



Institut de Relations Internationales et Stratégiques

## **La démocratisation dans les Balkans**

### **ETUDE**

**Institut des Relations internationales et stratégiques (IRIS)**

**Auteur : Nadège RAGARU**

**Mai 2003**

## **Table des matières**

Mandat

I - Les élections législatives en Macédoine

II - Le Kosovo au lendemain des élections municipales du 26 octobre 2002 : les défis de la mise en place d'institutions autonomes

III - Les élections en Bosnie-Herzégovine ou les limites du protectorat international

IV - Elections, légitimité démocratique et stabilité dans les Balkans : le lien manquant

*Description :*

Depuis la chute de Milosevic en octobre 2000 et la fin des combats en Macédoine (août 2001), un calme relatif semble être revenu dans les Balkans qui a pu donner à espérer une stabilisation de la région. Alors que les Etats-Unis ont confirmé leur désengagement progressif par rapport à cette zone et que l'Union européenne y assume des tâches politiques et stratégiques de plus en plus importantes, l'avenir des Balkans sera fortement conditionné par l'issue des nombreux scrutins électoraux qui doivent se tenir dans la seconde moitié de l'année 2002. Parmi ceux-ci, apparaissent d'une importance particulière les élections présidentielles en Serbie (29 septembre-13 octobre 2002), les élections législatives en Bosnie (5 octobre 2002) et les élections locales au Kosovo (26 octobre 2002). L'issue du test électoral à Belgrade devrait en effet peser de manière durable sur la démocratisation de la Serbie même, la mise en place des institutions de la nouvelle Union Serbie et Monténégro issue des pourparlers avec l'Union européenne de mars 2001, le règlement de la question du statut du Kosovo. Or l'on sait à quel point la Serbie, par sa situation au cœur des Balkans et son poids stratégique et militaire, peut peser sur les équilibres internes à la péninsule. Le cas de la Bosnie-Herzégovine n'est pas moins important : on a ici affaire à une situation de protectorat international qui s'est révélé, depuis la fin 1995, extrêmement coûteux et suscite un désir de plus grande responsabilisation des autorités locales et de désinvestissement progressif de la communauté internationale. En l'occurrence, il s'agirait de l'un des premiers scrutins où les acteurs locaux prendront en charge l'essentiel de l'orchestration du processus électoral. Ce seul fait est crucial. Une victoire des formations nationalistes en Republika Srpska ou en fédération croato-musulmane pourrait obscurcir les chances de consolidation des acquis de Dayton. Enfin, au Kosovo, alors que le processus de dévolution des compétences aux autorités locales kosovares est en œuvre depuis l'adoption d'un cadre constitutionnel en mai 2001 et les élections générales de novembre dernier, les municipales de cette année devraient servir à confirmer (ou infirmer) les espoirs relatifs à une stabilisation. Là encore, la non-résolution de la question du statut fait peser une hypothèque sur les évolutions à moyen terme.

*Objectifs :*

Conduire une mission sur les recompositions politiques et stratégiques susceptibles d'intervenir dans le sillage des élections de l'automne 2002 apparaît ainsi fondamental à plus d'un titre :

- l'issue des scrutins va dessiner une nouvelle cartographie politique d'acteurs dans la région avec laquelle les représentants de la communauté internationale vont devoir faire dans les 4 années à venir. Mieux connaître ces élites locales et leurs orientations programmatiques devrait permettre de mieux définir le contenu des partenariats qui seront établis avec elles.
- à travers l'ensemble de l'Europe du Sud-Est, on se trouve de plus en plus confronté à l'émergence de ce que l'on pourrait appeler des « Etats faibles » (*weak states*) disposant d'une capacité limitée à assurer le bien-être de leurs populations, à gérer les risques sécuritaires internes comme externes et à lutter contre le crime organisé. Les élections constituent un moment charnière dans leur existence politique autour duquel ces fragilités sont susceptibles d'apparaître plus encore et d'obérer les entreprises de reconstructions engagées
- la communauté internationale, singulièrement l'Union européenne, est fortement impliquée dans une zone qui demeure très sensible et doit prêter une attention particulière aux risques de fragilisation que représenteraient des élections insuffisamment démocratiques ou des issues favorables aux courants nationalistes et populistes.

Une étude sur les recompositions stratégiques et politiques dans les Balkans à l'automne 2002 pourrait se fixer les objectifs suivants :

- Permettre une meilleure connaissance des élites politiques locales, de leurs projets politiques, de leur positionnement sur des questions clé (la question albanaise, la viabilité des accords de Dayton, l'avenir de la région, la coopération avec le Tribunal international pénal de l'ex-Yougoslavie, etc.)

- Apprécier l'état de l'opinion dans les pays concernés par les prochains scrutins : définir quelles sont les attentes citoyennes, les rapports au pouvoir politique et aux représentants de la communauté internationale sur le terrain, le degré de conflictualité potentiel dans la zone
- Evaluer les risques à la stabilité des Balkans à court (six mois) et moyen (un à deux ans) terme, isoler les facteurs qui pourraient contribuer à une déstabilisation et les actions qui pourraient être menées par la communauté internationale afin de prévenir de tels développements.

### **Méthodologie**

- L'étude s'appuiera sur les résultats de trois missions d'une semaine environ chaque - en Bosnie-Herzégovine, en Serbie (à l'occasion du deuxième tour de scrutin, le 13 octobre) et au Kosovo –.
- Chacune de ses missions débouchera sur la rédaction d'une note de synthèse d'une vingtaine de pages qui servira à apprécier les enjeux, la conduite et l'issue des scrutins, ainsi que les défis à la consolidation des Balkans qu'ils sont susceptibles de représenter.

## I - Les élections législatives en Macédoine

Les réflexions tenues dans le cadre de la présente note ont été recueillies entre le 10 et le 17 septembre dernier en Macédoine lors d'une mission de terrain. Pendant ce séjour, la priorité a été donnée à une appréciation qualitative des perceptions, souhaits et anticipations des citoyens ordinaires plutôt que des seules élites. Les entretiens qualitatifs conduits en immersion dans la communauté albanaise et, à un moindre degré, en milieu macédonien-slave, ont été complétés par des échanges avec des représentations de media, de la classe politique et de la communauté internationale.

La finalité de cette mission était de parvenir à cerner plus finement le regard porté, un an plus tard, sur les accords d'Ohrid (13 août 2001) et sur l'expérience de ce que les Macédoniens-slaves comme les Albanais ont coutume d'appeler la « guerre » de 2001, à savoir les affrontements entre la guérilla albanaise de l'Armée de libération nationale (*Ushtria Çlirimtare Kombëtare*, UÇK) et les forces de sécurité gouvernementales. L'analyse visait également à apprécier les évolutions politiques suscitées à l'approche des élections législatives du 15 septembre et, partant, à estimer les chances de viabilité d'une future coalition gouvernementale, les projets qu'elle devrait formuler pour remporter une adhésion citoyenne et les conditions dans lesquelles elle aurait le plus de chances de garantir une certaine stabilité à la Macédoine. Enfin, il s'agissait de déterminer dans quelle mesure le processus de retour à la paix, de décentralisation et de réformes économiques engagé par la Macédoine pourra prévenir une détérioration continue du climat politique et social et une fragilisation interne du pays.

L'argument que l'on va développer ici peut être résumé dans les quelques points suivants :

- Le déroulement pacifique des élections du 15 septembre dernier, appréciées par l'Organisation de sécurité et de coopération européenne (OSCE) comme « *largely in line with international standards* »<sup>1</sup>, constitue un résultat satisfaisant, qui démontre notamment la capacité des acteurs internationaux à infléchir les processus politiques lorsqu'ils adoptent une

ligne cohérente et coordonnée. Toutefois, *ce résultat ne saurait être interprété comme une preuve que la Macédoine est bien engagée sur la voie d'une stabilisation durable*. La plupart des ferments du conflit de 2001 demeurent présents, singulièrement la frustration socio-économique des communautés macédonienne-slave et albanaise, la faiblesse du système démocratique et l'absence de vision de long terme pour l'avenir de ce pays. A la faveur du conflit de 2001, d'autres tensions sont venues s'ajouter qui ne semblent pas être en voie de résorption. Il en va ainsi dans les rapports intercommunautaires : la rupture de confiance entre Macédoniens-slaves et Albanais semble devoir être durable. Or les réformes économiques à venir risquent de faciliter la recherche d'un « bouc émissaire » ethnique.

- *Le nouveau gouvernement risque de voir son crédit s'éroder rapidement en cas d'échec à stabiliser l'économie, à créer des emplois, à lutter contre la corruption et à faire vivre une coexistence interethnique fragile*. La victoire de l'Alliance social-démocrate de Macédoine (SDSM) a été accueillie avec un relatif scepticisme côté macédonien, en raison des souvenirs plus que mitigés légués par l'expérience au pouvoir de Branko Crvenkovski entre 1990 et 1998. Côté albanais, la victoire de l'Union pour l'intégration démocratique (BDI) a, en revanche, suscité un élan très important d'espoir. Mais cet enthousiasme ne sera pas nécessairement plus facile à convertir en soutien politique durable que la relative indifférence envers B. Crvenkovski, côté slave. Car il va en résulter de fortes pressions populaires en vue d'une traduction en décisions politiques effectives des espoirs d'amélioration de la vie quotidienne. Or le BDI va devoir faire avec des cadres pour la plupart peu expérimentés en politique et avec la rancœur de groupements d'intérêts économiques illicites liés au PDSH. Des désillusions trop rapides, potentiellement exploitables par les adversaires politiques d'Ali Ahmeti pourraient avoir des effets déstabilisateurs sur la communauté albanaise à moyen terme
- *Sur le moyen terme, les questions de la stabilisation de la Macédoine et de la viabilité étatique du pays demeurent posées*. Elles ne le sont pas principalement en raison d'hostilités interethniques durables, mais plutôt en raison des problèmes structurels socio-économiques et politiques auxquels l'Etat est confronté. Le système politique reste très clientélaire, avec des tendances autoritaires sensibles et une capacité limitée à garantir l'ordre public et une juste redistribution dans des conditions démocratiques. La corruption ne constitue de ce point de

---

<sup>1</sup> Voir OSCE Press Release, « Macedonian parliamentary elections largely in line with international standards », 18

vue que l'aspect le plus visible de dysfonctionnements politiques plus profonds. Le pouvoir est trop souvent utilisé de manière discrétionnaire par des acteurs sociaux, qui, sur fond de crise sociale aiguë, y voient l'un des rares moyens de garantir la loyauté politique de leur clientèle. Modifier ce rapport au politique supposerait le développement d'une notion d'*accountability* (responsabilité) et de *responsiveness* (être à l'écoute des citoyens) qui ne semble pas envisageable tant que le chômage et la pauvreté endémique de la population placeront les citoyens dans une situation de dépendance étroite par rapport à leurs élites politiques. *En dernier ressort, l'un des principaux obstacles à la stabilité de la Macédoine réside dans l'absence d'économie saine et viable.*

Deux autres paramètres incitent à une lecture relativement pessimiste de l'avenir de la Macédoine : d'une part, quand bien même les accords d'Ohrid connaîtraient une esquisse de véritable mise en œuvre (avec une décentralisation effective et une gestion locale plus autonome), il est difficile d'en espérer une meilleure intégration des Albanais dans la société macédonienne. En donnant aux Albanais la possibilité de s'autogérer et de vivre dans leur langue, les accords devraient accompagner la rupture de communication entre des communautés qui tendent de plus en plus à inscrire, sur le terrain, leur séparation (voir les achats et ventes de biens immobiliers à Skopje). D'autre part, il est incontestable que l'environnement régional incertain - l'absence de décision concernant le futur statut du Kosovo – hypothèque lourdement la stabilisation de la Macédoine. A moyen terme (un à deux ans), cette incertitude pourrait convaincre certains acteurs politiques, notamment parmi les élites politiques kosovares, de choisir la voie d'une déstabilisation régionale afin d'attirer l'attention d'une communauté internationale indécise. A l'heure actuelle, le Kosovo n'exerce pas une influence significative, au niveau politique, sur les développements en Macédoine. Mais, pour le cas où des blocages apparaîtraient au Kosovo sur le chemin de l'indépendance et si le climat politique et social se détériorait significativement en Macédoine même, une radicalisation pourrait prendre la forme d'une nouvelle coopération entre Albanais de part et d'autre de la frontière.



- *Deux scénarios d'évolution peuvent être élaborés dans un horizon proche (un à trois ans). Ils partent de l'hypothèse du caractère plus que probable d'une désillusion des citoyens par rapport aux effets de l'alternance du 15 septembre. La liquidation des entreprises publiques non rentables, les pressions à un dégraissage de l'administration publique et la persistance de réseaux d'économie illicites devraient alimenter une frustration sociale grandissante d'ici un an. Il devrait en résulter soit une réactivation des mécontentements sociaux sur un mode ethnique (avec, reprise des tensions interethniques sous forme éventuellement violente) ; soit un lent pourrissement de la situation politique et économique, avec stabilisation autoritaire. On se retrouverait confronté à une situation typique de « weak state » (Etat faible) dans lequel le pouvoir central ne parvient pas, sur la scène intérieure, à garantir sécurité et bien-être à ses concitoyens, et tend de ce fait à pallier ces déficiences en accordant une marge de manœuvre peu démocratique aux piliers de la sécurité publique (armée, police, services secrets, etc.) et, sur la scène extérieure, est fortement dépendant des décisions et choix des principaux acteurs régionaux (notamment du Kosovo, mais aussi de la Serbie, de la Grèce et de la Bulgarie). Ces scénarios ne sont pas inévitables. Parvenir à en prévenir la réalisation ne pourra cependant être obtenu sans une action ferme et consistante de la communauté internationale.*
  
- *Une action efficace de la part de la communauté internationale peut permettre de surmonter certains des obstacles à une consolidation de l'Etat de Macédoine. Pour ce faire, il faudrait que soient identifiées des priorités de moyen/long terme, en particulier en matière de démocratisation politique, de réforme économique, de protection sociale, d'intégration aux structures européennes et atlantiques. Il apparaît également urgent que soit réglée la question du statut définitif du Kosovo.*

### **I.A. La Macédoine à la veille des élections législatives du 15 septembre 2002**

Si, depuis la signature des accords d'Ohrid (13 août 2001), on a pu observer, en Macédoine, un retour à la paix, suivi par la ratification, lente et négociée pied à pied par les représentants de la communauté internationale des accords, le bilan demeure, un an après la fin du conflit relativement mitigé. A l'approche des élections, au sein de la communauté macédonienne-slave, le climat était à un pessimisme profond, que la perspective d'un

changement de majorité ne suffisait à endiguer. Dans la population albanaise, la promesse de réformes liées au processus de paix et l'entrée en politique d'Ali Ahmeti, l'ancien leader de la guérilla albanaise, donnaient à espérer un futur meilleur. Pour autant, les interrogations sur la viabilité de la Macédoine et le maintien de la paix n'avaient pas cessé, les évaluations fluctuant fortement et rapidement en fonction de la conjoncture politique. En une année, plusieurs tendances lourdes se sont accentuées, parmi lesquelles la rupture de la communication intercommunautaire, le sentiment d'insécurité en régions albanaises notamment, les frustrations socio-économiques et la stigmatisation d'un processus politique perçu comme corrompu.

### I.A 1. La rupture de la communication intercommunautaire : un héritage très lourd

Les remarques proposées ici proviennent d'entretiens conduits sur deux sites : le premier est le quartier de Čair, une petite commune située au nord de Skopje (et qui appartient à l'agglomération de Skopje), dont la population est estimée à environ 80.000 personnes. Sur ce chiffre, environ 30.000 seraient des Albanais légalement enregistrés et environ 20.000 des Albanais ne disposant pas de documents officiels. Dans les années 1980, ce quartier était ethniquement mélangé et abritait une population appartenant ce que l'on pourrait appeler la « classe moyenne ». Le second est la ville de Tetovo, second centre urbain de Macédoine. A Tetovo même, la population est à majorité albanaise avec une minorité macédonienne-slave évaluée par les représentants de la communauté albanaise à environ 15% des habitants. Les villages voisins sont pour le plupart entièrement albanaï.

A Tetovo, la rupture de la communication intercommunautaire semble extrêmement avancée. Au centre ville, seules quelques rues sont dorénavant « macédoniennes » - avec des cafés, restaurants et magasins dont la clientèle est devenue « homogène » et où les Albanais hésitent à s'aventurer, souvent même en journée, déclarant que personne n'accepterait de les servir s'ils souhaitaient s'y rendre. Le marché central, situé à proximité de l'arrêt du bus Tetovo-Skopje, est désormais principalement fréquenté par des Albanais. Les centres commerciaux « albanaï » ont une clientèle également « ethniquement définie » et seuls les quotidiens en langue albanaïe y sont vendus. Depuis 2001, nombreux sont les propriétaires de cafés ou de restaurants macédoniens qui ont vendu leur entreprise à un Albanais et préféré s'installer en

« quartier macédonien ». Le climat de méfiance mutuelle est aggravé par les conditions déplorables de sécurité qui règnent dans une région où les règlements de compte criminels sont de plus en plus fréquents et où le port d'armes s'est généralisé. (voir II.2. sur la montée de la criminalité).

Si le climat paraît beaucoup moins tendu à Skopje, une ville où Macédoniens-slaves et Albanais ont été pendant plusieurs décennies amenés à se côtoyer sur leur lieu de travail, au marché et dans certains quartiers résidentiels (à Čair, mais aussi à Butel II, par exemple), le processus de séparation semble devoir lui aussi se poursuivre. Dans le quartier de Čair, par exemple, depuis plusieurs années mais à un rythme accéléré depuis la fin des affrontements de 2001, on observe des ventes d'appartements par des familles macédoniennes qui préfèrent aller s'installer de l'autre côté de la rive du Vardar, au sud de la ville dans les quartiers en expansion de Vodno et Aerodroma. Réciproquement, en ces temps d'incertitude, nombreux sont les Albanais qui préfèrent se retrouver entre eux, pour le cas où...un jour, la situation se dégraderait de nouveau. De longs entretiens ont été conduits avec des adolescents albanais de Čair : tous ont indiqué avoir des connaissances et amis macédoniens ; mais, comme si une sorte de « frontière informelle » s'était progressivement établie, nombreux sont ceux qui ne se rendent désormais plus de l'autre côté du Vardar. Le quartier ancien de Čaršija, non loin du marché de Bit Pazar et connu pour ses petites échoppes artisanales, constitue la limite de leur zone de pérégrinations quotidiennes.

La gamme des sentiments exprimés par des jeunes Albanais (entre 17 et 25 ans) envers les Macédoniens pouvait varier grandement d'un cas à l'autre: là où un jeune adolescent devait déclarer « les Macédoniens sont pire que les Serbes. Tu ne peux pas imaginer ce qu'ils ont fait à Ljuboten. J'avais vu des cassettes du Kosovo en 1998. Mais là, c'est encore pire »<sup>2</sup>, la majorité semble ne pas avoir de sentiments agressifs envers les représentants de la majorité. Certains même ont affirmé regretter que les contacts se soient raréfiés depuis le conflit de 2001: « il y a une fille macédonienne ; elle m'a demandé un jour à l'école de lui écrire une liste de mots en albanais pour qu'elle puisse les apprendre. Mais il y a en d'autres qui ne veulent faire aucun effort. Ils ne cherchent pas à comprendre. Pourtant c'est bien de parler des langues étrangères ;

---

<sup>2</sup> Entretien avec H., Albanais de 19 ans, étudiant, Čair, 14 septembre 2002.

moi, je connais un peu de turc, même du romani, parce qu'à une époque, j'ai habité pas loin de Šutka [le quartier rom de Skopje] et j'avais des amies roms»<sup>3</sup>. En règle générale, les « Macédoniens » sont présentés comme responsables de l'éloignement grandissant entre les communautés: « ils ne veulent plus être avec nous » ; « ils ne veulent plus nous parler » sont des phrases régulièrement entendues. Il n'est pas rare non plus qu'une distinction soit établie entre les élites politiques, qui seraient responsables de l'exacerbation des conflits, et des interactions quotidiennes positives entre des gens de quartier qui se connaissent bien : « c'est toujours pareil. Nous, on veut la paix et on s'entendait bien. Mais ce sont les politiques qui ont commencé à parler de nationalisme et à énerver tout le monde. Si cela ne tenait qu'à nous, il n'y aurait jamais eu de guerre », explique ainsi un chauffeur de taxi albanais<sup>4</sup>.

Aujourd'hui encore, dans le quartier de Čair, coexistent des Macédoniens slaves, des Albanais, des Turcs, des Bosniaques. Mais la tendance au repli communautaire semble assez sensible. Les enjeux politiques sont discutés séparément au sein de chaque communauté sans que soient ressenties les similitudes qui peuvent les traverser ; les attentes sont contrastées (une augmentation de l'emploi albanais dans l'appareil d'Etat devrait contribuer à une détérioration de la condition de l'emploi chez les Macédoniens-slaves) ; les réseaux de sociabilité peuvent se croiser, à l'occasion, mais pas ceux de l'amitié proche (où l'on se reçoit à domicile). Les mariages intercommunautaires ne semblent plus guère envisageables. Des entretiens effectués au sein de la communauté albanaise, il est ressorti que nul ne souhaitait un retour à la guerre ; souvent, les slogans d'Ali Ahmeti concernant la vie en commun étaient repris. L'espoir est cependant placé dans une capacité à naître, travailler, se marier et mourir dans sa langue qui devrait se traduire, à l'avenir, par une séparation de fait encore accrue des deux communautés.

