



Institut de Relations Internationales et Stratégiques

## L'ENVIRONNEMENT REGIONAL DE LA MACEDOINE

### SYNTHESE

Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS)

Auteur : Nadège Ragaru

Année 2001

Le contenu de cette synthèse n'engage que l'auteur

Depuis le référendum d'indépendance du 8 septembre 1991, l'existence de la République de Macédoine, petit pays multiethnique à forte minorité albanaise (entre 23 et 30% de la population selon les estimations), fait figure de réussite improbable dans une péninsule balkanique aux frontières bouleversées par l'éclatement de la Yougoslavie. En serrée entre des voisins aux ambitions territoriales plus ou moins sincèrement abdiquées, Skopje était, jusque récemment, la seule des anciennes républiques yougoslaves à avoir fait sécession sans être entraînée dans un conflit armé. Au début de la décennie, les observateurs occidentaux n'avaient pourtant pas été avares de scénarios-catastrophes, prédisant un débordement imminent des guerres balkaniques vers ce miraculeux îlot de paix. Cependant, devant les démentis successifs infligés à ces prophéties, certains avaient fini par croire en la possibilité d'une exception macédonienne.

Avec l'ouverture, en février 2001, de fronts de guérilla dans le nord-ouest du pays à l'instigation d'une nouvelle Armée de libération nationale (UÇK, *Ustria Çlirimtare Kombëtare*), la

communauté internationale s'est donc retrouvée une fois de plus prise au dépourvu : on avait - en vain - attendu des dérapages ethniques au printemps 1999, quand Skopje avait accueilli quelque trois cent mille réfugiés albanais du Kosovo. Au lieu de cela, c'est au moment où la péninsule balkanique semblait devoir entrer dans une ère de sérénité relative, après le départ de Milosevic à Belgrade (le 5 octobre 2000) que la crise a éclaté. Si l'on veut comprendre les raisons pour lesquelles une forme de « baisse de vigilance » a pu donner à croire que la Macédoine ne serait pas confrontée à des embrasements intercommunautaires, il convient ainsi de remonter le fil de la trajectoire suivie par ce petit Etat depuis son indépendance et notamment d'identifier les signes précurseurs de la crise, ceux qui auraient permis une meilleure anticipation. Plus largement, il est impératif de tenter une analyse détaillée des moteurs du conflit de 2001, afin de faciliter un retour à la paix durable et une mise en œuvre réussie des accords d'Ohrid (13 août 2001).

Une des finalités de la présente étude est donc de parvenir à déchiffrer l'entrelacs entre facteurs internes et externes de crise et les conditions de basculement d'un registre de pratiques pacifiques vers un registre violent. Un autre objectif consiste à apprécier les chances de survie de la multiethnicité en Macédoine. Dans cette perspective, la recherche a procédé en quatre temps : dans une première partie, c'est sur le défi de la reconnaissance internationale que l'accent a été placé, à travers une analyse des rapports complexes de Skopje avec ses voisins immédiats, l'Albanie, la Serbie, la Bulgarie et la Grèce entre 1991 et 1999. Ce retour sur ce qui fut un des tout premiers défis auxquels le jeune Etat macédonien a été confronté après son indépendance nous a permis de fournir une cartographie symbolique des perceptions de la menace, en Macédoine. Elle suggère le poids que la thématique « identitaire » joue dans ces représentations du voisinage. Une fois cette « question de Macédoine » - au sens de question relative à l'existence d'une nation, langue, Eglise, etc. de Macédoine -, nous avons abordé le second défi à la consolidation d'un Etat macédonien, à savoir la « question albanaise ». La Partie II a traité plus spécifiquement de l'émergence de l'UÇK(M) et des développements de l'année 2001. Dans une troisième partie, ce sont les moteurs de la crise qui ont été interrogés et, notamment, les rapports entre « question de Macédoine » et « question albanaise ». Tout en restant attentive aux effets de diffusion des logiques conflictuelles liés aux développements kosovars, l'analyse est revenue en détail sur les conditions de mise en place de structures étatiques démocratiques en Macédoine après 1991 et sur le rôle de la transition dans la dislocation des liens intercommunautaires. Enfin, dans un quatrième temps, la contribution de la communauté internationale à une stabilisation de la Macédoine a été envisagée et quelques suggestions apportées pour prévenir une poursuite de la détérioration des équilibres internes.

