacije i tehnologije vladanja » (The 90, 92 and 93 Elections in Croatia Amidst Tension Between Democratization and Power Technology), in Vrčan Srđan et al. (eds.), *Pohod na glasace* (Hunt on Voters), Split: Pul, 139-202.
3. Zakošek, Nenad (1997), « Political Parties and the Party System in Croatia », in Šiber, Ivan (éd.), *Founding Elections in Eastern Europe. The 1990 and 1992/93 Sabor Elections in Croatia. Analyses, Documents and Data*, Berlin : Éditions Sigma, 34-49.

Articles de revue:

1. Bawn, Kathleen, « The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome » in *American Journal of Political Science* n°4, Vol. 37, 965-989.
2. Benoit, Kenneth (2007), « Electoral Law as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions » in *Annual Review of Political Science* 10:363, 363-390.
3. Benoit, Kenneth (2004), « Models of Electoral System Change » in *Electoral Studies* 23, 363-389.
4. Boix, Carles, « Setting the Rules of the Game: The choice of Electoral Systems in Advance Democracies » in *American Political Science Review* n°3, Vol. 93, 609-624.
5. Bowler, Shaun ; Donovan, Todd ; Karp, Jeffrey (2006) « Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values or Ideology? » in *Journal of Politics* n°2, Vol. 68, 434-446.
6. Commission de Venise, CDL(99)41, in Garonne, Pierre (2001), « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral » in *Revue Droit public* n°5, 1417-1454.

7. Dunleavy, Patrick; Margetts, Helen (1995) « Understanding the Dynamics of Electoral Reform » in *International Political Science Review* 16 (1), 9-29.
8. Engelbrekt, Kjell (1991), « The Grand National Assembly to Adopt a New Constitution » in *RFE/RL Report on Eastern Europe*, 5-8.
9. Garrone, Pierre (2001), « Le patrimoine électoral européen. Une décennie d'expérience de la Commission de Venise dans le domaine électoral » in *Revue Droit public* n°5, 1417-1454.
10. Gelazis, Nida (1995), « Lithuanian Elections to the Seimas », unpublished paper, in Bennoit, Kenneth (2004), « Models of Electoral System Change » in *Electoral Studies* 23, 363-389.
11. Lalović, Dragutin (2000), « Crisis of the Croatian *Second Republic* (1990-1999): Transition to Totalitarianism or to Democracy? » in *Politička misao* n°5, Vol. XXXVII, 47-60.
12. Leyenaar, Monique; Hazan, Reuven (2011), « Reconceptualising Electoral Reform » in *West European Politics* 34:3, 437-455.
13. Lijphart, Arend (1992), « Democratization and constitutional choices in Czecho-Slovakia, Hungary and Poland 1989-1991 » in *Journal of Theoretical Politics* 4 (2), 207-223.
14. Mrđen, Snježana (1992), « L'illusion immobile : élections en Yougoslavie (1920-1990) » in *Espaces Temps* 49-50.
15. Nikolenyi, Csaba (2011), « When Electoral Reform Fails: The Stability of Proportional Representation in Post-Communist Democracies » in *West European Politics* 34:3, 607-625.
16. Pilet, Jean-Benoît (2008), « Les nouveaux souffles de l'analyse des systèmes électoraux » in *Revue française de Science politique* n°1, Vol. 58, 141-147.
17. Pilet, Jean-Benoît ; De Waele, Jean-Michel (2007), « Electoral Reform in Romania. Toward a Majoritarian Electoral System » in *European Electoral Studies* n°1, Vol. 2, 63-79.
18. Rahat, Gideon (2011), « The Politics of Electoral Reform: The State of Research » in *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 21:4, 523-543.
19. Renwick, Alan (2011), « Electoral Reform in Europe Since 1945 » in *West European Politics* 34:3, 456-477.

Ressources informatiques:

1. *Elections parlementaires du 2 août 1992*
[http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1077_92.htm], 15 mai 2015.
2. *Loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales du 19 décembre 2002*
[http://www.axl.cefanelaval.ca/europe/croatie-loi_const-2002.htm], 14 mai 2015.
3. Conseil de l'Europe (23 mars 1999), *Respect des obligations et engagements de la Croatie*
[<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8687&lang=fr>], 24 mars 2016.
4. *Recensement de 1991*
[<http://www.axl.cefanelaval.ca/europe/croatieinfos.htm>], 15 mai 2015.

Journaux:

Le Monde (2 octobre 1990).

Danas (5 juin 1990).