#### I.A. 2.Criminalité et crise de la régulation étatique : les symptômes du « *weak state* »

Depuis la fin du conflit en août 2001 a été observée, dans la région de Tetovo, une recrudescence de cambriolages, agressions physiques, meurtres et destructions de propriétés. Du point de vue de la population locale albanaise, il ne s'agit pas prioritairement de violences interethniques, ni même de violences à caractère politique. Ces violences résulteraient plutôt de la

---

<sup>3</sup> Entretien avec A., Albanaise de 17 ans, Čair, 13 septembre 2002.

disparition d'une autorité étatique en mesure d'assurer l'ordre public. Plusieurs paramètres ont contribué au développement de la criminalité en quartier albanais. Premièrement, la guerre a constitué un moment de suspension des repères de la légalité. Certaines régions ont été abandonnées par les forces macédoniennes pendant les mois de guérilla et sont devenues depuis lors zones de « non-droit ». Le retour de patrouilles mixtes sous la supervision de la communauté internationale n'a pu suffire à endiguer cette tendance : il est intervenu avec un retard certain et les nouvelles structures ne sont pas encore parvenues à acquérir une crédibilité suffisante. A quelques jours du scrutin, le 13 septembre 2002, l'assassinat par des « hommes masqués » de Fadil Elmazi, le neveu du vice-ministre de l'Intérieur, Refet Elmazi, un jeune policier membre des unités mixtes récemment mises en place dans les villages de la région de Tetovo (en l'occurrence à Bogoina), est venu souligner la précarité du nouveau système de contrôle policier.

La difficile restauration des conditions de sécurité satisfaisantes pour la population locale albanaise provient aussi d'un second héritage des événements de 2001 – à savoir la mise en circulation d'un nombre impressionnant d'armes. En possèdent non seulement les anciens combattants rebelles, mais également la plupart des Albanais et des Macédoniens-slaves (en minorité à Tetovo même où ils ne représenteraient plus que 15% de la population), qui vivent dans une situation de peur accrue – peur de l'Autre, peur des règlements de compte internes. A Tetovo, les Albanais interrogés ont fait part de leur peur de circuler dans la ville le soir au-delà de 20H00<sup>5</sup>. Les rues se vident très rapidement dès la tombée de la nuit, les cafés et boîtes de nuit sont déserts. En septembre, le bus qui relie les villages des alentours de Tetovo à la ville ne circulaient plus le soir au-delà de 18H00-18H30. Le climat d'inquiétude – mêlant des éléments rationnels et irrationnels d'angoisse- , qui s'est approfondi pendant la période de la campagne électorale, est source de tensions multiples : nombreux sont ainsi les jeunes qui n'osent plus sortir de chez eux le soir et pour qui la coexistence permanente avec des parents et grands-parents suscite des frustrations accrues. Le problème est magnifié dans une communauté au tissu social d'ores et déjà fragilisé par la crise économique et les affrontements de l'année passée.

---

<sup>4</sup> Entretien avec R., Albanais de 34 ans, Skopje, 12 septembre 2002.

Un troisième facteur de criminalisation de la région à population albanaise de Tetovo et de ses environs réside dans les effets induits paradoxaux de la stabilisation du Kosovo. En raison de l'activité des forces de l'OTAN et de la nouvelle police kosovare, plusieurs séries d'arrestations ont été enregistrées au cours des mois passés au Kosovo. Ces coups de filet dans les milieux criminels et permis les anciens guérilleros passibles de poursuites à La Haye semble avoir convaincu de nombreux criminels recherchés au Kosovo d'opérer un repli stratégique vers l'ouest de la Macédoine où leur impunité semble devoir être garantie. Ce déplacement pourrait constituer dans les mois à venir un des facteurs notables d'augmentation de l'insécurité à Tetovo et une source de difficultés pour les représentants du BDI qui seront amenés à gérer ces zones.

### I.A. 3.L'aggravation de la crise économique et les effets d'évolutions sociales en ciseaux

D'un point de vue économique, l'impression dominante dans la société, indépendamment des appartenances communautaires, est celle d'une détérioration continue des conditions de vie depuis 1991, mais surtout depuis le déclenchement du conflit. Au sein de la communauté albanaise comme dans la majorité macédonienne-slave, les dix dernières années ont produit une explosion de la stratification sociale. Le fossé s'est creusé entre une minorité extrêmement fortunée, qui roule en Mercedes à 50.000 euros, achète bâtiments et commerces en centre ville, et une population souvent éduquée qui ne trouve pas d'emploi dans l'économie légale (le taux de chômage tourne autour de 40%) et doit affronter une situation de marginalisation sociale accélérée. Chez les Albanais de Macédoine, ces disparités ne sont pas entièrement nouvelles. Mais, pendant la période titiste, rares étaient ceux qui vivaient dans une situation de pauvreté profonde. Chacun pouvait espérer une vie moyenne. Les disparités, moins visibles, étaient aussi moins sensibles.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure le conflit, outre le fait qu'il est venu grever le budget étatique, a contribué en tant que tel à un approfondissement de la crise économique et sociale. Il y a fort à croire que la mise en privatisation et en liquidation des grands conglomérats publics en 2001 y a participé de manière encore plus significative. Dans un

---

<sup>5</sup> Officiellement, le couvre-feu a été levé à Tetovo le 11 mars 2002.

contexte fortement déprimé, les ventes n'ont guère suscité d'intérêt de la part des investisseurs étrangers ; les entreprises ont été pour la plupart soldées à bas prix et les premières mesures des repreneurs ont souvent consisté en des plans sociaux non suivis de politique d'investissement ou de modernisation efficace. Le contrecoup de ces liquidations récentes est particulièrement sensible dans la communauté macédonienne-slave, principalement employée dans le secteur public. De son point de vue, le sentiment d'insécurité « ethnique » produit par la crise de 2001 vient donc se mêler, de façon confuse, à une insécurité socio-économique qui alimente, en retour, une tendance au repli national. Le « dégraissage » prochain d'un secteur public pléthorique et peu efficient risque d'approfondir ce sentiment d'aliénation aux retombées « ethniques » inquiétantes.

Si, en moyenne, la spécialisation professionnelle des Albanais semble leur avoir permis de mieux résister à la crise – avec un investissement dans les petits commerces, la restauration et l'import-export privés -, les options offertes sont relativement limitées pour les diplômés ou pour ceux qui ne disposent pas des réseaux (politiques) nécessaires à une entrée dans le privé. Soit on s'embauche comme « homme à tout faire » au service d'un boss local, pour un salaire qui n'excède souvent pas les 200 euros par mois ; soit on tente de travailler à l'étranger en prenant le risque d'entrer en dépendance par rapport aux « passeurs ». Le contraste entre le niveau de qualification et le type d'emploi occupé est souvent criant : tel médecin joue les serveurs de bar ; tel enseignant du primaire qui n'a pas obtenu de contrat d'embauche se recycle comme personnel de sécurité (« sigurimi ») d'un parti politique albanais. La création de l'université de Tetovo a produit, de ce point de vue, un goulet d'étranglement, en préparant de jeunes diplômés dont les titres ne sont pas reconnus par l'Etat et qui n'ont que peu de chance de trouver un emploi conforme à leurs attentes.

Le contraste entre quelques réussites rapides et une majorité en crise a fortement contribué à la mise à l'ordre du jour de la question de la corruption. Non que les pratiques corrompues aient été absentes sous le gouvernement Crvenkovski, mais, comme le font souvent remarquer des interlocuteurs locaux, « Branko le faisait plus discrètement ». Lorsque la VMRO-DPMNE est arrivée au pouvoir, elle a fait remplacer l'ensemble des cadres occupant de hauts postes de responsabilité dans l'appareil d'Etat et le secteur public, depuis les directeurs d'écoles, jusqu'aux responsables des hôpitaux, en passant par les agents des impôts, les personnels des douanes....

L'équipe dirigeante, derrière le premier ministre Ljubčo Georgievski, semble s'être lancée sans aucune discrétion dans l'acquisition de maisons, bâtiments et entreprises privatisées avec une certaine frénésie. Dans un contexte où la majorité de la population subissait le contrecoup de l'absence de réformes efficaces, puis de l'enclenchement d'un processus tardif de restructuration à partir de 2000-2001, ces stratégies d'accumulation primitive du capital ont été particulièrement mal acceptées par les électeurs. D'autant que l'aide internationale, dont une certaine partie semblerait avoir fait l'objet d'appropriations privatives illicites, a tendu à fournir un capital significatif dans lequel puiser à des fins personnelles.

#### I.A. 4. Un système politique au clientélisme très poussé

Ces dysfonctionnements qualifiés de « pratiques corrompues » s'inscrivent dans un mode de fonctionnement plus vaste dont il convient de prendre la mesure si l'on souhaite pouvoir s'y opposer avec quelque succès. Il semblerait que l'on se heurte à une situation dans laquelle la repluralisation du spectre politique ne s'est pas traduite par une réelle désimbrication entre l'Etat et le parti (au pouvoir à un instant donné). Les partis politiques continuent à s'imposer comme les principaux médiateurs entre ressources publiques et citoyens. Plusieurs facteurs ont contribué à pérenniser ce mode de fonctionnement. Le premier concerne l'extrême centralisation du pouvoir et la sur-bureaucratiation du pays (instabilité de la base législative, démultiplication des décrets, licences, quotas, autorisations gouvernementales, etc.) qui fournissent autant d'occasions, pour les détenteurs d'une charge publique, de multiplier les pratiques discrétionnaires ou de se poser en intermédiaires facilitant l'accès (à l'information récente, aux responsables de la décision politique, etc.). En dépit du vote, le 24 janvier 2002, dans le cadre des accords d'Ohrid, d'une loi sur la décentralisation, les mairies continuent à demeurer dépendantes du budget national pour se financer. Négocier des soutiens politiques par le canal des partis constitue un exercice incontournable. Du point de vue du citoyen ordinaire, le problème n'est pas moins inextricable : toute décision (construction de logement, ouverture d'entreprises, investissement, etc.) requiert autorisation, laquelle s'obtient, en général, au niveau du ministre concerné....

En second lieu, la réduction des ressources sous l'effet de la crise économique (emploi, et salaires) et les flux de l'aide internationale (soit la concentration, encore accrue, au centre, des



principales sources de financement) ont contribué à faire du centre politique le lieu quasiment exclusif où arrivent et peuvent être redistribués des moyens. Prenons le cas de l'emploi : pour obtenir un travail en tant qu'employé des postes, enseignant en collège, infirmière dans un hôpital, il est indispensable d'être patronné par un chef de parti, fût-ce au niveau local. Dans une situation où le taux de chômage avoisine les 40%, un mode de sélection méritocratique semble délicat à faire vivre. La compétition se fait sur la base d'un système de bakchich et de protections politiques dont l'ampleur semble excéder de loin ce que l'on a pu observer dans d'autres pays de la région, comme la Bulgarie ou en Roumanie. Chaque famille, dans le cadre d'une stratégie de survie, est contrainte à prêter allégeance à des responsables de parti afin de s'assurer que les « accès » indispensables. On comprend mieux dans ces conditions l'importance des enjeux qui se nouent autour des scrutins électoraux ou des remaniements gouvernementaux : la question n'est pas de savoir quelle plate-forme triomphera, mais quels groupes seront en mesure de capter et redistribuer à leur clientèle politique les emplois, contrats publics ou, à un autre niveau, prélèvements sur l'économie grise, liés à l'exercice du pouvoir. De ce point de vue, il y a fort à parier que les récentes élections devraient se traduire par un nombre remarquable de changements de personnel à tous les échelons de l'appareil d'Etat – administration, système de santé, douanes, enseignement, etc. – et que ces nominations contribueront une fois de plus à la désorganisation d'une fonction publique pléthorique et peu professionnalisée.

Pour parvenir à modifier ces pratiques sociales, il ne saurait suffire de chercher à lutter contre la corruption. La médiation et un système de protection clientélares demeureront indispensables tant que le système politique restera excessivement centralisé. Mais la décentralisation elle-même pourrait ne pas suffire à démonter cet engrenage : elle pourrait se contenter d'avoir pour effet de transposer, au niveau local, le lieu de la décision clientélaire et de créer, à la périphérie, des « potentats locaux » qui tendront à s'autonomiser de plus en plus d'un centre vidé de ses prérogatives. Une reprise économique avec une politique sociale mieux conçue et une politique industrielle ou agricole ciblés permettant la création d'emplois constituent des étapes indispensables à une réduction de lieux de la médiation politique clientélaire. Contribuer à forger un nouvel imaginaire de la relation politique, non plus comme service rendu mais comme lieu d'une élaboration partagée d'une vision du futur pourrait contribuer à une modification de ce

rapport au pouvoir. Toutefois, il s'agit là de transformations qui ne sauraient intervenir à court ou moyen terme...

## **I.B. La recomposition des scènes politiques à la faveur des élections: le contraste entre spectres albanais et macédonien-slave**

A l'affrontement devenu rituel depuis 1991 en Macédoine entre partis politiques macédoniens-slaves et albanais est venue se superposer, dans la perspective des élections du 15 septembre 2002, une seconde ligne de démarcation passant, cette fois-ci, à l'intérieur des communautés ethniques. C'est d'ailleurs à ce niveau que les recompositions les plus importantes semblent être intervenues. *De ce point de vue, une distinction mérite d'être établie d'entrée entre les spectres politiques macédonien-slave et albanais : si, côté albanais, l'entrée en politique des anciens leaders de la guérilla a créé une sorte d'appel d'air en proposant au public de nouveaux visages, non compromis dans le jeu politique de la décennie passée, en revanche, rien de tel n'a pu être observé du côté macédonien-slave. L'alternance du 15 septembre ne revêt donc pas la même signification de part et d'autre.* Pour les Albanais de Macédoine, elle incarne un espoir de changement assez sensible. Du point de vue des Macédoniens-slaves, en revanche, le retour au pouvoir d'un Branko Crvenkovski dont nul ne se prive de rappeler qu'en huit années de gouvernement entre 1990 et 1998, il n'avait « rien fait » pour le pays, a été accueilli avec un scepticisme certain et ne devrait pas permettre à la nouvelle équipe dirigeante de bénéficier d'une période de grâce très longue. La pression à « délivrer » les promesses électorales sera donc particulièrement forte.

### IB.1. Un affrontement convenu entre la VMRO-DPMNE et le SDSM : en route vers la normalité européenne

La plupart des observateurs des élections macédoniennes ont mis l'accent sur le caractère assez pauvre d'une lutte électorale résumée à une surenchère d'attaques personnelles, de dénonciations partiales des pratiques corrompues et de promesses de retour à l'emploi démagogiques. Il n'est pourtant pas inutile de revenir plus en détail sur ces discours afin de faire émerger certains éléments distinctifs des rhétoriques développées par la VMRO-DPMNE

(Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne-Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne) alliée au Parti libéral de Macédoine (LPM) et par la coalition « Pour la Macédoine » (*Za Makedonija*) rassemblée autour de l'Alliance sociale-démocrate (SDSM) et du Parti libéral démocratique (PLD). Ce travail comparatif permettra de mettre en évidence des constantes importantes dans la formulation des enjeux politiques par les élites macédoniennes-slaves. « L'évitement » de la « question albanaise » et les usages politiques des références à l'Europe méritent en particulier attention.

Donnée perdante plusieurs semaines avant le scrutin, la VMRO-DPMNE avait à charge de défendre son bilan gouvernemental – à savoir, principalement, la gestion de la crise albanaise et de l'économie -, tout en s'efforçant de maintenir une cohésion mise à mal par l'affrontement entre les modérés autour de Dosta Dimovska et les partisans d'une stratégie de la radicalisation, à l'instar du ministre de l'Intérieur, Ljube Boškovski. La rhétorique électorale s'est, dans ces conditions, organisée autour de plusieurs axes :

- L'accent a été mis sur la contribution de la VMRO-DPMNE à la « renaissance nationale » de la Macédoine, soit à une affirmation de la fierté nationale censée permettre au pays de vivre pleinement son indépendance (de façon implicite, le SDSM était accusé d'avoir maintenu des liens de loyauté vassalisée envers la Serbie et de n'être pas parvenu à incarner les espoirs de consolidation étatique)<sup>6</sup>. La référence à l'orgueil national était également présente dans le slogan « *Glavata gore. Makedonija za tebe* » (La tête haute. La Macédoine pour toi) choisi par l'équipe marketing de la formation. Peu de temps avant le lancement de la campagne, le gouvernement de L.Georgievski avait investi dans la réalisation d'une « croix du millénaire » très controversée qui, depuis les hauteurs de Vodno, une municipalité de l'agglomération de Skopje située au sud de la ville, en quartier à dominante macédonienne, surplombe désormais l'ensemble de la capitale, singulièrement les quartiers albanais de Gazi Baba et de Čair, situés plus en contrebas.

- Des efforts maladroits ont été également consacrés à la défense de la politique économique du gouvernement. De façon paradoxale, le référent « communauté internationale » a été mobilisé à l'occasion : « notre gouvernement, devait ainsi déclarer L.Georgievski lors d'un meeting électoral tenu à Ohrid le 10 septembre, est celui qui a reçu l'approbation de la communauté internationale comme ayant été le meilleur gouvernement pour la Macédoine (depuis 1991) ». Les progrès accomplis en matière de remboursement de la dette extérieure ont été mis en avant. Consciente que cet argumentaire risquait cependant de se heurter au scepticisme de ses partisans les plus endurcis, la VMRO-DPMNE a par ailleurs concentré sa campagne économique sur des engagements à créer plus de 160.000 emplois d'ici la fin du prochain mandat.
  - Le regard porté sur la communauté internationale mérite d'être précisé. En dehors des références à l'approbation du programme économique de l'exécutif par les Occidentaux, l'équipe de L.Georgievski s'est employée à concilier valorisation des espoirs d'intégration européenne et atlantique de la Macédoine et appel à une troisième voie qui ne serait plus soumise au *diktat* des Occidentaux. Dans les prestations officielles retransmises à la télévision, la retenue a alterné avec les mises en garde du type : « que les Albanais ne nous sous-estiment pas, ni le SDSM, ni la communauté internationale »<sup>7</sup>. L.Georgievski a également appelé à une plus grande autonomie de décision : « donnez-nous un peu de liberté et de paix. Laissez-nous un peu nous débrouiller tout seuls et vous verrez ».

Par contraste, le tâche du SDSM apparaissait nettement plus aisée : il lui suffisait de capitaliser sur le mécontentement des électeurs au terme d'un mandat marqué par la « guerre », l'enrichissement ostentatoire des proches du pouvoir et la détérioration des conditions de vie de la majorité. Son discours qui se voulait raisonnable (le slogan de la coalition était « *Za*

---

<sup>6</sup> Au cours d'un meeting électoral à Ohrid le 10 septembre, le premier ministre L.Georgievski, proclamait ainsi : « on ne peut abattre le gouvernement qui a donné sa force et rendu sa gloire historique à la Macédoine ».

<sup>7</sup> En macédonien, la construction de la phrase permet de placer « ni les Albanais » en tête d'énoncé à des fins d'emphase. Littéralement « Ni les Albanais, qu'ils ne nous sous-estiment ; ni le SDSM qu'ils ne nous sous-estiment ; ni la communauté internationale, .... ».

*Makedonija co Razum* », soit « Pour la Macédoine de façon raisonnable/avec bon sens et raison ») et technocratique, s'est donc articulé autour des thème suivants :

- En premier lieu, a figuré la dénonciation des pratiques « criminelles » du gouvernement VMRO-DPMNE. Le thème de la « corruption », mis à l'ordre du jour par les représentants de la communauté internationale<sup>8</sup>, a fourni un registre symbolique particulièrement puissant. Au cours d'un meeting électoral organisé à Strumica, le 11 septembre, Petăr Gošev, leader du Parti libéral et membre de la coalition « Pour la Macédoine » dirigée par le SDSM déclarait ainsi, sur un ton fortement moralisateur, « quand on voit un leader de parti qui prend l'avion pour aller en Allemagne, se promène dans une voiture d'un tel prix et va faire son shopping à Dubaï, comment peut-on ne pas avoir honte ? ».
- En second lieu, le pouvoir a été stigmatisé pour son traitement de la crise nationale et jugé comptable de la guerre. Le choix électoral a donc été présenté comme une alternative entre le guerre et la paix, comme un véritable « référendum » (« Il n'y a qu'un choix » (*Jeden e izborot*) affirmait l'un des slogans de campagne). En ligne avec cette rhétorique de la modération et du retour à la normalité, le SDSM a voulu se présenter comme la force politique qui saurait convertir en réalité les aspirations européennes de la majorité macédonienne-slave. Les déclarations faisant référence à la volonté de rejoindre l'Ouest ont abondé. En arrière-plan, semblait être valorisée la possibilité pour l'Europe de fournir un remède à la crise d'identité macédonienne et à son isolement stratégique en l'arrachant à un face-à-face malaisé avec la communauté albanaise. S'il n'est pas à exclure que cette rhétorique de la multiethnicité bienheureuse, vécue dans une normalité européenne, ait eu vocation à séduire les représentants de la communauté internationale dont le soutien était perçu comme essentiel à la victoire électorale du SDSM, la puissance de l'argumentaire européen ne saurait être sous-estimée. La force des attentes européennes représente ainsi un défi pour l'Union européenne sur lequel on reviendra plus loin.