Les principales conclusions de cette enquête peuvent être résumées comme suit :

1. *Une étude des causes de la crise de 2001 met en évidence l'importance des paramètres internes de la fragilité de l'Etat de Macédoine et souligne, dans le même temps, la nécessité de ne pas réifier à l'excès la clé d'explication « ethnique ».*

Le passage à l'indépendance s'est traduit, pour une majorité de la population – tout groupe ethnique et religieux confondus –, par une détérioration de niveau de vie dramatique. Un tel bouleversement des équilibres sociaux ne pouvait manquer d'alimenter des tensions sociales, au moment même où une minorité infime de proches du pouvoir politique connaissait un enrichissement rapide, alimenté par l'implication dans des activités de contrebande. Dans tout autre Etat, une configuration semblable aurait posé des problèmes de légitimité aux élites en place. Mais pour la Macédoine, qui devait affronter simultanément trois défis – la construction d'un Etat, d'une

démocratie et d'une économie de marché -, l'interrogation a débouché sur une crise d'autorité tragique.

En partie parce qu'elle souffrait d'un sentiment d'insécurité identitaire profond et en partie parce que ses voisins semblaient réticents à reconnaître son droit à une existence séparée, la classe politique macédonienne-slave a concentré sa réponse au problème de la légitimité étatique sur le premier des trois défis énoncés plus haut: elle a joué la carte de la macédonité. Ce faisant, non seulement les dirigeants macédoniens-slaves ont échoué à incorporer la population albanaise dans l'imaginaire collectif, mais ils ont aussi failli à développer une démocratie garantissant une représentation effective des demandes sociétales. Bien avant la crise de 2001, ce mode de fonctionnement avait suscité un sentiment d'aliénation dans la population aussi bien slave qu'albanaise du pays. Mais c'est au sein de la communauté albanaise que le mal-être devait être le plus profond, puisqu'aux frustrations clientélares venait s'ajouter l'impression de ne pouvoir participer à part égale au futur d'un Etat défini sur une base ethnique.

Formulée ainsi, l'analyse débouche donc sur une invitation à *renverser les ordres de causalité* traditionnellement mis en avant. De manière récurrente, les commentaires sur les Balkans post-communistes tendent à considérer les facteurs identitaires comme *la* cause première des conflits, les variables politiques, économiques et sociales leur étant par définition subordonnées. Comme si l'ethnicité ou la religion disposaient d'une capacité de mobilisation presque automatique. On serait donc en présence d'antagonismes identitaires éventuellement durcis par des conditions socio-économiques défavorables. Par contraste, le propos développé ici invite à *réorienter la recherche vers une réflexion sur les conditions de viabilité de l'Etat compris comme ordre politique et, notamment, sur sa capacité redistributive. Car la question fondamentale est la suivante : dans quelles conditions un Etat nouveau peut-il réussir à affirmer sa légitimité ?* Comment s'opère la production d'allégeance? La sociologie politique traditionnelle nous apprend qu'un Etat existe dès lors qu'il parvient être producteur de sens et de loyauté prioritaire. D'autres appartenances (familiales, communautaires, etc.) peuvent y exister ; mais elles doivent être subordonnées aux loyautés tournées vers l'Etat. L'activation de référents identitaires apparaît alors comme un symptôme de crise de la capacité intégrative de l'Etat. C'est lorsque celui-ci ne parvient plus à fournir des repères majoritairement admis comme légitimes que s'observe un repli vers d'autres formes d'allégeances, notamment ethniques ou religieuses. Mais ce n'est pas parce que l'identité serait une fois pour toutes définie et rigide qu'il en est ainsi. Bien au contraire, la mise en avant des repères ethniques apparaît comme la résultante d'un travail politique à analyser.

## 2. *Les mécontentements minoritaires n'auraient sans doute pas connu une expression violente sans un environnement régional propice au recours à la force.*

En l'absence d'acteurs, de ressources et de canaux pour permettre une expression militaire du mécontentement populaire, le *statu quo* aurait pu être préservé, avec des fluctuations dans l'usage de la rhétorique nationaliste liées au calendrier politique. Il ne suffit en effet pas de vivre une situation d'ostracisme pour faire le choix de l'affrontement armé. Le legs de la guerre au Kosovo et l'existence d'anciens réseaux liés à l'UÇK ont incontestablement facilité l'adoption d'une stratégie violente. Une partie des équipements, des personnels et des tactiques en Macédoine avaient été précédemment utilisés au Kosovo et au sud de la Serbie. Le savoir-faire acquis dans ces combats a été « recyclé » par certains responsables albanais, souvent d'origine macédonienne, qui éprouvaient des difficultés à envisager un retour à la vie civile normale et étaient, pour certains, animés par des projets de

« libération de toutes les terres sous joug slave ». Clarifier le statut du Kosovo et veiller à un assainissement de la vie politique dans cette province sous contrôle international pourraient ainsi grandement faciliter la confirmation de la paix en Macédoine.