---

<sup>8</sup> On pourra se reporter à ce sujet aux deux notes publiées par l'International Crisis Group (ICG) en mars (« Finance Peace, not Corruption in Macedonia, 11 mars 2002) et en septembre 2002 (remarquable étude intitulée « Macedonia's Public Secret: How Corruption Drags the Country Down »). Sur Internet à l'adresse : <http://www.crisisweb.org/projects/project.cfm?subtypeid=9>

- Enfin, comme la VMRO-DMPNE, le SDSM a centré son programme économique sur la question sociale, en formulant des promesses de création d'emplois et d'amélioration des niveaux de vie peu plus réalistes que celles de la VMRO. La stigmatisation de la pauvreté et l'appel à une meilleure écoute de l'opinion ont également figuré dans cette panoplie rhétorique. On notera cependant l'absence de stratégie économique de moyen terme au sein du SDSM qui s'en est tenu à une dénonciation des échecs de la VMRO sans offrir une vision claire du futur économique du pays.

Quels sont les enseignements qu'une comparaison entre ces deux discours politiques peut suggérer ? En dépit de nuances tonales, les points communs sont d'abord évidents. Deux thèmes ont dominé les discussions, la pauvreté et le chômage, d'une part ; le désir de normalité européenne, d'autre part. De part et d'autre, des promesses irréalistes ont été faites qui devraient alimenter ultérieurement des frustrations aiguës. Ce qui est intéressant est, en creux, la faible visibilité de la question ethnique au cours de la campagne électorale<sup>9</sup>. Très nombreuses ont été les références à la guerre, jugée responsable de la plupart des maux auxquels le pays est désormais confronté, mais les « Albanais » paraissaient absents des discours politiques des partis en lice. Seul L.Georgievski s'est aventuré à des références explicites et, encore, de façon fort prudente. Un observateur qui n'aurait pas été au fait de la présence de minorités albanaises dans le pays aurait pu, à l'écoute de la rhétorique partisane des formations en concurrence, croire à une guerre entièrement importée de l'extérieur et à une population presque homogène. Il y avait dans cet évitement une tonalité parfois presque irréaliste.

Deux interprétations peuvent en être fournies : la première tiendrait à un effet d'autocensure des partis en lice, lié principalement à la présence de la communauté

---

<sup>9</sup> La question de l'orgueil national, elle, a été présente, comme suggéré plus haut. De ce point de vue, le constat est celui d'une différence de ton entre l'hystérisation du sentiment national proposée par la VMRO et l'appel à la « raison » du SDSM. Là où L.Georgievski a continué de valoriser une veine révolutionnaire de l'orgueil de la Renaissance nationale, le SDSM a joué la carte de l'expérience technocratique. Cette distinction, magnifiée pour des raisons conjoncturelles – le désir de marquer sa différence par rapport à un parti en crise, la nécessité de présenter un visage acceptable par la communauté internationale et la prise de conscience du fait que l'opinion publique était lasse d'un symbolisme nationaliste mal converti en bien-être économique et social -, semble renvoyer à une différence de style politique de fond.

internationale. L'autre suggérerait une forme de lassitude de l'opinion par rapport aux rhétoriques nationalistes. La signature des accords d'Ohrid continue à être largement perçue dans l'opinion slave comme une concession excessive arrachée de force par les Occidentaux. Mais, une fois l'accord signé et ratifié, une majorité des électeurs semble avoir opté pour un repli communautaire et un recentrage sur les problèmes du quotidien. Le rapport à l'Autre est toujours source d'inquiétude. Toutefois, nul, parmi les citoyens ordinaires, ne paraît souhaiter une reprise d'affrontements violents. Bien qu'ils aient fait peu de victimes, les affrontements ont donné à voir ce que pourrait être un dérapage vers la guerre civile. La peur d'une telle dérive a eu un effet « refroidissant ». La concentration sur les questions de qualité de vie pourrait être perçue comme un indicateur plutôt positif...s'il était possible d'envisager un traitement effectif des questions d'inégalités économiques et de corruption dans les mois et années à venir. Une perspective bien incertaine.

Le deuxième point qui appelle réflexion est l'ubiquité des références à l'Europe à la fois comme moyen et comme finalité d'une sortie de crise. Parfois, la symbolique européenne était mêlée à des espoirs d'intégration à l'OTAN (plus chez les partisans du SDSM que de la VMRO). En règle générale, une certaine confusion a été établie entre l'Europe et la normalité, l'Europe et la paix, l'Europe et le bien-être économique. Depuis les débuts du conflit de 2001, l'Union européenne (UE) est parvenue à acquérir une visibilité politique et médiatique sans commune mesure avec celle qui avait été la sienne au cours des précédents conflits balkaniques. L'importance du rôle joué par les Etats-Unis reste soulignée, mais elle l'est davantage au sein de la communauté albanaise que chez les Slaves de Macédoine. De ce point de vue, on peut dire que les espoirs d'un rééquilibrage entre ces deux piliers de l'action internationale ont été tenus. Notons que la valorisation nouvelle de la capacité d'influence politique de l'UE doit également à la qualité du travail entrepris par le représentant spécial de l'UE, Alain Le Roy, et à ses talents de négociateur pragmatique.

Quoiqu'il en soit, cette mise en visibilité a eu pour contrepartie une croissance exponentielle des attentes liées à la présence européenne en Macédoine. Les espoirs sont d'abord de stabilité politique et militaire : tant que les Européens (et Américains, avec les nuances soulignées ci-avant) seront présents, la reprise d'une guerre semble moins probable. Par ailleurs,

le rôle de l'UE et des organisations internationales comme l'OSCE dans l'acceptation par L.Georgievski de sa défaite électorale n'a échappé à personne. Ils sont ensuite de redressement économique. Les promesses d'aide internationale avancées lors de la conférence des donateurs du 12 mars 2002 à Bruxelles<sup>10</sup> y ont contribué assurément, tout comme l'aide apportée depuis 2001. Dans le même temps, la signature d'un accord de stabilisation et d'association en avril 2001 semble avoir donné un caractère presque palpable à des rêves d'intégration européenne dont la réalisation paraissait auparavant très compromise.

En parallèle, les représentants de la communauté internationale à Skopje n'ont eu de cesse de conseiller à leurs interlocuteurs politiques de valoriser des choix « démocratiques », « européens », respectueux des droits de l'homme. La récurrence de ces appels à une « sagesse » toute européenne a elle aussi alimenté l'espoir de voir l'UE s'investir de manière durable dans la région et envisager, à terme, de récompenser les efforts politiques et économiques des élites de Macédoine par une intégration à l'UE (et à l'OTAN). Ce sentiment apparaît très présent non seulement dans la population ordinaire, mais au sein des élites politiques dont l'usage du référent européen et occidental n'a pas été que tactique. Nombreux sont les décideurs politiques qui ne peuvent envisager de futur pour un Etat de Macédoine non démantelé et multiethnique que dans le cadre d'une Union élargie. C'est très largement autour de cette finalité que leur « projet » politique s'organise. On ne peut, dès lors, que s'inquiéter du décalage potentiel et des effets déstabilisants qu'un engagement réduit de la communauté internationale, et singulièrement des Européens, en Macédoine pourrait représenter dans un avenir relativement proche.

---

<sup>10</sup> La conférence a décidé d'attribuer 583 millions d'euros à la Macédoine. C'est l'Agence européenne de reconstruction (AER) qui a été chargée de gérer l'attribution des fonds. Après plusieurs retards, cette Agence n'a pu commencer ses opérations qu'à la mi-septembre.



## **I C Le bouleversement des équations politiques albanaises : l'effet « UÇK » et les tentatives de récupération de la légitimité combattante**

La victoire électorale de l'Union pour l'intégration démocratique (BDI), mise en place par l'ancien leader de l'UÇK, Ali Ahmeti, le 5 juin 2002 en réponse à l'échec du Conseil de coordination albanais, dont il avait eu l'initiative le 21 janvier et qui avait échoué devant l'opposition du PDSH et de son vice-président, Menduh Thaçi<sup>11</sup>, traduit le point d'aboutissement de réalignements politiques importants au sein de la communauté albanaise de Macédoine. Pour en prendre la mesure, il convient de revenir sur les raisons du désaveu des partis traditionnels, et plus particulièrement du PDSH au pouvoir depuis 1998. Ensuite, il convient de revenir plus en détail sur le type de campagne électorale qui a été menée par les diverses forces politiques au sein de la communauté albanaise. Finalement, ce sont les défis auxquels le BDI sera confronté qui doivent être envisagés et la capacité de cette formation nouvelle à les relever.

Au printemps 2001, on avait pu observer un ralliement relativement rapide de la communauté albanaise aux actions de l'UÇK. Ce soutien avait été motivé par les frustrations devant un jeu politique qui, depuis l'indépendance en septembre 1991, n'avait pas permis d'endiguer le sentiment de dégradation de la situation socio-économique et politique d'une minorité albanaise qui se sentait discriminée et exclue de l'action publique et de ses effets redistributifs. En 1998, déjà, le Parti pour la prospérité démocratique (PPD) avait été sanctionné par les électeurs pour n'être pas parvenu à assurer une défense satisfaisante des intérêts de la communauté albanaise. L'arrivée au pouvoir de PDSH avait semblé proposer une alternative, dont les résultats se sont révélés, trois ans plus tard, relativement maigres : le système politique restait extraordinairement centralisé ; le nombre limité des députés albanais au parlement ne leur permettait de faire passer une législation favorable aux intérêts de cette communauté. Surtout, le PDSH a déçu en passant des accords « économiques » avec le parti au pouvoir, la VMRO-

---

<sup>11</sup> Le 25 mars, des échanges de tirs entre des Albanais d'Armée de libération albanaise (ANA) et de l'ex-UÇK près du quartier général du Conseil de coordination des Albanais de Macédoine, dans la banlieue de Tetovo, à Mala Recica, étaient intervenus après une session au terme de laquelle A. Ahmeti avait été élu président du Conseil. Quelques semaines plus tard, le 4 avril, une bombe détruisait le café Dora, propriété du frère de Menduh Thaçi à Tetovo, un café où les leaders du parti avaient coutume de se réunir. En réaction, M. Thaçi se retirait du Conseil de coordination des Albanais, signifiant son échec.

DPMNE pour un partage des prébendes étatiques : c'est le vice-président du parti, Menduh Thaçi, côté albanais, qui était réputé tenir les rênes de divers trafics lucratifs, le plus connu étant le trafic de cigarettes. Alors qu'à l'époque du PPD, il semblerait que seules quelques individualités membres du parti aient utilisé leur position à des fins d'enrichissement personnel, ce que l'on a reproché au PDSH est d'avoir érigé cette instrumentalisation du pouvoir politique au rang de pratique partisane systématique : M. Thaçi aurait été chargé de la régulation des prélèvements et « pourcentages » en faveur de la machine du parti, procédant à une institutionnalisation de façons de faire auparavant individuelles. Dans la ville de Tetovo, dont sont originaires aussi bien le président du parti, Arbën Xhaferi que M. Thaçi, cette industrie de pourcentage aurait permis au parti l'acquisition de bâtiments, affaires, voitures avec une rapidité et une visibilité sans précédent. Au moment de l'ouverture des affrontements entre guérilla albanaise et forces de l'ordre gouvernementales, le sentiment de désillusion était très prononcé.

Le conflit a mis en évidence l'absence de crédibilité des élites politiques sans parvenir à faire émerger, en leur sein, des figures nouvelles, qui auraient pu bénéficier de la nouvelle configuration. De manière assez intéressante, la personnalité d'Arbën Xhaferi, qui jouit aujourd'hui encore d'un crédit très prononcé au sein de la communauté albanaise – comme « sage des Balkans » « meilleur homme politique des Balkans » - ne semble pas avoir pâti ni des pratiques du PDSH, ni même de la guerre. A la veille du scrutin, il n'était pas rare de croiser des Albanais qui déclaraient : « S'il n'y avait qu'A.Xhaferi, on voterait pour lui. Mais il s'est associé à des gens contestables, comme Thaçi »<sup>12</sup>. Et au lendemain des élections : « tout de même, cela me fait de la peine pour Xhaferi. Mais de toute façon, Ali Ahmeti ne va pas l'exclure. Xhaferi a dit à la télévision qu'il ne s'opposerait pas à Ahmeti et qu'il ferait de son mieux pour soutenir son action. Comme d'habitude, il a été très bien. Je suis sûre qu'Ahmeti saura lui faire une place »<sup>13</sup>. Au moment de la crise, Kastriot Haxhirexha, qui connaissait A.Ahmeti et Fazli Veliu depuis plusieurs années, avait tenté, en fondant le Parti démocratique national (PDK), de se poser en représentant politique de la guérilla. Après l'avoir laissé joué un rôle d'intermédiaire pendant quelques semaines, A.Ahmeti avait de nouveau souligné qu'il ne souhaitait pas voir les partis se substituer à la guérilla dans la prise de décision politique, en tout cas pas sans un mandat clair, qui allait être obtenu au terme de l'accord de Prizren en mai 2001.

---

<sup>12</sup> Entretien avec un Albanais du quartier de Cair, 31 ans, membre du BDI, garde du corps, 15 septembre 2002.

Au lendemain des accords d'Ohrid et du démantèlement officiel des forces de l'UÇK, A.Ahmeti a tout d'abord envisagé une reconversion politique qui aurait pris la forme d'un Conseil de coordination nationale des Albanais de Macédoine, dont l'existence a été éphémère. La question se posait en tout cas du rôle que les anciens « commandants » de la guérilla allaient pouvoir jouer sur la scène politique. Du point de vue des partis traditionnels, il était évident que seule la captation d'une partie de l'aura de l'ancienne guérilla leur permettrait de reconquérir les soutiens populaires perdus. Du point de vue des anciens rebelles, la question consistait à trouver la formule politique (et économique) la plus porteuse. La légitimité de l'UÇK a été, dès lors, revendiquée principalement par trois forces politiques :

- l'Union pour l'intégration démocratique (BDI) fondée par A.Ahmeti est parvenue à rallier la grande majorité des anciens chefs de l'UÇK et des combattants (*rank and file*) qui ont souvent rejoint les services de sécurité de la formation (*sigurimi*) et aidé à la mise en place des structures locales, notamment dans la capitale à Skopje.
- Le Parti démocratique national (PDK) de Kastriot Haxhirexha a réussi à rallier la candidature de quelques guérilleros jouissant d'un fort prestige au sein de la communauté albanaise. Tel est notamment le cas du commandant Hoxha (X. Saqiri), réputé posséder une discothèque et des intérêts économiques dans le milieu de la restauration à Skopje. En février 2001, c'est le commandant Hoxha qui avait pris la direction des opérations à Tanuševci. Début 2002, Hoxha s'était fortement opposé à la stratégie d'alliance avec le PDSH mise en avant dans le cadre du Conseil de coordination des Albanais d'A.Ahmeti.
- Le Parti démocratique albanais (PDSH) d'A.Xhaferi a, lui aussi, tenté d'approprier une partie de la légitimité combattante en affichant sur ses listes électorales les candidatures de plusieurs commandants réputés, dont le commandant Leka, qui semblerait lié à M.Thaçi par des relations familiales et avait pu par ce biais, en 2001, obtenir des soutiens, notamment financiers à travers les canaux du PDSH, ainsi que le commandant Sokolli.

Pour autant, les tentatives d'appropriation de la « légitimité de la guérilla » ne signifient pas que toutes les forces politiques aient répliqué les mêmes axes programmatiques ou déployé des campagnes identiques. Il est d'ailleurs assez intéressant de suivre leurs réorientations.

---

<sup>13</sup> Entretien avec une Albanaise de 35 ans, institutrice, ayant voté pour le BDI, Cair, 18 septembre 2002.

- Le ***Parti démocratique national (PDK)*** s'est affiché comme la formation dont les propos et revendications ont été, avec constance, les plus radicaux. Il est ainsi le seul parti albanais s'étant prononcé officiellement pour une fédéralisation de la Macédoine et pour une pleine reconnaissance étatique (avec subventions publiques) de l'université de Tetovo. La présence en son sein de personnalités comme le recteur de l'université de Tetovo, Fadil Sulejmani, explique l'accent mis sur ce deuxième point. La radicalité des revendications de fédéralisation correspond à la ligne mise en avant par les anciens commandants de l'UÇK ralliés, dont le commandant Hoxha, très populaire à Skopje. La dureté de son positionnement peut également s'expliquer par le souci de parvenir à suppléer, ce faisant, le handicap de structures locales encore faiblement développées. Ses performances électorales semblent être restées en-deçà, cependant, des anticipations de certains analystes albanais (le journaliste Iso Rusi le voyait devenir le second parti politique albanais, devant le PDSH, grâce à un choix intelligent de têtes de liste<sup>14</sup>).
- Fortement délégitimé par les accusations de corruption et de compromission avec les élites politiques macédoniennes, le ***Parti démocratique albanais (PDSH)*** a tenté, pour sa part, de mettre en avant non seulement le soutien dont il jouissait parmi certains courants issus de l'UÇK, mais également la nécessité de maintenir la pression sur les autorités à Skopje afin d'éviter que les acquis d'Ohrid ne soient remis en question. Il s'est donc retrouvé à jouer la carte d'un durcissement rhétorique, carte rendue disponible par la tonalité extrêmement modérée des propos de campagne tenus par Ali Ahmeti.
- Le ***Parti pour la prospérité démocratique (PDP)*** qui n'était pas parvenu à tirer le moindre bénéfice de sa participation au gouvernement d'union nationale mis en place le 13 mai 2001, a mené quant à lui une campagne relativement terne, sur fond de divisions internes profondes et de défections en cascade. Au pouvoir entre 1991 et 1998, il a depuis lors entamé un long déclin qui s'est précipité avec l'apparition de l'UÇK. Au moment de la création du Conseil de coordination, une partie de ses dirigeants politiques, à l'instar du député Aziz Pollozhani, vice-président de la formation, s'était fortement engagée aux côtés d'Ali Ahmeti. Lorsque cette initiative s'est effondrée, A.Pollozhani a quitté le PDP pour rejoindre le BDI, suivi par un certain nombre d'anciens activistes du PDP. Le parti a connu de nouveaux troubles suite au congrès du 11 mai 2002, qui a décidé l'élection à sa tête d'Abdurrahman Haliti, une figure

---

<sup>14</sup> Entretien avec Iso Rusi, Skopje, 14 septembre 2002.

à laquelle s'opposaient plusieurs responsables du parti, dont Muhamet Halil, le secrétaire-général et vice-ministre des Affaires étrangères<sup>15</sup>.

- Enfin, le trait le plus notable réside dans la campagne très « politiquement correcte » menée par l'*Union pour l'intégration nationale (BDI)* d'Ali Ahmeti. Les propos tenus par l'ensemble de ses chefs, que ce soit A.Ahmeti lui-même, Agron Baxhaku, le porte-parole et vice-président ou Teuta Arifi, autre vice-présidente en charge de la campagne électorale, ont été d'une constance remarquable : le recours aux armes était nécessaire pour produire un électrochoc dans la classe politique macédonienne et albanaise, ainsi que dans l'opinion internationale. Une fois signés les accords d'Ohrid, il n'est plus souhaitable ni justifié. La Macédoine doit s'orienter à l'avenir vers la réalisation d'une société multiethnique démocratique qui réalise la mise en œuvre effective des accords d'Ohrid et mettent un terme aux discriminations dont étaient victimes avant 2001 les Albanais de Macédoine. Au service de ce discours, le BDI avait choisi, en guise de signe démocratique, une couleur – le bleu, avec des étoiles jaunes, reprenant les symboles du drapeau européen. Sur les affiches, figurait la seule figure d'Ali Ahmeti (photographié par un représentant de la diaspora albanaise aux Etats-Unis, Fadil Berisha, qui s'est fait une solide réputation à New York comme photographe de mode), soulignant le très fort degré de personnalisation du parti et l'accent marketing mis sur la figure du populaire leader de l'ex-UÇK.

La capacité d'Ali Ahmeti et de sa formation à remplir une partie de son programme va dépendre de plusieurs facteurs : tout d'abord, les élections de 2002 ont marqué l'entrée dans la vie politique de plusieurs figures notables qui n'avaient pas, auparavant, exprimé le désir de le faire. Le propos vaut notamment pour l'universitaire Teuta Arifi, mais aussi pour le recteur de l'université de Tetoto, Fadil Sulejmani qui a, on l'a vu, rejoint le PDK. Au niveau local, des figures nouvelles sont également apparues dont on pourrait espérer qu'elles contribueront à changer les façons de faire en politique. Toutefois, ces nouveaux acteurs vont se heurter à un double problème – à un manque d'expérience en tant que gestionnaires au moment où les responsables albanais devraient voir leurs prérogatives s'accroître à la faveur de la mise en œuvre des accords d'Ohrid ; à une hétérogénéité très grande. Le parti d'Ali Ahmeti constitue en effet la rencontre étonnante entre d'anciens combattants de l'UÇK reconvertis à la vie civile, des

---

<sup>15</sup> En guise de réplique, Haliti a convoqué une nouvelle assemblée générale à Skopje le 8 juin pour faire élire une

Albanais ayant fait défection d'autres partis (en premier lieu le PDP) et des personnalités issues de ce que l'on pourrait appeler, en discours occidental, la société civile. Leur seul point de ralliement est la figure d'Ali Ahmeti. Il faudra, par-delà ce ciment, parvenir à trouver des points de convergence dans l'exercice quotidien du pouvoir.

La gestion des rapports avec le PDSH et notamment avec les réseaux économiques de Menduh Thaçi devrait constituer un second paramètre de toute première importance. Il n'est sans doute pas inintéressant à cet égard de rapporter une information rapportée par plusieurs interlocuteurs albanais : au moment où l'UÇK a pris contrôle de « zones libérées » en territoire albanais dans l'ouest du pays en 2001, l'une de ses premières décisions aurait été d'ordonner la fermeture des maisons closes. Depuis la fin des combats, certains des bordels qui avaient prospéré depuis quelques années en région à peuplement albanais auraient rouvert, grâce à l'existence de connivences entre des policiers macédoniens et des responsables de l'économie noire albanaise. Cependant, A.Ahmeti serait résolu à contribuer à démanteler certains réseaux illicites. Reste à déterminer dans quelle mesure sa formation en aura les moyens ou ne cédera pas, à terme, à la tentation de reprendre à son bénéfice la pratique des « pourcentages » rodées par ses prédécesseurs.

Enfin, il est incontestable que la réussite des recompositions politiques engagées au sein du spectre albanais restera indissolublement liée aux évolutions économiques dans le pays et à la gestion de la future coalition gouvernementale.

### **I.D Perspectives à moyen terme : les raisons de s'alarmer**

Que le scrutin du 15 septembre dernier ait pu se dérouler de manière pacifique, sans incident majeur, constitue assurément une bonne nouvelle. L'organisation même de ces élections, qui auraient dû se dérouler au début de l'année et avaient été reportées, a permis de confirmer les avancées réalisées depuis le mois d'août 2001 dans le rétablissement de la paix en Macédoine. De la même façon, il ne fait aucun doute qu'une victoire de la VMRO-DPMNE aurait, en l'état, constitué un facteur belligène sérieux et présenté le risque de faire dérailler le processus de paix.

---

nouvelle direction, tandis que Halili tenait sa propre assemblée à Tetovo.

La victoire du SDSM (avec 40,46% des voix contre 24,41% pour son adversaire) et du BDI (11,85% des voix, loin devant le PDSH – 5,2% -, le PDP – 2,32% - et le PDK – 2,14%-) marque une double alternance, côté albanais comme côté macédonien<sup>16</sup>, et la convergence entre ces deux changements devrait être positive si les pourparlers pour la formation d'un gouvernement de coalition aboutissent de manière relativement prompte. Mais il serait dangereux de déduire du scrutin et de la défaite du parti nationaliste de Ljubčo Georgievski que la Macédoine sera en mesure de poursuivre sur la voie de la stabilisation au point de garantir la viabilité économique et politique de l'Etat.

Plusieurs facteurs incitent en effet à la réserve :

- Premièrement, le vote des lois liées aux accords d'Ohrid, de même que la conduite pacifique du scrutin et l'acceptation de son issue par la VMRO-DPMNE ont été obtenus principalement du fait de la pression constante exercée par les représentants de la communauté internationale. Sans la présence d'une force de l'OTAN compacte, efficace et mobile, de l'OSCE et du Haut représentant de l'Union européenne en Macédoine, Alain Le Roy, il est très probable que des affrontements auraient repris. Chaque changement législatif ou politique a dû être obtenu de haute lutte. Si jamais la communauté internationale décidait de procéder à un repli progressif (comme a pu donner à le penser le licenciement de 70% du personnel de l'OSCE en poste à Skopje au 31 août), il semble plus que probable que les équilibres atteints seraient remis en question.

Quand bien même cette présence serait maintenue<sup>17</sup>, elle se retrouvera prochainement confrontée à plusieurs questions délicates. D'abord, il faudra au plus vite parvenir à arbitrer le statut définitif du Kosovo sous peine d'entretenir un climat d'incertitude et d'instabilité au niveau régional qui ne peut que se répercuter négativement sur la Macédoine. Ensuite, les « appels à la modération » des Occidentaux ont pu être entendus dans la mesure où la contrepartie semblait en être des promesses d'intégration euro-atlantique à terme. L'espoir d'une « vie meilleure »,

---

<sup>16</sup> Les résultats du scrutin sont disponibles sur le site Internet de la Commission électorale à l'adresse : <http://www.dik.mk/rezultati/Izvestaj.htm>

<sup>17</sup> Notons que le mandat d'Alain Le Roy expire en octobre prochain et qu'il devrait être remplacé d'ici la fin du mois d'octobre. Pour ce qui concerne la présence de l'OTAN, il semblerait que, pour le cas où les autorités macédoniennes confirmeraient leur accord, elle doive être maintenue au moins jusqu'en mars 2003.

notamment sur le plan socio-économique, a été au fondement de la campagne électorale, comme on l'a suggéré plus tôt. Or, rien ne dit que ces « promesses » européennes et occidentales puissent être honorées dans les dix à quinze années à venir. En l'état, il semble évident que la Macédoine, pas plus que d'autres « Etats faibles » (*weak states*) des Balkans de l'ouest ne sont intégrables, pas même au nom d'un volontarisme politique. Afin de continuer à entretenir « l'espoir » européen et à lui conférer une effectivité politique suffisante, il faudrait concevoir une stratégie cohérente et de moyen/long terme d'accompagnement de la Macédoine sur la voie d'une association de plus en plus étroite avec les structures européennes et atlantiques. Cet accompagnement devrait par ailleurs pouvoir se traduire par une aide internationale judicieusement coordonnée qui entraîne des améliorations significatives du niveau de vie de la population locale.

- Deuxièmement, et si l'on laisse un instant de côté les questions « ethniques », l'Etat de Macédoine se retrouve à l'heure actuelle confronté à de lourds problèmes structurels qui mettent en question la viabilité des réformes sur le point d'être entreprises. D'un point de vue économique, les transformations de structure négociées avec le Fonds monétaire internationale (FMI) ne devraient faire qu'aggraver le climat social dans les mois et années à venir. On l'a vu, l'essentiel de la campagne électorale des partis macédoniens-slaves, et à un moindre degré, des forces politiques albanaises, s'est articulé autour de promesses de création d'emploi, d'administration plus rationnelle de l'économie et de lutte contre la corruption. En pratique, les élites politiques macédoniennes savent pertinemment que les réformes vont, à court terme, se traduire par des destructions d'emploi dans le secteur public, par une réduction des budgets sociaux, par une capacité de péréquation étatique amenuisée et par une fermeture des anciens conglomérats non rentables hérités de la période titiste. Dans un contexte où la Macédoine possède peu d'atouts naturels (ressources minérales, hydrocarbures, etc.), des infrastructures qui, pour la plupart, n'ont pas été modernisées au cours de la dernière décennie, un tissu industriel fragile et souvent obsolète, une insertion régionale relativement peu propice et une capacité à attirer des investissements étrangers limitée, il semble difficile d'anticiper dans les cinq années à venir un redressement économique en mesure d'atténuer le choc social des réformes engagées.



Cette détérioration prévisible du niveau de vie de larges franges de la population devrait toucher au premier chef les membres de la communauté macédonienne-ethnique, plus dépendants des emplois publics (administration, santé, éducation, entreprises d'Etat) que les membres de la communauté albanaise. Côté albanais, les répercussions devraient être plus « stratifiées » contribuant à approfondir le clivage entre une minorité qui est parvenue à accumuler un certain capital au cours des années d'embargo, de guerre et de délitement économique, et une majorité qui, en dépit d'une insertion dans le petit commerce de proximité et l'import/export de biens de consommation, continue de survivre avec peine. Pour le moment, les membres de la communauté albanaise attendent beaucoup de la mise en œuvre effective de la logique des « quotas » mise en avant par les accords d'Ohrid. Mais il est fort probable que les désillusions ne contribuent une nouvelle fois à la délégitimation des élites politiques d'ici six mois à un an.

Ces remarques invitent à une double conclusion concernant les effets de la dégradation probable du contexte économique. D'une part, on risque de se retrouver confronté, une fois encore, à une énonciation sur un mode « ethnique » des frustrations socio-économiques. La distribution « inégalitaire » à travers les communautés du coût des réformes y invite. De sorte qu'il est possible de craindre une réactivation de la quête du « bouc émissaire » ethnique et une radicalisation d'abord des Macédoniens-ethniques, mais également des Albanais de Macédoine. D'autre part, un des éléments qui pèseront de manière cruciale sur les échéances d'un « retour à la crise » en Macédoine concerne tout particulièrement la teneur des accords qui seront passés avec le FMI (notamment la possibilité d'accorder une place plus importante qu'à l'accoutumée à une politique sociale active et à une politique ciblée de soutien à l'industrie) et de leur articulation avec des programmes d'aide internationale mettant l'accent sur les infrastructures, l'emploi et la création d'un tissu économique de PME viable.

- Troisièmement, la légitimité des élites politiques en place demeurent extrêmement précaire, en dépit du changement de majorité issu des élections du 15 septembre. C'est essentiellement au sein des partis albanais que l'on a pu assister à une recomposition. Mais les capacités de gouvernement de l'équipe autour d'Ali Ahmeti restent à démontrer et l'échec des accords d'Ohrid et d'une plus grande association des Albanais à la décision politique pourrait provoquer une radicalisation de la population albanaise. La remarque vaut a fortiori du côté

macédonien-slave où il faudra beaucoup de savoir-faire et de volonté politique pour parvenir à recrédibiliser l'ensemble du processus politique.

- Enfin, et ce point n'est pas le moins préoccupant, si les accords d'Ohrid connaissent une mise en œuvre effective sur le terrain, on semble devoir s'orienter vers une fédéralisation de fait de la Macédoine qui reposera d'ici quelques années la question de viabilité de l'Etat de Macédoine pour le cas où le contexte régional demeurerait incertain.

## **II - Le Kosovo au lendemain des élections municipales du 26 octobre 2002 : les défis de la mise en place d'institutions autonomes**

Les analyses présentées ici résultent d'observations collectées à quelques jours des élections municipales du 26 octobre 2002 dans la province sous contrôle international du Kosovo. En termes géographiques, l'essentiel des recherches a été conduit à Pristina, dans la région de Ferizaj/Uroševac et à Mitrovicë/Mitrovica. Côté albanais, les interlocuteurs privilégiés ont été des citoyens ordinaires, parfois militants de parti ou cadres de rang intermédiaire, dont une large part avait combattu dans les rangs de l'Armée de libération du Kosovo (UÇK, *Ushtria Çlirimtare e Kosovës*), des journalistes et des intellectuels. En outre, une série d'entretiens a été conduite avec des représentants de la communauté internationale en poste à Pristina - notamment de l'OSCE, de la MINUK et de la KFOR-. La finalité de ce ciblage était, d'une part, de parvenir à cerner la façon dont la situation présente était perçue au sein de la société kosovare, les défis auxquels la province est confrontée et le regard porté sur l'action de la communauté internationale et, d'autre part, de confronter ces perceptions à un examen des politiques menées par la communauté internationale au Kosovo.

Plus spécifiquement, la mission conduite du 23 au 30 octobre 2002, à l'occasion d'élections qui devaient permettre, deux ans après un premier scrutin organisé sous la supervision de la communauté internationale le 28 octobre 2000, d'élire les maires et conseillers municipaux de 30 municipalités (soit, en tout, 920 responsables politiques) pour un mandat d'une durée de quatre ans, avait pour objectif :

- ❖ d'apprécier les évolutions politiques enregistrées depuis l'adoption d'un Cadre constitutionnel pour l'auto-administration transitoire du Kosovo (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo*) du 15 mai 2001 et l'initiation d'un processus de transfert des compétences de la communauté internationale vers les décideurs locaux ;

- ❖ de chercher à cerner les conditions de consolidation d'un système partisan pluraliste dans une société s'employant à concilier la présence en son sein d'une majorité albanaise et de minorités - singulièrement serbes, roms, bosniaques et turques - aux conditions de vie et de représentation politique encore incertaines. On sait que le discours officiel des représentants de la

communauté internationale reste articulé autour d'une valorisation de l'objectif de multiethnicité apaisée et s'emploie à encourager le retour des populations déplacées après le 10 juin 1999. Dans ces conditions, la question porte sur la viabilité de l'objectif poursuivi, d'une part, et sur l'adéquation des moyens mis en œuvre pour l'atteindre, d'autre part ;

❖ d'analyser la manière dont l'action de la communauté internationale est ressentie au Kosovo et de voir dans quelle mesure ses pratiques pourraient être infléchies afin de mieux répondre aux attentes des citoyens kosovars, toutes communautés confondues ;

❖ enfin, d'examiner l'impact, sur le Kosovo, des recompositions régionales dans les Balkans. De quelle façon les évolutions en Macédoine pèsent-elles sur les dynamiques intra-albanaises au Kosovo ? Comment la société et ses responsables politiques envisagent l'avenir des rapports avec la Serbie dans le cas, probable, d'une élection de Vojislav Koštunica à la présidence lors du troisième « second tour » prévu pour le mois de décembre?<sup>18</sup>

L'argument que l'on va développer ici peut être résumé en quelques points. Plusieurs aspects positifs méritent d'être tout d'abord soulignés :

□ *Depuis les élections du 17 novembre 2001, on a pu observer, au Kosovo, des avancées en matière de stabilisation politique et de mise en place d'institutions autonomes. Ce processus démontre que des leçons ont été tirées de l'action internationale en Bosnie-Herzégovine. Il souligne également le pragmatisme des élites politiques kosovares, prêtes à accepter l'établissement de critères (benchmarks) permettant d'évaluer les avancées réalisées au Kosovo, avant de pouvoir « mériter » une indépendance dont les modalités peuvent être négociées, mais qui exclut toute forme d'association contraignante à Belgrade. La conscience du changement de priorités de la communauté internationale à l'aune des développements en Afghanistan et en Irak contribue à expliquer cette flexibilité politique.*

---

<sup>18</sup> Les résultats du second tour des élections présidentielles qui s'étaient tenues le 13 octobre 2002 et avaient donné une importante longueur d'avance au candidat du Parti démocratique de Serbie (DSS), Vojislav Koštunica, avec 66,86% des voix (1,991 947 millions de votes) contre seulement 30,92% des voix à son concurrent, Miroljub Labus, du Groupe citoyen (921 094 votes) ont dû être annulés en raison d'un taux de participation inférieur aux exigences de 50% (45,51%) posée par l'article 9 (al. 1 et 2) de la Loi sur les élections présidentielles de la République de Serbie. La Commission électorale centrale a ainsi décidé d'organiser un troisième second tour.

- *En dépit d'une situation socio-économique extrêmement préoccupante, dans laquelle la survie de la province reste conditionnée par les revenus de la diaspora et l'aide internationale, la population albanaise du Kosovo reste relativement optimiste quant aux perspectives à moyen terme et ce, pour plusieurs raisons : premièrement, la configuration actuelle continue à être vécue comme préférable à la répression serbe des années 1990. Même si le protectorat international établi de fait suscite parfois ressentiments et frictions – en raison d'un clivage perçu comme excessivement prégnant entre « internationaux » et locaux » -, la présence internationale est ressentie comme une nécessité. Deuxièmement, depuis l'élection d'un parlement le 17 novembre 2001, et d'un président et d'un gouvernement, le 4 mars 2002, la population locale a l'impression de pouvoir observer, au concret, le processus de mise en place des institutions d'un futur Etat indépendant du Kosovo. Le renforcement des institutions locales en cas de décentralisation, les projets de réforme du Corps de protection du Kosovo (KPC, *Kosovo Protection Corps*) dans le sens d'une plus grande professionnalisation et d'une participation éventuelle à des actions de maintien de la paix sous l'égide de l'OTAN apparaissent, dans ce contexte, comme l'illustration du fait que le cap de l'indépendance sera maintenu. En troisième lieu, au sein de la jeunesse kosovare, la conviction est grande que la vigueur des solidarités familiales et l'esprit d'initiative finiront par permettre une reprise économique et des investissements (en provenance de la diaspora en particulier) porteurs d'emploi.*
  
- *Dans ces conditions, les arrestations récentes d'anciens combattants de l'UÇK et de personnes liées au crime organisée ne sont pas perçues comme inacceptables par de larges secteurs de la société. Nombreux sont ceux qui établissent une distinction entre le respect éprouvé pour les anciens responsables de l'Armée en tant que chefs de guerre et l'appréciation de leurs pratiques économiques ultérieures. L'enrichissement illicite est ressenti comme illégitime, a fortiori alors que la crise économique sévit dans l'essentiel de la société. De nouvelles arrestations de personnes dont les liens avec le crime organisé auraient été démontrés de façon méticuleuse ne devraient pas provoquer un ressentiment très fort. D'éventuelles extraditions vers le Tribunal pénal international de La Haye (TPIY) pour crimes de guerre pourraient, en revanche, nuire aux efforts actuels de stabilisation de la situation au Kosovo.*

**Plusieurs tendances viennent cependant nuancer ce bilan relativement optimiste :**

- *Le soutien de la majorité albanaise du Kosovo à la politique des « benchmarks » mise en œuvre par le nouveau Représentant spécial du secrétaire général des Nations Unies, Michael Steiner, depuis son entrée en fonction en février 2002, reste conditionné à une perspective d'indépendance à terme. Remettre en question ce postulat, signifier qu'une telle issue n'est pas celle privilégiée par les responsables occidentaux, et singulièrement européens, aurait des effets extrêmement déstabilisants sur le Kosovo et, partant, sur la stabilité régionale. Une large majorité de la classe politique kosovare fait preuve, depuis deux ans, d'une patience remarquable. Si certains s'impatientent de ce que la discussion sur le statut final soit régulièrement reportée, la plupart sont conscients de la nécessité de mettre en place, avec l'aide des « internationaux », les conditions d'un Etat viable, sur le plan politique et économique. Pour ce faire, ils sont également prêts à faire des concessions aux minorités en matière de droits de l'homme et de défense des droits collectifs, à la condition que les Serbes en particulier acceptent de se considérer comme citoyens du Kosovo et renoncent à voir Belgrade rétablir son contrôle sur la province. Le délai de cinq ans - souvent évoqué par les interlocuteurs albanais - avant que la question du statut final ne soit résolue ne paraît pas inacceptable, pas plus que l'établissement de liens régionaux formels entre le Kosovo, la Serbie et le Monténégro, voire la Macédoine...à la condition qu'une indépendance « type XXIème siècle » soit acquise.*
  
- *L'action de la communauté internationale - parvenue à préserver, jusqu'à présent, un minimum de cohérence tout en évitant d'aborder de front la question du statut final du Kosovo - risque d'être bientôt confrontée à des questions cruciales. Si l'on semble être engagé dans une logique d'accélération de la mise en place d'institutions kosovares qui pourrait, à terme, poser les jalons d'un passage à une forme d'indépendance, il semblerait que les raisons pour lesquelles cette politique est suivie ne soient pas les bonnes. Ce n'est pas au nom d'une vision claire du futur du Kosovo que les représentants de la communauté internationale sont en train d'entreprendre une rationalisation de son mode de fonctionnement politique et économique – avec, notamment, des réflexions sur la*

décentralisation, le système d'imposition, la privatisation, la formation d'une police kosovare, la mise en place d'un système judiciaire plus performant, etc. –, *mais bien plutôt en raison d'un désir de désinvestissement financier à un moment où d'autres conflits régionaux requièrent l'attention de la communauté internationale. Si, dans une phase intermédiaire, faire de « l'institution pré-étatique sans le dire » peut encourager des mutations inéluctables sans heurter de front certaines sensibilités –notamment à Belgrade –, il deviendra bientôt urgent de clarifier le sens des politiques entreprises.* Pour l'heure, des situations de fait sont progressivement établies, sans que les divers acteurs de la communauté internationale aient assumé la profondeur des différences qui les opposent concernant l'avenir du Kosovo et l'ambivalence des discours tenus aux acteurs locaux. Il faudra pourtant bien, à terme, mettre en cohérence, pratiques et discours. *Un tel travail de clarification pourrait également inciter les Serbes du Kosovo à adopter une attitude plus constructive de participation aux institutions kosovares émergentes et de défense de leurs droits par des moyens politiques.*

- Depuis son arrivée au Kosovo, la MINUK s'est engagée dans un ensemble de tâches allant de la reconstruction à la création d'institutions potentiellement étatiques et à la réforme d'une économie socialiste en transition. *Cette extension de ses missions et une volonté d'engineering politique intense se heurtent de plus en plus à la contraction des ressources mises à disposition par les donateurs internationaux.* Dans ces conditions, *il apparaît urgent de dresser un bilan des priorités au Kosovo et de repenser l'allocation des ressources effectuée jusqu'à présent au nom d'une vision économique qui insiste sur l'importance de la relance de l'économie locale et de la préservation de la cohésion sociale.* La préparation de la réunion des donateurs qui se tiendra à Bruxelles le 5 novembre prochain et l'invitation du premier ministre, Bajram Rexhepi, ainsi que du ministre des Finances du Kosovo, Ali Sadrija, à y participer, constituent un pas dans la bonne direction tout comme la définition de secteurs prioritaires (éducation, santé, énergie, télécommunications et développement de l'administration publique). *Une meilleure coordination entre les acteurs étatiques et non-étatiques présents sur la terrain contribuerait également à rendre les mesures déployées plus effectives. L'existence de relations de concurrence entre pays et entre organisations internationales administrant des projets d'aide nuit souvent à leur réalisation.*

- *Afin d'ancrer les transformations entreprises dans la réalité sociale kosovare, il est important de réfléchir plus avant à la façon dont les élites et sociétés locales peuvent être associées aux réformes entreprises. Le fossé entre « internationaux » et « locaux » demeure très profond. Le forcing actuel pour doter le Kosovo d'un budget, d'un système d'imposition, d'une police, etc. ne va paradoxalement pas de pair avec une plus grande ouverture en direction des acteurs sociaux kosovars. Il tend à s'effectuer selon un principe de fourniture « clé en main » : les responsables kosovars se voient livrer des institutions et procédures toutes faites, à l'élaboration desquelles ils n'auront que très marginalement participé. Une telle démarche paraît contradictoire avec les objectifs d'empowering officiellement mis en avant. La question est fondamentale, car il en va de la viabilité des réformes démocratiques engagées. En parallèle, il convient de veiller à prévenir certains des effets pervers du protectorat international et, notamment, la faiblesse des liens de dépendance mutuelle entre responsables politiques kosovars – aux moyens et prérogatives encore limités - et citoyens ordinaires – qui attendent plus de l'aide internationale et des travailleurs migrants à l'étranger que de leurs responsables politiques.*
  