3. *Aujourd'hui, Skopje se retrouve confrontée à une alternative malaisée entre dérive vers la guerre civile et « développement séparé » de communautés fédéralisées.*

Si la seconde option paraît plus probable, elle interroge la viabilité sur le long terme de l'Etat de Macédoine tel qu'il a été constitué après 1991. Le legs des affrontements de 2001 est en effet assez lourd : ceux-ci ont entraîné une énonciation des frustrations sociales et politiques sur un mode nationaliste qui fragilise intrinsèquement les rapports intercommunautaires. Une rupture radicale de la communication entre Slaves et Albanais de Macédoine a également été observée qui a, par surcroît, imposé aux minorités non-albanophones de choisir leur « camp ». Une polarisation s'en est suivie qui ne pourra être désamorcée que sur moyen ou long terme. Pour le moment, la profondeur des stéréotypes négatifs et le sentiment d'insécurité de la majorité macédonienne-slave rendent le climat politique extrêmement volatile. La préparation du recensement prévu pour avril 2002 tout comme l'approche des échéances électorales représentent en outre deux tests supplémentaires.

Indépendamment de la précarité liée à la phase de mise en œuvre des réformes prévues par les accords d'Ohrid, une autre source d'interrogation concerne les effets induits des choix effectués au moment des négociations : les options privilégiées ont conforté une lecture « ethnique » de la crise et une réponse communautaire par « quotas » aux frustrations albanaises. Si le contexte régional et local prédisposait à l'adoption d'une approche déjà testée en Bosnie-Herzégovine, on peut craindre que celle-ci n'alimente, sur moyen terme, les problèmes qu'elle aurait dû viser à résoudre : à savoir l'absence de canaux diversifiés, non ethniques/religieux de formulation des demandes sociales et de construction de la responsabilité politique des élites.

4. *La communauté internationale a un rôle fondamental à jouer dans la stabilisation de la Macédoine. Pour y parvenir, elle devra cependant rester coordonnée, ferme dans ses messages et surtout repenser ses formes d'intervention économique.*

L'engagement très ferme de la communauté internationale à partir du mois de juin 2001 constitue assurément un des paramètres fondamentaux qui ont permis d'éviter un passage à la guerre ouverte. Tant que cette implication internationale sera évidente et que des messages clairs sur le refus d'un recours à la violence seront diffusés, il est fort probable que les acteurs locaux intégreront le paramètre international dans leurs anticipations. Mais il faudra sans doute plusieurs années et un investissement durable de la communauté internationale pour que l'intégrité de l'Etat de Macédoine soit préservée et que sa population croie en sa viabilité.

Par ailleurs, les conditions d'efficacité de l'action internationale résident dans une acceptation de son rôle par les acteurs locaux. Au cours de l'automne 2001, l'exaspération de la population locale, principalement slave, envers les représentants de la communauté internationale est allée croissant. Du point de vue des Macédoniens-slaves, les accords d'Ohrid sont en effet le produit d'un diktat inacceptable auxquels ils n'ont pas été en mesure de s'opposer. Une fois de plus, c'est l'image de soi des Macédoniens-slaves qui a été mise en cause. Or, parce que sa consolidation nationale est récente, Skopje ne saurait envisager sans une humiliation profonde un passage sous protectorat. Il faudra donc

parvenir à naviguer en évitant deux écueils – celui d’une autorité perçue comme néo-colonialiste, d’une part, et une lassitude prête à l’abandon, d’autre part. Le volume et, surtout, le format de l’aide économique joueront de ce point de vue un rôle décisif dans la réception, par la société macédonienne et par ses élites de l’action internationale.

Il convient par ailleurs de tirer quelques leçons des erreurs commises au cours de la décennie passée : *parce que les Occidentaux étaient soucieux de ne pas fragiliser un pouvoir dont l’orientation pro-occidentale était fortement appréciée au moment de la guerre de Bosnie et au Kosovo, un voile pudique a été jeté entre 1992 et 1999 sur la multiplication des fraudes électorales, le développement de pratiques clientélares ou encore les brutalités policières à l’encontre des représentants de minorités (et de la majorité). La gestion corrompue et autoritaire du politique dans un pays fortement centralisé ne pouvait cependant, sur moyen terme, que mettre à rude épreuve les mécanismes de coexistence intercommunautaire. Loin de saper les bases de la Macédoine indépendante, une politique d’encouragement à l’amélioration du fonctionnement étatique, une plus grande démocratisation et une restructuration réelle de l’économie auraient pu faire beaucoup pour prévenir l’apparition de mécontentements susceptibles d’être activés dans un environnement régional instable.*