- *L'un des principaux défis pour le Kosovo d'aujourd'hui et de demain concerne la création d'une économie performante. De façon transitoire, la crise économique actuelle peut être supportée par la population, qui espère qu'une clarification de la question du statut entraînera une amélioration des conditions d'investissement et, partant, des conditions de vie. En pratique, une telle corrélation ne semble pas évidente. Les perspectives économiques à court et moyen terme sont relativement sombres : la privatisation sera lente et ne devrait pas permettre une restructuration effective avant trois ou quatre ans. Les efforts pour stimuler la coopération économique régionale ne suffiront pas à pallier les incidences d'une réduction de l'aide internationale. Or la crédibilité de l'action internationale et, bientôt, la légitimité des élites politiques locales, tout comme la stabilité de la province, dépendront de la capacité des responsables à assurer un niveau de vie correct à l'essentiel de la population.*



## II.A – Les enjeux des élections municipales

A quelques jours du scrutin, le principal prisme à travers lequel les représentants de la communauté internationale sur le terrain semblaient devoir apprécier le résultat des élections municipales était – outre le déroulement pacifique du vote - celui du taux de participation. Une mobilisation électorale soutenue devait fournir la preuve d'un soutien populaire aux réformes engagées à l'initiative de la communauté internationale et le garant d'une poursuite de la normalisation politique esquissée depuis le lancement de la Mission intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK) en juin 1999. En jeu, la routinisation des affrontements interpartisans au sein de la majorité albanaise, d'une part, et la participation des minorités - en priorité des Serbes - au système politique, d'autre part. A l'issue du scrutin, les responsables de l'OSCE ont ainsi pu se féliciter que 58% des électeurs (au Kosovo même) se soient rendus aux urnes le 26 octobre 2002 – un taux jugé satisfaisant pour des élections municipales<sup>19</sup>. La faible participation des représentants de la communauté serbe – qui ont boycotté les élections à Mitrovica nord, tandis que 14% seulement des réfugiés basés en Serbie et au Monténégro ont voté<sup>20</sup> –, a quant à elle été principalement imputée aux signaux contradictoires adressés par les leaders de la communauté serbe au Kosovo et à Belgrade aux électeurs. Seul l'assassinat du maire de Suharekë/Suva Reka, Ukë Bytyqi, leader local de la Ligue démocratique du Kosovo (LDK, *Lidhja Demokratike e Kosovës*) en compagnie de deux de ses gardes du corps par des

---

<sup>19</sup>Chiffres préliminaires fournis par l'OSCE, sur le site Internet de l'Organisation à l'adresse : [http://www.osce.org/kosovo/elections/results/provisional\\_turnout.php3](http://www.osce.org/kosovo/elections/results/provisional_turnout.php3) (consultation le 1<sup>er</sup> novembre 2002). Si l'on considère l'ensemble des votants (au Kosovo et hors Kosovo), le pourcentage est légèrement inférieur : 54% des 1,32 millions d'électeurs enregistrés se sont rendu aux urnes. Pour plus de détails, voir <http://www.osce.org/kosovo/elections/results/index.php3>, consultation le 5 novembre 2002. A titre de comparaisons, lors des élections générales du 17 novembre 2001, le taux de participation avait été de 64,3% (64,91% au Kosovo même ; 57,38% en Serbie et au Monténégro ; et 65,71% par correspondance). Les précédentes élections municipales, le 28 octobre 2000, avaient mobilisé 79,0% des électeurs (les Serbes avaient boycotté le scrutin).

<sup>20</sup> Au 5 novembre 2002, le niveau du vote serbe n'était toujours pas connu précisément faute de disposer d'une liste du nombre d'inscrits serbes par municipalité. Seules circulaient des estimations sur la base du monitoring électoral réalisé par l'ONG serbe, CESID - qui disposait de 439 observateurs accrédités - : 32,47% de participation au Kosovo même (soit 24.485 votants) avec des fluctuations régionales importantes (78,98% à Novo Brdo/Novobërdë ; Zvečan/Zveçan, 44.51%, Leposavić/Leposaviq, 31%, Zubin Potok/Zubin Potok, 69.15%, Prizren/Prizren, 54.1%, Gijlan/Gnjilane 41.1%, Pejë/Peç 3.88%, Štrpce/Shtërpçë, 68.79%, Vushtrri/Vučitrn, 5.58%, Kamenicë/Kamenica 29.13%, Pristinë/Priština 20.29%, Viti/Vitina, 8.7%, Rahovec/Orahovac 55.91%, Fushë Kosovë/Kosovo Polje 11.6%, Obiliq/Obilić 24.71% et Lipjan/Lipljan 16.47%. Le taux de participation de 14% (sur un total de 119.316 inscrits) concernant les personnes enregistrées en Serbie et au Monténégro ne permet par ailleurs pas de distinguer selon l'origine « ethnique » des votants - que l'on suppose d'ordinaire principalement serbes. Pour plus de détails, voir « Kosovo Elections: CeSID's Final Information on Turnout of Serb Voters », sur internet à l'adresse : <http://www.cesid.org/english/vesti/index.shtml?y=2002&m=10&am&d=27#1405> (consultation le 5 novembre 2002)

supporters du Parti démocratique du Kosovo (PDK, *Partija Demokratike e Kosovës*) à quelques heures de la clôture du scrutin est venu ternir un bilan électoral jugé, somme toute, louable<sup>21</sup>.

Sans vouloir ôter aux chiffres leur caractère hautement symbolique, il semblerait que pour prendre la mesure des dynamiques politiques dont ils sont censés servir de révélateurs, il faille chercher à aborder plus avant deux types d'interrogation. Premièrement, peut-on parler d'une consolidation des partis politiques albanais issus d'une décennie de résistance passive et du conflit de 1998-1999 et, si oui, autour de quels projets et à partir de quelle base sociale? Ensuite, que peuvent nous apprendre les élections récentes sur les dynamiques d'évolution des communautés minoritaires, singulièrement chez les Serbes? Pour ce qui concerne ce second point, il semblerait en effet que les Serbes du Kosovo peinent toujours à trouver leur place dans un Kosovo jouissant d'une « autonomie substantielle » et administré, de fait, par un protectorat international.

Aborder ces deux interrogations invitera à nuancer doublement le jugement porté par les représentants de l'OSCE sur les élections : le relativement faible taux de participation (58%) trahit non un fait culturel banal - balkanique -, mais attire l'attention sur la question des fondements du lien politique au Kosovo. Tout se passe comme si les citoyens du Kosovo pensaient n'avoir que peu à attendre des formations politiques en compétition, l'amélioration de leur niveau de vie au quotidien n'étant pas vue comme dépendant directement des partis en lice ; réciproquement, à l'autre extrémité de la relation, les leaders des partis politiques ne paraissent guère dépendre de leurs électeurs pour assurer la consolidation de leurs bases économiques ou encore une appropriation de ressources stratégiques. On est en présence d'une configuration de 'non-dépendance' mutuelle. Celle-ci reflète pour partie la prise en compte par les acteurs sociaux et politiques des incidences d'un protectorat international sur la province, dans le cadre duquel, en dépit de la dévolution progressive de compétences aux décideurs locaux, les choix dépendent en dernier ressort de la communauté internationale. Elle résulte ensuite d'un mode de fonctionnement économique et politico-social dans lequel la survie dépend avant tout de l'aide

---

<sup>21</sup> Le 28 octobre, l'ambassadeur Pascal Fieschi, chef de la mission OSCE au Kosovo, déclarait ainsi : « le chiffre de participation (...) démontre une participation remarquable dans certaines municipalités en raison de la concurrence politique. Le processus électoral a été salué par les observateurs internationaux et il répond bien aux standards européens ».

envoyée par les travailleurs migrants à l'étranger ainsi que d'activités économiques faiblement régulées par les structures institutionnelles officielles. Dans ces conditions, la question qui se pose est de savoir dans quelle mesure la substantialisation du lien entre élites politiques locales et citoyens ordinaires apparaît nécessaire à la poursuite de l'institutionnalisation d'un Kosovo démocratique et quelles mesures seraient susceptibles de donner un contenu effectif à ce rapport dirigeants-dirigés.

Le second élément de relativisation des analyses relatives au taux de participation va en sens inverse et porte sur la place des Serbes au Kosovo : sans sous-estimer l'importance des difficultés auxquelles les minorités sont toujours confrontées dans la province à majorité albanaise, il semblerait en effet que l'on assiste à une progressive différenciation entre les trois communes à majorité serbe du nord – toujours très hostiles à une intégration au sein du Kosovo et dont certains voient toujours leur futur dans le cadre d'un rattachement à Belgrade – et les enclaves, souvent géographiquement plus éloignées de la frontière avec la Serbie, où s'instaure peu à peu une conscience du caractère inéluctable du « fait kosovar » et, partant, un effort pour penser les modalités d'une défense des droits collectifs et individuels serbes dans le cadre plutôt que contre le système politique existant.

## ***II.A. 1. Tendances contradictoires au sein des partis politiques albanais***

### *II.A.1. a. Des profils électoraux et sociaux mieux spécifiés*

Depuis 1999, la LDK d'Ibrahim Rugova a souffert une cascade de départs, dont certaines figures loyales depuis sa fondation. Le processus était aisé à anticiper dans un contexte de redifférenciation du spectre politique. Les élections municipales de 2002 ont poursuivi la tendance observée depuis 2000 à une réduction de l'influence de la LDK sans venir, toutefois, modifier la hiérarchie partisane : le parti du président kosovar devrait être en mesure de gouverner, seul, onze municipalités - Pristinë/Priština, Mitrovicë/Mitrovica, Gjilan/Gnjilane, Suharekë/Suva Reka, Podujevë/Podujevo, Istog/Istok, Fushë Kosovë/Kosovo Polje, Obiliq/Obilić, Ferizaj/Uroševac, Viti/Vitina et Vushtrri/Vučitrn. En second rang, vient le PDK de Hashim Thaçi, qui devrait emporter, sans coalition, quatre municipalités –Skenderaj/Srbica,

Glllogoc/Glogovac, Shtimje/Štimlje et Malishevë/Mališevo. Le scrutin a également confirmé la solide implantation locale de l'Alliance pour le futur du Kosovo (AAK, *Aleanca për Ardhmërinë e Kosovës*) de Ramush Haradinaj dans la Dukagjin/Metohija, singulièrement à Deçan/Deçani, Pejë/Peć et Gjakovë/Djakovica.

La moindre performance du parti de Rugova s'explique principalement de deux façons. Premièrement, le leader albanais a été tenu pour responsable des lenteurs de la reconstruction. Dans la mesure où c'est sa formation qui était sortie vainqueur des élections générales de novembre 2001, il a porté le blâme pour une situation sociale souvent préoccupante, une gestion corrompue des budgets et des équilibres politiques précaires. En second lieu, si la figure d'Ibrahim Rugova demeure prestigieuse, le chef de la LDK se voit de plus en plus souvent reprocher une gestion autoritaire et personnalisée de son parti, ainsi qu'un certain manque de leadership et d'initiative, particulièrement chez les jeunes. Pour autant, l'alternative offerte par le PDK n'a pas semblé suffisamment convaincante pour entraîner un revirement électoral massif. Notamment en raison de l'omniprésence de références à une guerre que beaucoup souhaitent avant tout oublier. Plutôt que de donner leur suffrage au PDK, une partie des électeurs a préféré ne pas aller voter. En parallèle, principalement dans trois municipalités dans les trois municipalités évoquées ci-avant, les électeurs se sont reportés vers l'AAK.

Derrière une campagne qui, de l'avis de la plupart des observateurs internationaux comme albanais, s'est souvent enfermée dans des argumentaires symboliques et un appel à l'indépendance masquant une faiblesse programmatique, il semble que l'on puisse désormais préciser l'analyse du profil des supporters de chacune de ces formations. Ce ciblage social spécifique renvoie à une perception affinée, par les électeurs, du positionnement des leaders de partis sur plusieurs questions touchant au bien-être quotidien des citoyens ordinaires, par-delà même la question de l'indépendance, horizon indépassable pour l'ensemble de la classe politique.

Une enquête réalisée par le Centre Gani Bobi au printemps 2002<sup>22</sup> identifie ainsi trois types de profils électoraux : les supporters de la LDK se recrutent principalement dans les

---

<sup>22</sup> L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une opération de conseil pour Bujar Bukoshi, qui souhaitait préciser la nature du champ politique dans la perspective de l'entrée en lice de sa nouvelle formation, le Nouveau parti du Kosovo (PreK, *Partija e Re e Kosovës*). Le Centre d'études humanistes, Gani Bobi, est une ONG qui œuvre souvent

tranches d'âge élevées (62,9% des personnes de plus de 55 ans déclarent ainsi soutenir la LDK), les populations originaires de milieu rural (50,0% de soutien, contre 42,1% en milieu urbain) ainsi que dans les strates sociales les moins éduquées (51,5% de supporters parmi les électeurs à éducation primaire, contre 46,8% chez les diplômés d'université). Par contraste, les formations qui sont issues de l'ancienne guérilla de l'UÇK sont parvenues à séduire un électorat plus jeune. Le PDK et l'AAK se différencient, cependant, par le niveau d'éducation de leurs supporters. En moyenne, les électeurs du PDK restent relativement peu éduqués (35,3% de soutien chez les électeurs sortis du primaire, mais 30,6% parmi les diplômés de l'enseignement supérieur) et à part égale partagés en habitants de zones rurales et urbaines (29,4% en milieu rural et 26,3% en zone urbaine); l'AAK, en revanche, semble s'être orientée vers un électorat plus urbain (14,5% de supporters en ville contre 12,7% en milieu rural) et plus éduqué (11,3% de diplômés du supérieur contre 7,3% d'électeurs à éducation primaire). [Voir **Tableau A**].

**TABLEAU A - Le soutien accordé aux partis albanais en fonction des tranches d'âge, du lieu d'habitation et du niveau d'éducation (en pourcentage)<sup>23</sup>**

Partis	Tranches d'âge		Lieux d'habitation		Niveau d'éducation		
	Plus de 55 ans	Moins de 24 ans	Village	Ville	Primaire	Secondaire	Supérieure
<b>LDK</b>	62,9 %	22,4 %	50,0 %	42,1 %	51,5 %	45,5 %	46,8%
<b>PDK</b>	17,1 %	38,8 %	29,4 %	26,3 %	35,3 %	25,9 %	30,6%
<b>AAK</b>	5,7 %	20,4 %	12,7 %	14,5 %	7,3 %	14,3 %	11,3%

En parallèle, cette stratification des électorats semble renvoyer à des orientations politiques qui peuvent être différenciées, de manière encore approximative, en termes d'approche

---

en coopération avec le Kosovo Action for Civil Initiative (KACI, Aksioni Kosovar për Iniciativë Civile) créée en 1998. KACI avait également réalisé une étude d'opinion au lendemain des élections générales du 17 novembre 2001. Voir KACI, *Elektorati Kosovar. Profil dhe Sfidat. Hulumtimi i opinionit i qytetarëve kosovarë për zgjedhjet parlamentare 2001 dhe referencat e hulumtimit të zgjedhjeve lokale 2000*, Prishtinë, 2002.

<sup>23</sup> Les chiffres de l'enquête du Centre Gani Bobi ont été fournis par Shkelzën Maliqi, entretien réalisé à Pristina, 28 octobre 2002. Notons que ces résultats demeurent partiels : ne figurent ainsi pas les « sans avis », pas plus que les tranches d'âge intermédiaires. Ils doivent donc d'être maniés avec prudence.

d'évaluation de la période 1989-2002 (notamment de la résistance passive et du soulèvement armé), d'alignement idéologique (ou, plus précisément, de style idéologico-politique) et de préférences économiques (même si celles-ci restent assez peu précises et ne s'accompagne pas de prescriptions en termes de politiques publiques). Grossièrement, ces clivages peuvent être résumés comme suit : issus d'une tradition marxiste-enveriste, H.Thaçi et R.Haradinaj ont fait évoluer leurs structures partisans dans deux directions sensiblement différentes : l'un et l'autre gardent un attachement à une vision du changement comme positive, et pouvant être encouragée par un certain volontarisme politique, et affichent une volonté de se tourner vers le futur, le premier garde un ancrage politique révolutionnaire – qui se traduit notamment par un désir d'adopter un profil plus haut par rapport à la communauté internationale afin de résoudre la question du « statut final » du Kosovo, au mieux ; le second s'est progressivement détaché de cet héritage politique pour évoluer vers un positionnement plus centriste, avec quelques accents libéraux. Pour l'AAK, il s'agit de se positionner entre les deux « grandes » formations et de parvenir à incarner une forme d'alternative politique. Sa démarche est cependant très régionaliste, et préfère cibler quelques zones dans lesquels il sait bénéficier de relais et soutiens personnels, avant de chercher à étendre son influence aux autres municipalités. Au niveau du discours, l'AAK est sans doute le parti qui a suivi la trajectoire la plus originale depuis un an et demi en essayant d'intérioriser certains des modèles et des contraintes définis par la communauté internationale. Certains considèrent, à l'instar du chef du Bureau de liaison de la France au Kosovo, Bernard Garancher, que cette formation est sans doute la seule à tenter de proposer une vision à moyen et long terme du Kosovo<sup>24</sup>. En termes de pratiques politiques et sociales, dans les mairies qui sont contrôlées par l'AAK, cette évolution dans un sens modéré ne semble pas être aussi sensible : au niveau local, l'Alliance se voit souvent reprocher le comportement violent et l'implication d'anciens commandants dans des activités économiques illicites.

Par contraste, la LDK fait figure de parti conservateur, qui semble avant tout attaché à la préservation des valeurs du Kosovo, à une certaine idée de la société rétive aux brutalités révolutionnaires et à une exaltation du culte du guerrier. C'est ainsi notamment dans la lecture de l'histoire des dix dernières années ainsi que par son style politique que la formation se distingue de ses deux autres concurrents. Pour les architectes de la résistance passive, le recours aux armes

---

<sup>24</sup> Entretien avec Bernard Garancher, Pristina, 24 octobre 2002.

ne constitue pas la raison première qui a permis d'aboutir à un départ des autorités serbes du Kosovo : ce résultat est plutôt imputable au travail accompli par un lent effort de sensibilisation de l'opinion internationale et de patience politique. En parallèle, cet appel à l'importance des méthodes non violentes s'accompagne d'une définition du futur Kosovo qui souligne la nécessité de tenter d'en proposer une vision citoyenne qui permette d'accommoder la présence de minorités ethniques et de surmonter progressivement le souvenir de l'ancien régime et de la guerre. Incontestablement plus modérée que le PDK dans ce domaine, la LDK peine cependant à incarner le renouveau auquel aspire une large frange de la société kosovare. Ce sont ces vertus mêmes d'appel à une certaine sérénité qui ont pour contrepoint une difficulté à se proposer en véhicule d'un Kosovo moderne dont la jeunesse est souvent passée par plusieurs années dans l'émigration et ne saurait souscrire à une vision « datée » des traditions. [voir **Tableau B**]

**Tableau B – Les lignes de clivage partisans dans la vie politique albanaise-kosovare**

Partis	Lecture de la guerre et de l'avenir du Kosovo	Positionnement idéologique	Choix économiques
<b>LDK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- C'est grâce à la longue résistance passive et à l'internationalisation du conflit que la « libération » du Kosovo a été rendue possible.</li> <li>- Tendance à minorer la contribution armée de l'UCK.</li> <li>- Soutien à l'indépendance par une coopération avec la communauté internationale.</li> <li>- Vision d'un Kosovo « citoyen » où pourraient coexister diverses communautés prêtant allégeance à l'Etat</li> </ul>	<p>Parti conservateur insistant sur l'importance de défendre une certaine idée des valeurs, des traditions, de la famille et de la religion. Importance accordée à la tradition culturelle et historique du Kosovo.</p>	<p>Préférence accordée à un modèle d'économie de marché où les anciennes entreprises socialistes seraient massivement privatisées et vendues si possibles à des firmes occidentales. Discours centré sur l'effort pour attirer des investissements étrangers.</p>
<b>PDK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mobilisation armée a été essentielle à l'indépendance ;</li> <li>- Attaque de la passivité d'une LDK qui n'a pas fait la guerre</li> <li>- La LDK est trop modérée pour pouvoir conduire le Kosovo vers une indépendance effective.</li> <li>- Vision d'un Kosovo à la définition « ethnique ».</li> </ul>	<p>Ancrage dans une tradition marxiste qui propose une approche encore militante et révolutionnaire du devenir collectif, même si une grande partie des traits marxistes a été progressivement effacée. Plus grande ouverture vers des changements sociétaux et vers une transformation volontariste des valeurs.</p>	<p>Préférence accordée à la propriété d'Etat tout en sachant que certaines privatisations et liquidations seront nécessaires.</p>
<b>AAK</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mobilisation armée a été essentielle</li> <li>- Attaque de la LDK</li> </ul>	<p>Evolution depuis une origine marxiste-révolutionnaire vers un positionnement centriste, mettant en avant la défense</p>	<p>Plutôt favorable à la privatisation, tout en gardant un accent social.</p>



	<p>qui n'a pas fait la guerre.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La coopération avec la communauté internationale est nécessaire.</li> <li>- Vision d'un Kosovo où peuvent coexister diverses communautés</li> </ul>	<p>d'idées libérales. Ouverture au changement et discours orienté vers l'avenir.</p>	
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------	--

Par-delà cette progressive différenciation de styles politiques, les formations albanaises se retrouvent aujourd'hui confrontées à un problème similaire : comment s'imposer comme acteurs incontournables dans un contexte de protectorat international et de faibles ressources étatiques ? Comment produire de l'allégeance ?

IIA.1. b. A quoi servent les partis politiques ? Lieux du pouvoir et effets pervers du protectorat international

Dans l'élucidation des dynamiques sociales et politiques de toute société, l'une des questions fondamentales qui se pose au politologue comme au citoyen concerne l'articulation des rapports entre acteurs politiques, économiques et sociaux – ou, en bref, l'identification des réseaux qui permettent de « to get things done » pour reprendre une expression anglo-saxonne. L'un des traits fréquemment rencontrés dans les Balkans concerne le développement de rapports clientélares dans lesquels la loyauté politique est conditionnée par la capacité à fournir des accès (à des décideurs, partenaires économiques, réseaux d'influence...) et à des ressources (sous la forme d'emplois, d'aides sociales, de commandes publiques, de licences d'exportation/importation, etc.). Il en résulte généralement une situation de légitimité politique précaire. Les forces politiques s'adossent non à un programme clair, mais à une capacité à « délivrer » qui, sur fond de déficience du système de redistribution étatique, assure une circulation – personnalisée - des ressources. La situation dans laquelle on se retrouve au Kosovo apparaît, de ce point de vue, spécifique : le passage par le politique n'y est pas fondamental à l'accumulation des ressources. En bref, les partis politiques ne sont pour l'instant pas en mesure de jouer un rôle de dispensateur de ressources publiques ou d'entrer dans des coalitions d'intérêts

fortes avec des représentants des milieux économiques – licites comme illicites –. Comme ils ne sont pas parvenus, pour l’heure, à proposer des projets de société qui permettraient de donner forme et sens aux attentes citoyennes, ils se retrouvent, en quelque sorte, « dispensables ».

Plusieurs raisons peuvent être trouvées à cet état de fait : en premier lieu, le protectorat international concentre la décision entre les mains de représentants de la communauté internationale. Dans chaque ministère, des experts détachés contribuent activement à la formulation des politiques publiques comme à l’élaboration des projets de lois qui seront ensuite soumis à un parlement ne disposant pas des moyens humains et de l’expertise nécessaire pour exercer un contrôle effectif sur l’activité gouvernementale. En second lieu, l’absence d’un cadre législatif et d’un Etat en mesure de réguler les pratiques économiques et d’en sanctionner le non-respect rend peu utile un investissement des lieux du pouvoir par des hommes d’affaires dont les entreprises prospèrent « hors-cadre ». Dans les années à venir, une demande de régulation étatique pourrait inciter les entrepreneurs récemment enrichis (principalement dans l’import-export) à s’assurer que leurs biens seront protégés et qu’ils pourront prévenir l’irruption de nouveaux entrants. Tel n’est pas encore le cas. La privatisation constituera à cet égard une étape importante. Enfin, si l’on quitte les réseaux économiques pour se tourner vers le citoyen ordinaire, le constat d’impuissance des partis politiques demeure inchangé : en matière d’emploi - l’un des enjeux sociaux majeurs pour les électeurs - les partis politiques ne sont guère en mesure de jouer un rôle d’intercesseur, dans la mesure où l’essentiel des nouveaux postes est lié à la présence d’une communauté d’expatriés et, donc, des « internationaux ».

On se retrouve ainsi dans une situation dans laquelle le jeu politique se voit singulièrement dévalorisé par la convergence entre plusieurs tendances : la lente institutionnalisation d’un système politique certes destiné à conférer aux acteurs locaux des prérogatives effectives, mais qui, dans la phase actuelle, ne leur permet pas d’influer sur la décision ; l’absence d’une capacité des élites politiques à peser sur la collecte et la circulation des ressources et enfin, la faiblesse programmatique des formations en concurrence. Or ces trois dynamiques fonctionnent en interaction. On entend souvent déplorer que les partis albanais ne soient pas parvenus à proposer un projet de société accompagné de mesures concrètes. Mais, concédons, qu’entreprendre un tel travail – pas toujours mené à son terme dans les « démocraties

occidentales », faut-il le rappeler...- apparaît singulièrement complexe dans un contexte où la capacité à participer à l'élaboration du devenir collectif reste jugulée par une double dépendance institutionnelle et financière par rapport à la communauté internationale.

Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de déplorer l'absence d'un clientélisme institutionnalisé, loin de là, mais plutôt de soulever la question des conditions dans lesquelles les attentes citoyennes pourront être amenées à se tourner, à l'avenir, vers des structures institutionnelles officielles et vers des acteurs politiques en mesure d'assurer l'articulation d'intérêts sociaux contrastés. Pour le moment, les représentants de la communauté internationale demeurent les principaux acteurs du jeu politique au Kosovo et cette situation de fait, fortement intériorisée par la population kosovare, albanaise comme serbe, ne permet guère d'accorder la crédibilité nécessaire au jeu politique. Outre le transfert de compétences vers des acteurs politiques locaux, il serait sans doute important de fournir une assistance à la structuration des partis politiques (de leur recrutement, de leur antennes locales, de leur mode de fonction interne, de leurs programmes, de leur capacité à produire des élites dirigeantes ou à vivre un passage par l'opposition, etc.) comme d'ailleurs de syndicats ou d'autres structures en mesure de médiatiser des demandes sociétales afin de faciliter, une fois la mise en place des institutions autonomes achevée, la densification d'une relation politique seule en mesure d'éviter un sentiment d'aliénation par rapport au pouvoir susceptible de se traduire par une oscillation entre « apathie électorale » et mobilisations sociales ponctuelles avec dérapages violents de basse intensité. La qualité de cette relation entre dirigeants et dirigés sera particulièrement cruciale dans une société confrontée à des difficultés socio-économiques qui devraient continuer à s'inscrire dans la durée et à la constitution d'inégalités sociales fortes. La gestion de l'altérité « ethnique » et de la présence de minorités sur le territoire du Kosovo sera également sensiblement influencée par la densité du tissu politique : prendre le chemin d'une radicalisation des imaginaires de l'Autre constitue une option d'autant plus séduisante pour des élites partisans qu'elles se savent pour le reste incapables de garantir une mobilisation électorale durable en leur faveur et de proposer un choix de société auquel une majorité puisse adhérer.

## ***IIA. 2La différenciation des communautés serbes au Kosovo***

Jusqu'au dernier moment, les électeurs serbes du Kosovo se sont demandé s'ils devaient, ou non, participer aux élections. A deux semaines du scrutin, la position de Belgrade restait ambiguë. A une semaine, le mot d'ordre était de ne voter que dans les municipalités où les Serbes, étant en majorité, avaient des chances de l'emporter ; deux jours avant les municipales, Rada Trajkovic, présidente du groupe parlementaire de la *Koalicija Povratak* (Coalition Retour), établie à la veille des élections générales du 17 novembre 2001, soulignait cependant la nécessité d'une participation généralisée à l'ensemble du territoire. Ces changements de consigne ont laissé les citoyens serbes désemparés. Toutefois, le boycott des élections n'a été total qu'à Mitrovica nord, les Serbes réfutant la tenue d'un scrutin sur la base d'une municipalité unifiée. Les 41 sièges du conseil municipal devraient donc revenir à des Albanais. Contrairement à l'approche adoptée en octobre 2000 lorsque les Serbes avaient intégralement boycotté le scrutin - ce qui laissait les communes de Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok/Zubin Potok, et Zvečan/Zveçan sans élus municipaux -, les représentants de la communauté internationale sembleraient être résolus à ne pas nommer des conseillers municipaux pour pallier les effets de l'abstention massive. Dans les cinq municipalités où les Serbes sont majoritaires - Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok/Zubin Potok, et Zvečan/Zveçan mais aussi Štrepce/Strëpcë et Novo Brdo/Novobërdë -, en revanche, la mobilisation électorale a porté ses fruits puisque ce sont des partis serbes qui ont enlevé les mairies.

Là où une focalisation exclusive sur Mitrovica inciterait à un jugement pessimiste sur l'avenir des relations entre Albanais et Serbes au Kosovo, une prise en compte de l'ensemble des configurations locales appelle à nuancer ce regard. Certes, aujourd'hui comme il y a deux ans, les minorités – serbes, mais aussi, roms, ashkaeli, égyptiennes, bosniaques, turques, etc. - se heurtent à des difficultés en matière de sécurité, liberté de mouvement, accès à l'emploi et niveau de vie. Les Serbes résidant dans des enclaves doivent se déplacer sous escorte et la tendance au repli sur les réseaux de proximité communautaire persiste. Des incidents comme celui enregistré à deux semaines des élections, à Pejë/Peć, quand des retraités serbes originaires du village d'Osajan/Osajane (commune d'Istog/Istok), venus toucher leurs pensions, ont été victimes de jets

de pierre, mettent en évidence la résilience des tensions localisées<sup>25</sup>. Mais de tels incidents ne reflètent pleinement ni les possibilités de déplacements de toutes les communautés serbes au Kosovo, ni l'évolution des attitudes albanaises envers les Serbes enregistrée depuis la fin des bombardements de l'OTAN. Comme le faisait remarquer, Lydia Lecheva, conseillère en charge des minorités au département « Démocratisation » de l'OSCE : *« On est confronté à un cercle vicieux. D'un côté, il y a encore des problèmes de sécurité. Mais, de l'autre, comme les gens ont peur, ils n'osent s'aventurer hors de chez eux et tester l'évolution des conditions en matière de mouvement. L'angoisse interdit de chercher à franchir des barrières qui, de ce fait, tendent à se consolider. Elles trahissent les difficultés encore très grandes pour une communauté qui fut dominante à s'ajuster à son nouveau statut de minorité. Du point de vue des Serbes, en effet, dans la mesure où les liens constitutionnels entre le Kosovo et la République fédérale de Yougoslavie n'ont pas été formellement rompus, ils constituent encore un peuple constitutif et devraient, dès lors, être traités à part égale avec les Albanais, non comme minorités »*<sup>26</sup>.

Par ailleurs, au sein de la population albanaise, les trois années écoulées depuis la fin des combats ont contribué à un progressif apaisement des antagonismes. Pour cet ancien combattant de l'UÇK rattaché à une unité médicale de la région de Ferizaj/Uroševac et de Deçan/Deçani (qui vote pour la LDK), *« maintenant, les gens n'ont plus le temps de penser à une revanche contre les Serbes. Ils ont leur problème, la maison à construire, la famille dont il faut s'occuper. Le soir, quand ils rentrent chez eux, ils sont fatigués. Ils ne veulent plus entendre parler de cela. C'est une question de temps. Au lendemain de la guerre, c'était très difficile de ne pas chercher à prendre les armes et à tuer tous les Serbes qui se trouvaient là. Les gens ne faisaient pas de distinction. Ils étaient en peine et pensaient aux membres de leur famille qu'ils avaient perdu.*

---

<sup>25</sup> Le village d'Osajan/Osajane se situe dans une région, la Dukagjin, qui, au moment du conflit de 1998-1999, a particulièrement souffert de massacres et de déplacements forcés de population, de sorte que le retour de Serbes ne saurait y être envisagé de manière sereine par la population albanaise locale. Depuis le mois d'août 2001, près de 300 personnes déplacées d'origine serbe ont été installées par le *Joint Committee on Returns* (qui rassemble des représentants de l'UNHCR, de la KFOR, de l'OSCE et de l'UN) dans ce village, reconstruit avec l'aide de la communauté internationale. Les réfugiés y vivent dans des conditions précaires, sans perspective d'emploi et sous haute protection des forces de la KFOR (en l'occurrence, la légion espagnole).

<sup>26</sup> Entretien avec Lydia Lecheva, Pristina, 28 octobre 2002. Le terme de « minorités » doit en partie sa connotation négative à la politique des nationalités mise en œuvre au temps de la Yougoslavie. Dans le vocabulaire de la MINUK, c'est la notion, jugée plus « politiquement correcte », de « smaller communities » qui est généralement employée. Remerciements à Alexandre Benz, *press officer* de l'OSCE à Pristina, pour avoir attiré l'attention de l'auteur sur ce point.

*Mais maintenant, c'est différent. Les gens veulent tourner la page et oublier la guerre*»<sup>27</sup>. Un autre ancien de l'UÇK, également originaire de Ferizaj et qui vote pour le PDK : « *il n'y a pas de problème à accepter que les Serbes restent ici ou même qu'ils reviennent. Mais il faut qu'ils sachent qu'ils reviendront non pas en Serbie, mais au Kosovo. Le Kosovo peut et doit être le pays de tous les gens qui y vivent. Eux aussi ont le droit d'y participer. Mais il faut comprendre que Belgrade ne reviendra pas et que les temps ont changé* »<sup>28</sup>.

Qui plus est, on observe une différenciation progressive des représentations sociales du futur Kosovo chez les Serbes. Car, côté serbe également, un lent travail de maturation semble s'être amorcé entraînant une divergence entre les trajectoires des trois communes à majorité serbe du nord de la province (Leposavić/Leposaviq, Zubin Potok/Zubin Potok, et Zvečan/Zveçan) et les enclaves. Au nord du pays, les habitants, dont les contacts avec la population albanaise sont virtuellement nuls, se sentent très liés à Belgrade, même s'ils ont parfois conscience que les Serbes de Serbie ont dorénavant des préoccupations autres et savent les conditions de vie difficiles faites aux réfugiés installés en Serbie. Leur avenir, ils l'envisagent soit sous la forme d'un retour du Kosovo sous l'autorité de Belgrade (ou d'un nouvel Etat de Serbie et Monténégro), soit sous la forme d'une séparation territoriale avec rattachement à la Serbie. Les dirigeants politiques locaux ne semblent pas résolus à dissiper ces espoirs.

Dans les enclaves, en revanche, il semblerait que l'on évolue vers une acceptation du « fait kosovar ». Il paraît de plus en plus évident que les temps anciens ne reviendront pas et qu'il va falloir parvenir à œuvrer en faveur d'une amélioration des conditions de vie collectives en participant au système politique tel qu'il est. Cette évolution s'est notamment traduite à l'occasion des élections municipales, par un foisonnement d'initiatives citoyennes et de candidatures indépendantes locales<sup>29</sup>. A Štrepce/Strëpcë, par exemple, sont arrivés en première

---

<sup>27</sup> Entretien avec D., 23 ans, étudiant en médecine.

<sup>28</sup> Entretien avec K., 28 ans, employé dans une entreprise privée de construction.

<sup>29</sup> Il existe quatre voies pour se présenter aux élections au Kosovo - en s'enregistrant comme parti politique, initiative citoyenne, candidature indépendante ou coalition. En 2000, l'OSCE avait décidé, en proposant une lecture stricte de la résolution 1244, de considérer que les partis politiques serbes basés à Belgrade étaient habilités à s'enregistrer et à établir des branches au Kosovo. De sorte que c'est selon une autre modalité – les initiatives citoyennes – que les acteurs serbes locaux, dans la province même, se sont organisés. Le problème des initiatives citoyennes réside dans le fait qu'elles ne sont pas censées jouir d'une existence autonome en tant que « formations politiques » en dehors de la période électorale, ce qui nuit à leur institutionnalisation. Précision fournie par Laurence Marzal, conseiller auprès du secrétaire du parlement kosovar, Pristina, 24 octobre 2002.

position les Socialistes de la vallée Sirina (*Socialisti Sirničke Župe*) – 18,42% -, une initiative citoyenne qui n'a présenté de candidats que dans cette seule municipalité<sup>30</sup>. Le reste des votes serbes s'est réparti entre le Parti démocrate serbe (DSS, *Demokratska stranka Srbije*) de V.Kostunica – 11,68% - ; la Coalition *Povratak* – 9,25% - et le Mouvement pour le Kosovo et la Metohija (PKM, *Pokret za Kosovo i Metohiju*), également une initiative citoyenne - 8,38% -. De même, dans la municipalité de Novo Brdo/Novobërdë, la prime est allée à une autre structure locale, Vivre ensemble (DZZ, *Da Živimo Zajedno*) qui était arrivée en première place sur la base des bulletins dépouillés au Kosovo même - 18,15%, selon les résultats préliminaires fournis par l'OSCE le 29 octobre -<sup>31</sup>, et ne s'est retrouvée distanciée par la Coalition *Povratak* qu'à la faveur de la comptabilisation des suffrages en provenance du Kosovo et du Monténégro (598 personnes s'y étaient enregistrées, pour 2.171 au Kosovo). Ces derniers, qui ont fait basculer la municipalité côté serbe, ont finalement donné une longueur d'avance à *Povratak* avec 25,16% des voix, suivi par DZZ – 15,98%- et DSS – 9,41%<sup>32</sup>. Il n'est pas non plus inintéressant de noter que les résultats jugés globalement décevants de *Povratak* en zone serbe ont été analysés par certains de ses responsables, à l'instar de Nenad Radosavljevic, coordinateur pour le retour des réfugiés dans le cabinet de Michael Steiner, comme imputables aux 40% des candidatures que Nebojša Cović aurait exigé pour les responsables de son parti<sup>33</sup>.

Le projet de décentralisation exposé par le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, Michael Steiner, le 21 octobre 2002 pourrait contribuer à faciliter ce processus de réappropriation locale par les acteurs sociaux serbes des nouvelles règles du jeu au Kosovo. Lancée peu avant les élections, dans une version faiblement détaillée, l'initiative projet visait notamment à favoriser la prise en charge de leurs destinées par les Serbes et les autres minorités du Kosovo en autorisant la création de sous-unités municipales, sur demande soit d'une partie des citoyens, soit d'un vote du conseil municipal, qui seraient dotées d'un conseil local, d'une

---

<sup>30</sup> Par contraste, dans les trois municipalités du nord, la victoire est allée respectivement au Conseil national serbe à Zvečan/Zveçan, et au Parti démocratique de Serbie (DSS) de Koštica à Leposavić/Leposaviq et à Zubin Potok/Zubin Potok.

<sup>31</sup> Voir OSCE Mission in Kosovo, CEC and UNMIK, *Elections 2002, Partial Results* (notamment publiés, en albanais, dans *Epoka e Re*, 29 octobre 2002).

<sup>32</sup> Les résultats complets du scrutin peuvent être consultés sur Internet à l'adresse : <http://www.osce.org/kosovo/elections/results/index.php3>

<sup>33</sup> Cité dans *Blic*, 4 novembre. Pour plus de détails, se reporter à OSCE Mission in Kosovo, Office of Press and Public Information, *Monitor Final Edition*, 4 novembre 2002.

administration propre et d'un budget<sup>34</sup>. En choisissant un tel timing, il semblerait que le SRSB ait espéré contribuer à encourager les Serbes à se rendre aux urnes. La réunion prévue pour le 1<sup>er</sup> novembre à Gjilan/Gnjilane qui devait permettre d'en négocier plus avant le contenu a été reportée, pendant de nouvelles discussions avec les autorités à Belgrade, en ce qui concerne Mitrovica en particulier. La mise en œuvre de mesures de ce type, si elles sont conçues de façon non à fragmenter et désorganiser plus avant l'administration locale, mais dans le cadre d'une stratégie contribuant à un transfert parallèle de compétences et de ressources, accompagné par des programmes de formation ou d'aide à la gestion des projets d'urbanisme, des services publics ou des investissements municipaux pourrait constituer un pas dans la bonne direction.

Officiellement, du point de vue de la communauté internationale, l'objectif demeure de continuer à encourager le retour des personnes déplacées après le 10 juin 1999s. Ce volontarisme se heurte néanmoins à un double obstacle. Dans le discours, c'est en effet au nom de la défense de la multiethnicité que les retours sont mis en exergue. En pratique, cependant, la plupart des Serbes qui rentrent au Kosovo - essentiellement des personnes âgées désireuses de finir leur existence sur leur terre d'origine - se retrouvent relogées non dans leur maison et village d'origine, mais dans des zones à forte concentration serbe qui se situent parfois fort loin de leur lieu de naissance. Outre le fait que cette logique - fondée sur une préoccupation sécuritaire - ne permet pas de prendre réellement en compte les attentes des personnes déplacées, elle a pour répercussion concrète, sur le terrain, non pas de favoriser la multiethnicité mais d'alimenter la constitution de « ghettos ethniques » avec des entités exclusivement serbes réduites à vivre repliées sur elles-mêmes dans un environnement à dominante albanaise. On se retrouve dans une situation qui au lieu de contribuer à surmonter une approche ethnicisante - et tel semble bien être la finalité annoncée derrière le label « multiethnicité » - ne fait que la renforcer. En second lieu, intervenant souvent dans des conditions peu favorables (comme sur le site d'Osajan précédemment évoqué), ces retours ne s'inscrivent pas dans une lecture réaliste des dynamiques à moyen terme : ils créent des populations qui vivent dans une dépendance exclusive par rapport à la protection physique et à l'aide humanitaire que la communauté internationale est en mesure de leur apporter. Les conditions de leur survie socio-économique autonomes ne sont pas assurées. De sorte que l'on ne saurait attendre des frustrations nouvelles que l'on est en train d'alimenter

---

<sup>34</sup> Voir *Announcement by SRSB Michael Steiner*, Pristina, 21 octobre 2002.



autre chose qu'un futur point d'enkystement « ethnique » et un facteur de radicalisation des populations serbes au Kosovo.

Plutôt que de chercher à imposer un retour à la vie « en commun » qui se réduit trop souvent à la juxtaposition d'espaces « ethniquement homogènes », il serait sans doute utile de veiller à régler les problèmes de droits de propriété qui minent encore fréquemment les rapports entre Albanais et Serbes. Au lendemain des bombardements de l'OTAN et dans le sillage du départ des réfugiés serbes, nombreux ont été les cas d'appropriation illégale par des Albanais – et singulièrement d'anciens combattants de l'Armée de libération du Kosovo – d'appartements et de maisons qui appartenaient précédemment à des Serbes et membres d'autres minorités. Permettre aux anciens propriétaires serbes de recevoir des dédommagements<sup>35</sup> et aux nouveaux propriétaires de régulariser leurs titres de propriété pourrait constituer un moyen pour apurer un contentieux sensible, d'autant que la perspective d'un tel règlement semble être accueillie de manière positive par les uns comme les autres. Le *Housing and Property Directorate* (HPD), partie intégrante d'HABITAT (de l'UNCHS) a initié une campagne médiatique, invitant les citoyens du Kosovo à venir régulariser leur situation et, à tout le moins, à s'enquérir du statut des logements occupés d'ici le 1<sup>er</sup> décembre 2002. Un accent tout particulier devrait être accordé à ce programme en 2003.

Pour le reste, l'évolution du positionnement des communautés serbes du Kosovo risque d'être conditionné par deux facteurs – d'une part, l'attitude de Belgrade au lendemain des élections à la présidence qui devraient consacrer Vojislav Koštunica en décembre ; et, d'autre part, la capacité des acteurs internationaux à proposer aux minorités (comme à la majorité) du Kosovo des projets économiques porteurs d'emploi et de redistribution sociale. C'est de façon plus large vers les défis auxquels l'action internationale au Kosovo est aujourd'hui confrontée qu'il convient de se tourner maintenant.

## II.B. – Les défis du protectorat international

Trois types des défis peuvent être mis en exergue. Le premier est relatif au mode de fonctionnement même – semi-autarcique – de communautés d’experts expatriés et de décideurs internationaux investis de vastes prérogatives. Indépendamment de ces dysfonctionnements internes, deux préoccupations majeures mériteraient d’être promptement prises en considération : d’une part, la question du statut final et des effets pervers d’une situation dans laquelle « on fait du pré-étatisme sans le dire » ; d’autre part, le problème de la mise en place d’une économie viable dans des conditions productrices de cohésion sociale.

### II.B.1. Fonctionnements et dysfonctionnements internes à la communauté internationale :

Au fil des entretiens, plusieurs tensions récurrentes sont apparues dans les modes d’action de la communauté internationale au Kosovo qu’il n’est sans doute pas inutile de systématiser, afin de suggérer des ajustements indispensables. Parmi ceux-ci se distinguent :

- **l’absence de mémoire institutionnelle et les effets des contrats à durée déterminée.** La plupart des observateurs l’ont noté : le taux de *turn over* au sein du personnel étranger travaillant pour la MINUK, l’OSCE ou la KFOR est impressionnant. Il est relativement rare de rencontrer des intervenants qui sont présents en poste depuis le mois de juin 1999. Même parmi ceux-ci, les conditions de recrutement et les modalités d’engagement proposées par les organisations internationales au Kosovo sont tels qu’assurer le renouvellement des contrats d’embauche – d’une durée de trois, six mois, voire parfois d’un an – requiert une débauche d’énergie remarquable. La configuration qui prévaut au sein de l’OSCE est, de ce point de vue, paroxystique. L’octroi de contrats plus longs ou l’amélioration des principes de gestion des ressources humaines contribueraient assurément à une meilleure utilisation des expatriés. Ils encourageraient également un climat plus serein de coopération entre employés d’une institution donnée et d’une institution à l’autre. Au sein même du « microcosme international », les différences de statut et de salaires alimentent jalousie et ressentiments, nuisant au développement de synergies entre les diverses formes d’aide. L’incertitude des

---

<sup>35</sup> Au cours actuel du parc immobilier, à surface égale, un appartement au cœur de Pristina correspond à deux

expatriés quant à l'extension de leur mandat pèse également sur leur engagement sur le terrain.

Surtout, et de façon plus large, la rotation très rapide d'un personnel en nombre élevé tend à créer une situation dans laquelle l'action internationale, souvent dépourvue d'un centre stratégique, est aussi privée de mémoire institutionnelle et, donc, de l'un des fondements premiers d'un apprentissage et d'une amélioration des performances globales. Quand bien même ils auraient le loisir de pleinement informer leur successeur des dossiers en cours – ce qui n'est pas toujours le cas en raison d'un timing parfois imprécis des nominations –, les responsables de la communauté internationale emportent avec eux un savoir-faire et un savoir être précieux pour éviter de réitérer des erreurs commises dans les premières phases d'établissement de la MINUK et de la KFOR. En outre, il n'est pas rare d'observer des phénomènes de discontinuité dans l'action ou d'infléchissements trop fréquents des orientations qui obère la mise en œuvre d'une politique cohérente. L'une des illustrations les plus parlantes de cette absence de continuité sur moyen terme réside dans le décalage entre le nombre d'études commandées à des cabinets de conseil concernant un projet donné et la part des projets qui sont effectivement réalisés. Il est hélas trop rare qu'une action soit menée à son terme, surtout si elle s'inscrit dans un schéma supposant la coopération entre plusieurs OI et ONG.

- Un problème corrélé concerne le **manque de coordination de l'action internationale au Kosovo**. Cette question sera développée plus avant dans le cas de l'institutionnalisation du travail du parlement kosovar. Elle constitue une préoccupation récurrente au Kosovo comme dans les autres zones des Balkans où une aide internationale massive a été déployée, dont l'efficacité a été souvent plus que contestable (voir le cas de la Bosnie-Herzégovine).
  
- Enfin, **l'existence d'un déficit de communication entre « internationaux » et « locaux »** demeure un handicap très prononcé, *a fortiori* dans un contexte où l'objectif d'une délégation des compétences aux acteurs locaux est explicitement mis en avant. Comme le faisait remarquer un diplomate occidental : *« il existe un décalage très profond entre le Kosovo des internationaux et le Kosovo réel. Le Kosovo des internationaux correspond au Kosovo tel*

*qu'il devrait, à leurs yeux, être. La prise de contact avec la réalité n'intervient que rarement. Le seul élément de rencontre, pour les internationaux, est avec leur personnel de maison, leurs chauffeurs, ou par l'intermédiaire de leurs traducteurs* ». La situation n'est assurément pas propre au Kosovo. Des observateurs de l'action internationale en Bosnie-Herzégovine pourrait relever des dysfonctionnements similaires. L'un des éléments de nuanciation réside dans le fait qu'une frange sensible du personnel employé en Bosnie soit avait des notions de serbo-croate à son arrivée en poste, soit a fait effort pour apprendre à maîtriser la langue. La part des Occidentaux installés au Kosovo qui ont suivi la même démarche est extrêmement limitée...

En l'absence de contacts réguliers, se développent des imaginaires de l'Autre qui rendent encore plus délicate leur association à l'élaboration des règles et décisions conditionnant le devenir de la province. Au fil des discours, reviennent comme un leitmotiv trois registres de présentation de l'Autre-albanais par les représentants de la communauté internationale dont il importe de rendre compte ici quitte à être taxé de « gauchir » le trait. Ceux-ci ne sont pas mutuellement exclusifs puisqu'il n'est pas rare d'entendre un interlocuteur passer de l'un à l'autre au cours d'un entretien:

- les Albanais du Kosovo sont de « grands enfants ». Ils sont si jeunes, sans expérience ; il convient de leur apprendre, en partant presque de rien, tout ce que les décennies de progrès européen auront permis à l'Ouest d'acquérir. Incidemment et, dans la plupart des cas sans s'en rendre compte, les interlocuteurs occidentaux basculent dans un registre qui fut très longtemps employé par les administrateurs coloniaux des empires défunts. N'allait-on pas également « civiliser » ces « grands enfants » d'Afrique ignorants des vertus de la modernité ? Le propos, outre son caractère stigmatisant, revient à faire fi de l'expérience accumulée par les élites kosovares au temps de la Yougoslavie au sein d'un système de gouvernement assurément différent de celui auquel ils sont désormais confrontés, mais qui fait d'eux non pas des « sauvages » à policer, mais des acteurs sociaux en mesure de discuter et de réfléchir aux façons de faire qui peuvent correspondre aux besoins actuels du Kosovo<sup>36</sup>. De manière tendancielle, tendent à être dévalorisés tout savoir-faire local et toute

---

<sup>36</sup> On concèdera, cependant, que la plupart des leaders politiques kosovars d'aujourd'hui (et non des responsables économiques, ingénieurs, enseignants, etc.) appartiennent à une génération qui n'a pas exercé de hautes responsabilités au sein de l'appareil étatique yougoslave. Au parlement, par exemple, les anciens responsables

définition locale des valeurs. Mettre ce point en évidence ne revient nullement à nier l'importance de la transmission de certaines normes juridiques ou politiques, qui n'avaient pas cours sur la Yougoslavie de Tito, mais invite en tout cas à se garder de raccourcis faciles autorisant parfois des comportements condescendants.

- Les Albanais (et, parfois aussi, les Serbes) du Kosovo, au fond, ont très bien compris le jeu et la rhétorique que l'on attend d'eux. Ils savent instrumentaliser et manipuler les internationaux pour en obtenir un maximum de mannes. En vérité, on a affaire à des tempéraments « rusés ». De l'enfant, nous voici passés dans la logique de l'être un peu brut, byzantin, qui, comme ses ancêtres ont, autrefois, su se jouer des puissances étrangères ayant régné sur ces contrées, a désormais l'air d'esquiver pour mieux se servir. Là où la confiance ne pouvait être établie dans la première grille de lecture – faute d'être instaurée sur un pied d'égalité – c'est la crainte de se « faire avoir » qui interdit, ici, de voir dans les « locaux » autre chose que des cyniques intéressés.
- En troisième lieu, et de façon plus insidieuse, s'immisce parfois derrière l'ignorance de l'Autre, la peur d'apparaître ridicule à ses yeux – de se retrouver dans une jungle dont il connaîtrait l'issue et qu'il se refuse à vous aider à traverser. Le sentiment est particulièrement prégnant dans les discussions sur le crime organisé, les trafics. Comment parvenir à lutter contre ces fléaux quand les informations sont filtrées par des traducteurs et comment leur faire confiance ? Les « locaux » détiennent un savoir qu'ils ne veulent divulguer et narguent, avec hauteur, les « internationaux » venus pourtant les aider.

Quel que soit le registre d'énonciation privilégié, la conclusion est la quasi-impossibilité d'entreprendre un travail commun, guidé par des finalités établies conjointement. Au fil des discussions, il est d'ailleurs plus question de « leur faire comprendre » pourquoi telle ou telle décision ne saurait être recevable que de chercher à connaître « leur » déchiffrement d'une situation, les motivations derrière certaines déclarations, ou encore la manière dont pourraient être élaborer, ensemble, des réponses aux problèmes de statut, minorités, justice, etc.

---

yougoslaves sont en minorité - à l'instar de Kaqusha Jashari (leader des Démocrates sociaux et dernière présidente de l'assemblée du Kosovo en 1989), de Mahmut Bakalli (de l'AAK et ancien responsable de la Ligue des communistes yougoslave) et de Mark Krasniqi (leader des Démocrates chrétiens et Membre de l'Académie du Kosovo).

L'une des solutions pour contribuer, à la marge, à nuancer ces représentations serait de sensibiliser les expatriés plus avant au terrain sur lequel ils doivent intervenir, d'une part, en les initiant à l'histoire et à la culture des sociétés d'accueil, et, d'autre part, en les familiarisant avec des pratiques communicationnelles – dialogue, négociation – de base. La plupart des intervenants sont en effet envoyés sur place sans avoir reçu qu'une description sommaire du pays d'accueil. A défaut de parvenir à supprimer les conséquences d'une asymétrie de moyens sur les rapports entre « internationaux » et « locaux », des formations sur deux ou trois jours en présence de spécialistes des aires régionales pourraient se révéler utiles. En second lieu, on ne saurait que recommander l'apprentissage plus systématique des langues locales. Des financements pourraient être débloqués par les organisations internationales ou par les gouvernements dans le cadre de la coopération bilatérale. porteurs, assurément, d'économies ultérieures... En troisième lieu, il ne serait sans doute pas inutile d'encourager les membres du microcosme expatrié à discuter plus souvent avec des citoyens ordinaires, en dehors de leurs heures de bureau et du personnel qui leur est directement subordonné.

## ***II.B. 2 Mise en place d'institutions kosovares et gel du statut : une équilibre délicat à maintenir***

En matière de statut final, la position adoptée jusqu'à aujourd'hui consiste à reporter les discussions en les conditionnant à l'accomplissement de transformations politiques et économiques préalables : il s'agit, pour reprendre les termes de Michael Steiner, de parler *Standards before Status*. Dans son projet, le représentant spécial a ainsi défini des domaines (le fonctionnement des institutions démocratiques, l'application de la loi – police et système judiciaire, la liberté de mouvement, le retour et la réintégration des réfugiés, l'économie, les droits de propriété, le dialogue avec Belgrade, le Corps de protection du Kosovo) dans lesquels des objectifs ont été identifiés et des critères d'évaluation prévus (benchmarks) tout en précisant ce qui devait être de ressort des entités locales. Cette démarche, qui permet de « gagner du temps », pourrait également constituer la base d'un cheminement raisonné vers une indépendance conditionnée à l'application de certains principes ; encore faudrait-il s'assurer que telle est bien la nature des finalités visées.

En attendant, les évolutions observables au Kosovo semblent illustrer la manière dont l'absence de vision de long terme a fini par produire des effets non anticipés et boule de neige - avec des décisions temporaires qui s'inscrivent dans la durée et des ajustements ponctuels durcis au fil du temps. Elles démontrent de quelle façon la non-décision et l'inertie peuvent, elles-mêmes, être productrices d'effets politiques et sociaux. L'action de la communauté internationale au Kosovo semble de fait être prise dans un tissu de paradoxes qui proviennent, pour large partie, du refus de traiter de front la question du statut final. Il existe, en l'occurrence, *une première contradiction entre les tâches de plus en plus ambitieuses que la mission des Nations Unies en est venue, avec les autres organisations internationales présentes dans la province, à endosser et la réduction progressive des moyens mis à disposition au travers des conférences des donateurs et des diverses aides bilatérales. Cette première contradiction en porte en germe une seconde - entre la volonté de rendre autonomes et viables, y compris d'un point de vue budgétaire, les institutions kosovares et le désir de les porter à un niveau de fonctionnement garant d'un ancrage démocratique.*

L'exemple des efforts d'institutionnalisation du parlement kosovar peut fournir une illustration pertinente de ces contradictions, tout comme la question de la mise en place d'une police kosovare et la réforme prévue du Corps de protection du Kosovo (KPC, Kosovo Protection Corps). On envisagera ces deux cas tour à tour. Les élections générales - prélude à la formation d'une assemblée parlementaire - ont été organisées le 17 novembre 2001. Pourtant, il a fallu attendre plusieurs mois avant que le parlement ne soit en mesure de commencer à siéger et de procéder à l'examen de textes de lois. Divers facteurs ont ralenti l'activité des députés kosovars. Le premier tient assurément aux divisions politiques intra-albanaises : trois sessions plénières (10 janvier, 13 janvier, 4 mars) ont été nécessaires à l'élection, au terme d'un compromis élaboré par le représentant spécial du secrétaire-général de l'ONU (SRSG) Michael Steiner<sup>37</sup>, du président du Kosovo (Ibrahim Rugova) et du nouveau gouvernement kosovar. C'est également au cours de la séance du 4 mars que le PDK a enfin désigné les deux membres (sur un total de sept) de la présidence du parlement que son parti était, en tant que seconde force élue, habilité à choisir<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Voir *Agreement on the President and Government of Kosovo*, Pristina, 28 février 2002.

<sup>38</sup> Cinq des sept membres avaient été choisis dès la séance inaugurale du 10 décembre 2001. En vertu des règles de procédure parlementaires (N°.2001/12), les membres de la présidence du parlement devaient être sélectionnés de la manière suivante : deux membres proposés par le parti politique ayant obtenu le plus de sièges ; deux par la seconde force politique ; un par le troisième parti ; un par les représentants de la communauté serbe et, enfin, un par les partis

Par-delà les questions de désaccords politiques, force est cependant de constater qu'au moment du scrutin du 17 novembre, aucune mesure n'avait été prise par les représentants de la communauté internationale en anticipation des difficultés de fonctionnement auxquelles la nouvelle structure, où allaient siéger des élus souvent jeunes et peu expérimentés<sup>39</sup>, allait se trouver confrontée. C'est ainsi, dans l'urgence, qu'il a fallu élaborer des règles de procédure provisoires. Faute de consensus et par souci d'efficacité, le représentant spécial du secrétaire-général de l'ONU, Michael Steiner a pris l'initiative de les promulguer, de façon discrétionnaire, le 5 décembre 2001 (Executive decision on Provisional rules of Procedure of the Assembly of Kosovo, n°.2001/12). Prévues pour être temporaires, ces règles étaient toujours en vigueur quelque neuf mois plus tard<sup>40</sup>...D'autres composantes essentielles au bon fonctionnement du parlement kosovar faisaient encore défaut à la veille des élections municipales du 26 octobre 2002 : ainsi, la possibilité d'organiser un vote secret – et non pas à main levée – prévue par la Décision exécutive n°.2001/12 n'avait pu être instituée, faute de moyens nécessaires à l'acquisition des équipements indispensables<sup>41</sup>. Dès lors, les députés kosovars en étaient toujours à voter à main levée, une modalité peu propice au dépassement du vote ethnique et à l'élaboration d'une logique de compromis (*a fortiori* dans un contexte où les débats parlementaires sont retransmis à la télévision). De la même façon, toujours en raison de moyens insuffisants, aucun

---

représentant des communautés « autres que les Albanais du Kosovo et les communautés serbes du Kosovo ». Règle 1, par.2, al. a, b, c, d, e. On notera que l'Alliance pour le futur du Kosovo (AAK, ) de Ramush Haradinaj a soumis à proposition et obtenu le vote d'une résolution parlementaire prévoyant de porter à huit le nombre des membres de la présidence en accordant au quatrième parti (en termes de sièges) le droit de choisir un représentant (résolution du 16 avril 2002, promulguée par le SRS Michael Steiner dans le cadre de la résolution 202/9 de l'UNMIK le 3 mai et entrée en application le 9 mai 2002.

<sup>39</sup> En octobre 2002, on ne disposait toujours pas d'un document de synthèse fournissant des données biographiques sur les élus kosovars. Seul avait été réalisé une *Who's Who* aux ambitions minimalistes qui permettait de connaître le nom, la ville d'origine, l'âge de chacun des élus, dont la présentation était accompagnée d'une photo. Voir Assembly Services Secretariat. *Who is Who Book. Inaugural Session*, 10 décembre 2001.

<sup>40</sup> La décision exécutive N°.2001/12 stipulait ainsi : « Pour une période transitoire, les Règles de procédure transitoires de l'Assemblée du Kosovo qui sont jointes à la présente décision seront appliquées temporairement à la conduite du travail de l'Assemblée en accord avec le paragraphe 9.1.26(i) du Cadre constitutionnel pour l'auto-administration provisoire du Kosovo ». L'Executive decision on Provisional rules of Procedure of the Assembly of Kosovo, n°.2001/12) prévoyait ainsi que ces règles seraient remplacées par un règlement conçu par le parlement « lors de sa session inaugurale ou lors d'un meeting organisé peu après » (règle 1, paragraphe 5). Voir Executive decision N°.2001/12 on Provisional rules of Procedure of the Assembly of Kosovo, 5 décembre 2001, p.1.

<sup>41</sup> Entretien avec Laurence Marzal, conseiller auprès de secrétaire du parlement kosovar, 24 octobre 2002. La Décision exécutive n°.2001/12 prévoit ainsi : « Le vote peut avoir lieu à main levée ou en faisant se lever les députés si le Président de l'Assemblée juge que le problème débattu est non-contentieux. Dans les autres cas, un vote [ballot] sera organisé, le vote de chaque député pour, contre ou abstention étant enregistré nominé ment. Le nom de ceux qui ont voté pour, contre, ou se sont abstenus sera alors publié dans le RECORD des débats de l'Assemblée » (règle 24, par.4).



sténogramme des débats parlementaire n'avait été prévu, pas plus qu'un archivage du contenu des débats parlementaires<sup>42</sup>. En outre, le personnel employé par le secrétariat du parlement (en tout, 112 membres) était relativement sous-payé au regard de l'importance des missions à accomplir.

Au résultat, au 13 septembre 2002, le bilan de l'activité des parlementaires kosovars était des plus maigres : il comprenait l'adoption de six résolutions (dont une, adoptée le 23 mai et relative à l'intégrité territoriale du Kosovo, devait être invalidée par le SRSG) et l'examen de trois lois (sur l'évaluation du montant des retraites, sur l'enseignement supérieur et sur l'enseignement primaire et secondaire). A cette même date, ces deux derniers textes, contestés par les représentants de la communauté serbe, restaient toujours en suspens. De sorte que, pour remplir le programme gouvernemental établi le 24 mai 2002, le parlement – dont les débats devaient reprendre le 16 septembre ne disposait que de trois mois pour examiner et adopter vingt lois, parmi lesquels le projet de Budget consolidé du Kosovo pour l'année 2003.

Le cas du parlement kosovar est illustratif en ce qu'il met à jour les facteurs venant entraver le processus de délégation progressive de compétences aux autorités kosovares. Deux d'entre eux méritent d'être soulignés. Le premier concerne l'existence d'une contradiction difficile à surmonter entre les ambitions avancées en matière de respect des standards européens d'efficacité et de démocratie pour les nouvelles institutions et la pauvreté des moyens débloqués. Ainsi, le nouveau parlement kosovar a-t-il – à travers le cadre constitutionnel et la Décision exécutive n°.2001/12 – été prévu pour correspondre aux exigences démocratiques les plus contemporaines (la représentation politique des femmes fait ainsi partie des principes mis en avant dans le volet « Fonctionnement démocratique des institutions » du projet « Standards before Status » de M. Steiner). Dans le même temps, la logique financière adoptée est restrictive : *« il est important que les Kosovars apprennent à faire avec le parlement dont leur budget leur donne les moyens »*, faisait ainsi remarquer un des intervenants occidentaux travaillant à titre d'expert auprès des députés kosovars, rappelant que l'ensemble des activités du parlement doit être financé à partir du budget consolidé du Kosovo (*Kosovo Consolidated Budget*). Le problème

---

<sup>42</sup> Les débats parlementaires étaient alors, pour partie, retransmis à la télévision ; mais nul ne s'était chargé de tenter d'élaborer un système de prise de note et de retranscription de ces discussions qui puisse aller alimenter une future bibliothèque parlementaire.

est qu'il va sans doute à terme falloir arbitrer entre volontarisme politique et logique de rationalité budgétaire. Soit les représentants de la communauté internationale décident qu'il est impératif de garantir au parlement de bonnes conditions de fonctionnement et alors, il apparaît indispensable de débloquer des crédits pour améliorer les infrastructures (bureaux, informatique, etc.), employer de nouveaux traducteurs, garantir la réalisation et l'archivage de sténogrammes, édifier une bibliothèque parlementaire substantielle et ouvrir, aux côtés des députés, des postes d'attachés parlementaires, etc. Cela signifierait renoncer, de façon temporaire à tout le moins, au principe illusoire d'un financement strictement kosovar de cette institution-clé. Soit l'argumentaire mis en avant est celui de la prise en charge par les autorités locales des coûts et il va falloir revoir sérieusement à la baisse les attentes de la communauté internationale.

**On notera cependant ici que le problème ne réside pas tant dans les montants globaux de l'aide internationale, que dans les critères d'allocation et les efforts de rationalisation des dépenses. La situation à laquelle le Kosovo sous protectorat international est actuellement confronté est, à la fois, d'une débauche de moyens – doit-on compter le nombre de voitures 4X4 mises en circulation, les dépenses de représentation accordées à certains membres de la communauté internationale ou encore les fonds alloués à des études de cabinets de conseil dont les conclusions se traduisent rarement par des projets menés à leur terme – et d'un manque évident de ressources. Il ne s'agit dès lors pas tant d'appeler à une augmentation des aides qu'à une plus grande coordination des donateurs et des intermédiaires recrutés sur le terrain ainsi qu'à une hiérarchisation effective des priorités. En retour, une telle opération ne saurait être envisagée à moins que soient précisées les objectifs visés par la communauté internationale au Kosovo à moyen et long terme.**

Un second paramètre qui obère la routinisation des activités parlementaires réside sans doute dans la diversité, l'éclatement et, parfois même, les rivalités entre instances et projets déployés afin d'en faciliter la mise en route. Au moins deux types de structures ont été élaborées. D'une part, huit internationaux ont été détachés auprès du secrétariat général du parlement – il s'agit de personnels de l'OSCE mis à la disposition de la MINUK et de conseillers occidentaux mis à disposition par leurs gouvernements respectifs –. Dans le même temps, une Assembly

Support Initiative (ASI) a été initiée par l'OSCE, qui vise également l'amélioration des performances de l'assemblée en organisant notamment des échanges bilatéraux et séjours de formation en coopération avec le National Democratic Institute (NDI) ou d'autres structures nationales<sup>43</sup>. Par-delà les considérations de relations interindividuelles, l'opérationnalisation de ces initiatives, parfois complémentaires, parfois redondantes, se heurte à la volonté de chaque participant occidental de mettre en avant la lecture prévalant, dans son pays, du rôle, des prérogatives et du mode de fonctionnement d'un parlement. Alors qu'un groupe de travail de 6 députés a été mis en place afin de réfléchir à l'élaboration des nouvelles règles de procédure de l'Assemblée, se trouvent opposées, pour n'en prendre qu'un exemple, une lecture américaine du rôle de commissions parlementaires – qui insiste sur l'importance des débats publics – et une lecture française – aux yeux de laquelle les débats clos présentent l'avantage de réduire les tensions intercommunautaires en réduisant les risques de surenchère médiatique. Là encore, l'issue semble pouvoir être trouvée dans une conception de l'aide qui mette en avant non les réalisations individuelles et nationales des pays contributeurs, mais la constitution de cadres opérationnels en résonance avec les expériences et attentes des citoyens et des responsables politiques kosovars.

### ***II.B 3 Poser les bases d'une économie viable : la condition d'une stabilisation réussie***

Une observation superficielle de l'état de l'économie kosovare pourrait donner à penser que la reconstruction s'est prolongée par une reprise de l'activité économique susceptible de déboucher sur des perspectives de croissance durable. En moult occasions, le caractère entrepreneurial des Albanais du Kosovo a été souligné, tant par les Kosovars eux-mêmes que par les représentants des organisations internationales en poste au Kosovo. Cependant, cette lecture mérite d'être nuancée sur plusieurs points.

En premier lieu, la reconstruction des maisons et infrastructures détruites par la guerre s'est incontestablement opérée à un rythme plus soutenu que prévu. Le rôle de l'aide internationale ne saurait être sous-estimé. La contribution des ressources de la diaspora et de

---

<sup>43</sup> C'est ainsi dans ce cadre que huit parlementaires kosovars seront reçus du 8 au 14 novembre 2002 en France par l'Assemblée nationale. L'initiative, impulsée par le Bureau de liaison français ainsi que par les services de conseil occidental auprès du secrétariat du parlement kosovar, est orchestrée par l'ASI.

solidarités communautaires a toutefois été majeure. A l'heure actuelle, les entreprises liées au secteur de la construction figurent parmi les plus prospères. Leur dynamisme, à tout le moins dans les grands centres urbains, doit également à la stratégie de propriétaires qui savent pouvoir obtenir des loyers élevés du fait de la présence de nombreux expatriés occidentaux en quête de logement. En parallèle, le secteur des services et de la restauration (avec l'ouverture d'une multitude de petits cafés, pizzerias, fast-food pour Occidentaux) a connu un développement rapide. Mais sa rentabilité reste très dépendante de la présence internationale et il n'est pas dit que la majorité de ces services parviennent à subsister à une réduction significative de la manne étrangère.

En second lieu, ces avancées sectorielles ont pour contrepoint une fermeture progressive des anciennes entreprises d'Etat non compétitives aux infrastructures obsolètes et une crise du secteur agricole. Pour l'heure, les questions sensibles de Trepça/Trepča et Obiliq/Obilić n'ont pas été résolues ; aucune stratégie économique – notamment industrielle – de moyen terme n'a pu être élaborée et les moyens budgétaires manquent pour introduire les réformes nécessaires à la sortie d'une économie dirigée et de la guerre. Si la diaspora et le travail migrant fournissent les moyens de leur survie au jour le jour à de larges franges de la population albanaise, ils ne sauraient suffire à encourager la mise en place de structures économiques modernes, la création d'un secteur bancaire efficient ou encore le déploiement d'une politique d'investissement saine.

En juin 2002, le Kosovo Trust Agency (KTA) a été mise en place, en s'inspirant du modèle de privatisation adopté par l'Allemagne en RDA en 1990 afin d'éviter de devoir procéder, comme en Bosnie-Herzégovine, à une nationalisation des entreprises qui relevaient, à l'époque yougoslave, de la propriété sociale, puis de les mettre en vente. Il est prévu que d'ici la fin de l'année 2002, la KTA - dont le directeur n'a pas encore été nommé – procède à l'évaluation des actifs sous sa responsabilité. Le niveau d'endettement très élevé de ces compagnies (qui devraient au moins 1,2 milliards de dollars aux seules compagnies serbes) devrait néanmoins ralentir le processus comme le manque de capital domestique et la faible viabilité des industries qui avaient été implantées au Kosovo pendant la période yougoslave (absence de modernisation des infrastructures et des équipements depuis la fin des années 1990, spécialisation industrielle défavorable, etc.).

En l'état actuel, le chômage constitue donc, du point de vue du citoyen ordinaire, une préoccupation majeure. Dans des familles où le nombre des enfants en bas âge tourne autour de cinq à sept, la capacité du père à apporter un revenu régulier est cruciale pour la survie du noyau familial sachant que les épouses restent fréquemment au foyer – soit parce que les entreprises publiques où elles étaient autrefois employées ont fermé, soit parce que leurs maris n'envisagent pas qu'elles puissent travailler à l'extérieur du domicile. Aujourd'hui, le salaire moyen se situe aux alentours de 150 euros et les principaux produits de consommation, pour la plupart importés, affichent des prix souvent similaires à ceux que l'on rencontre à l'ouest. Le passage à l'euro a été décrit par les interlocuteurs albanais comme ayant produit des effets inflationnistes insuffisamment anticipés par les représentants de la communauté internationale. La contraction des budgets familiaux a été sensible.

Pour la population mâle en âge de travailler, l'alternative consiste donc soit à prendre le chemin de l'émigration (vers l'Allemagne ou la Suisse principalement) en misant sur la mobilisation de solidarités familiales pour s'installer et trouver un petit emploi dans la construction ou les services, soit à se mettre au service des représentants de la communauté internationale. Au résultat, on se retrouve en présence de trois tensions : premièrement, une très forte dépendance économique s'est créée par rapport aux membres de la communauté internationale qui risque d'entraîner un effondrement brutal de l'économie en cas de départ trop rapide ; deuxièmement, l'énergie et le temps consacré à un investissement dans des formations (notamment en langue) qui ne seront pas nécessairement valorisées une fois le transfert des compétences vers la population locale effectué ne pourront pas toujours être compensés, d'autant qu'une partie des employés de la communauté internationale voit dans le passage par des organisations internationales plus un tremplin vers l'émigration qu'un moyen de se préparer à gérer la société kosovare. Enfin, on risque d'enregistrer un choc social – et politique - important au moment où l'aide internationale commencera à baisser et où la population locale prendra conscience que la relance économique anticipée ne va pas se concrétiser. Proposer une stratégie de développement porteuse de dividendes sociaux devrait figurer parmi les toutes premières priorités de la communauté internationale dans le cadre d'une évaluation des effets des trois années de présence au Kosovo et d'une hiérarchisation des dépenses et des investissements. Il ne s'agit pas de croire que « plus de la même recette » marchera mieux, mais de repenser de façon

radicale la stratégie de l'aide en l'orientant plus immédiatement vers la satisfaction des besoins sociaux des citoyens, fût-ce au prix de quelques libertés par rapport aux exigences néo-libérales du Fonds monétaire international (FMI).

### III - Les élections en Bosnie-Herzégovine ou les limites du protectorat international

Les élections du 5 octobre en Bosnie présentaient un triple enjeu : il s'agissait d'abord du premier scrutin général organisé non pas par l'OSCE, mais par les autorités locales bosniaques, suite à la mise en place d'une commission électorale centrale (*izborna komisija*). Test de consolidation démocratique, les élections devaient participer d'un processus de progressive reprise en charge par les acteurs locaux des destinées du pays après sept années d'un protectorat de fait dans le cadre des accords de Dayton (novembre 1995). En second lieu, les élections générales devaient choisir des élus dont le mandat avait été porté de deux à quatre ans. La concurrence pour l'accès aux postes de responsabilité devait en être aiguïlée ; tandis que l'impact des choix des électeurs s'en retrouvait magnifié. Enfin et surtout, le scrutin intervenait deux ans après que les représentants de la communauté internationale, et singulièrement du Haut représentant des Nations Unies pour la Bosnie, à l'époque Wolfgang Petrisch, eurent provoqué une alternance politique majeure en encourageant la formation, en Fédération croato-musulmane, d'une coalition de dix formations dites multiethniques, l'Alliance pour le changement<sup>44</sup>, censée rompre avec la logique de confrontation nationaliste des précédents dirigeants. C'est ce pouvoir non nationaliste, soutenu par les Occidentaux, qui devait passer, le 5 octobre, le test des urnes. Incidemment, se trouvait également posée la question de l'efficacité d'une stratégie d'engineering occidental visant, d'une part, à renforcer l'Alliance au détriment des partis communautaires, et, d'autre part, à consolider l'Etat de Bosnie-Herzégovine par rapport à ses entités, la Fédération croato-musulmane et la République serbe.

Les observations et analyses proposées dans la présente note résultent d'une mission de terrain réalisée en Bosnie du 2 au 9 octobre 2002, principalement à Sarajevo, à Mostar et à Pale. L'impression dominante qui s'en est dégagée est qu'il existe une tension entre deux types de réalités largement déconnectées - celle des représentants de la communauté internationale, d'une part, et celle des populations locales, qu'elles soient bosniaques, croates ou serbes, d'autre part. A quelques jours du scrutin, les élections étaient présentées par les Occidentaux en poste en Bosnie comme un référendum offrant un choix entre la poursuite des réformes et une régression nationaliste menaçant d'accélérer le désengagement de la communauté internationale. A

l'annonce de la victoire des partis dits « ethniques », le discours subissait une réorientation radicale: on faisait alors remarquer - avec un bel unanimité - que les leaders nationalistes avaient changé et que leur retour au pouvoir ne viendrait nullement modifier la trajectoire de la Bosnie-Herzégovine. S'agissait-il seulement de faire contre mauvaise fortune bon cœur ? L'aisance avec laquelle les Occidentaux ont procédé à une banalisation du "phénomène nationaliste" est en tout cas apparue aux élites urbaines locales comme une illustration supplémentaire, au mieux, de l'incohérence des responsables occidentaux, au pire, de leur légèreté cynique. Car, à Sarajevo, parmi les Bochniaques comme les Croates, le sentiment d'alarme était évident devant le risque d'exaspération des tensions intercommunautaires et de retour à une logique de la peur. A travers les entretiens s'imposait progressivement la conviction que, dans les imaginaires sociaux, la guerre n'était pas révolue, qu'elle dessinait encore les contours de la vie politique comme les identités sociales des acteurs locaux. Que les perceptions citoyennes recueillies à chaud aient été ou non fondées, elles ont mis en évidence la nécessité pour les représentants de la communauté internationale de mieux tenir compte, dans leur stratégie de communication, de la prégnance du souvenir de la guerre et de son impact sur les anticipations des citoyens ordinaires comme des élites politiques.

L'argument qui va être développé dans le cadre de cette note peut être résumé de la façon suivante :

- Les résultats des élections d'octobre 2002 doivent être au premier chef interprétés comme un signe de désaveu de la politique conduite par la communauté internationale et, notamment par les Hauts représentants des Nations Unies pour la Bosnie successifs, dans la gestion et l'orientation du jeu politique local - soit, premièrement, la quête d'interlocuteurs « fréquentables » parce que jugés non nationalistes et qui, tour à tour, au fur et à mesure que leur coopération déçoit, sont relégués au second plan et remplacés par d'autres candidats également éphémères à la légitimité « modérée » ou « citoyenne » ; deuxièmement, une tendance à « passer en force » lorsqu'une trop forte opposition est rencontrée sur le terrain, au risque de miner la crédibilité des élites locales. Les déceptions des électeurs par rapport à une Alliance pour le changement qui avait promis une lutte énergique contre la corruption et

---

<sup>44</sup> L'Alliance pour le changement comprend notamment le Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine (SDP), la



l'avènement d'une ère nouvelle figurent également parmi les moteurs du « vote nationaliste » d'octobre 2002. L'adoption d'une grille de lecture sommaire « nationalistes/modérés » apparaît dès lors insuffisante pour analyser les logiques du vote en Bosnie-Herzégovine. Plus fondamentalement, est en question la crédibilité d'un système politique tenant du « protectorat » tout en tentant de fonder sa légitimité sur des principes démocratiques d'élection et de représentation qui supposeraient, pour être producteurs de volonté politique commune, que l'Etat de Bosnie-Herzégovine soit souverain et que ses élus gouvernent réellement.

- Une remise en question des fragiles équilibres en Bosnie semble inévitable à court ou moyen terme dans un contexte de détérioration prévue de la situation socio-économique à la faveur du tarissement progressif des aides internationales liées à la reconstruction et de l'accroissement des remboursements annuels dus au titre de la dette. Le regard porté sur cette crise par les responsables occidentaux en poste en Bosnie ne paraît cependant pas faire justice aux dynamiques sociales enclenchées dans le pays. Alors que les expatriés voient dans la crise économique à venir une étape indispensable à l'intériorisation d'un "principe de réalité" par des acteurs locaux en quelque sorte "gâtés" par les facilités du protectorat et, donc, potentiellement l'instrument d'une restructuration rationnelle du jeu politique local par la responsabilisation de ses acteurs, les citoyens ordinaires, quelle que soit leur communauté d'appartenance, ont le sentiment d'avoir d'ores et déjà épuisé toutes leurs ressources. De leur point de vue, la Bosnie-Herzégovine vit déjà dans une situation de crise depuis, au moins, 1995...Et il leur semble improbable que les responsables politiques locaux choisissent la voie du compromis au nom de l'intérêt général dans un contexte de réduction des ressources, quand ils ne l'ont pas fait au moment où le soutien international aurait pu maximiser l'efficacité des mesures de réforme adoptées. Il y a beau temps que le rêve d'un "futur" meilleur dans la "Bosnie de Dayton" s'est dissipé pour une large frange de la jeunesse bosnienne qui aspire à quitter le pays, quand ce n'est pas déjà fait. Dans ces conditions, on peut se demander comment le « sursaut » attendu par les responsables occidentaux pourrait intervenir.

- La nature des politiques économiques recommandées par les représentants des grandes organisations financières internationales (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international) constitue un facteur d'inquiétude supplémentaire. Classiques, ces mesures reposent sur la conjugaison entre un appel à réduction du déficit public par allègement de la masse salariale (licenciements), réduction des aides sociales (singulièrement des allocations versées aux vétérans de la guerre) et un encouragement aux réformes de structure qui devraient se traduire par la fermeture de nombreuses firmes non rentables et par des licenciements massifs. Si, à moyen terme, une telle stratégie peut éventuellement contribuer à poser les jalons d'une économie de marché et à attirer des investissements étrangers, à court terme, ses effets sociaux devraient être désastreux. Incapables d'adoucir le coût des réformes, les élites politiques locales risquent d'être tentées de chercher à détourner l'attention du public de leur impuissance. Jusqu'à présent, une coopération - certes imparfaite - a pu s'instaurer entre des représentants de la communauté internationale aspirant à renforcer l'Etat de Bosnie-Herzégovine et des élites politiques aux projets plus strictement communautaires, en partie parce que l'approbation occidentale valait accès aux prébendes du pouvoir (redistribution des aides, gestion de la privatisation, etc.). Le profil (plutôt) bas adopté par les partis "nationalistes" pendant la campagne électorale de septembre-octobre 2002 s'expliquait notamment par leur souci de reconquérir ces avantages. Dans les deux ou trois années à venir, à l'opposé, la réduction des bénéfices liés à une participation au jeu de la "démocratie multiethnique" pourrait modifier la structure des opportunités et inciter les responsables politiques locaux à reconsidérer leurs stratégies. Au cours de cette phase délicate, beaucoup dépendra des évolutions du contexte régional et notamment dans la Croatie et la Serbie voisines.
  
- Plus fondamentalement, la viabilité politique et économique de l'Etat de Bosnie-Herzégovine tel que conçu à Dayton reste incertaine. A défaut de pouvoir proposer une "solution miracle" à ce déficit de légitimité et de crédibilité, on peut à tout le moins suggérer une ou deux pistes à éviter. En particulier, le problème ne saurait être traité de manière exclusivement juridique ou institutionnelle. Depuis 1995, les intervenants occidentaux ont placé leur confiance dans l'adoption de nouvelles lois et procédures ; mais ces mesures formelles ne sont pas toujours

appliquées sur le terrain et l'absence d'un système de sanction efficient (une justice autonome et rapide) contribue à les vider de sens. Plus fondamentalement, le recours au droit ne saurait suffire à modifier des logiques socio-économiques et socio-politiques au fond peu affectées par ce nouveau corpus de textes. Ces deux univers se développent en parallèle plus qu'en interaction. Le contenu des lois promues à l'initiative de la communauté internationale semble parfois refléter plus fidèlement l'issue de la concurrence entre les modèles juridiques ouest-européens ou américain qu'une connaissance soignée du contexte et des enjeux locaux. Une association plus systématique des acteurs bosniens apparaît indispensable; elle ne suffira pas. De façon générale, il importe de ne pas surestimer la capacité de transformation des réalités sociales des textes législatifs ou des chartes constitutionnelles. Prenons le cas du clientélisme au sein de la fonction publique: il serait illusoire de croire que l'adoption d'une loi sur la fonction publique ou même le financement de programmes de formation pour employés de l'administration suffiront à faire disparaître recrutements et licenciements politiques. Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de loi ou parce que les acteurs sociaux ignoreraient le caractère contestable de ce genre de pratiques qu'elles sont répandues, mais bien parce qu'elles représentent un mode d'allocation privilégié des ressources dans une situation de rareté relative. La même réflexion concerne la faible pertinence de projets de lutte contre la corruption reposant sur la prise de conscience citoyenne ("raising citizen awareness") du caractère délictueux de ces pratiques...Ce qu'il conviendrait de chercher à modifier est la structure des opportunités - les formes de mobilité sociale, les conditions d'allocation des ressources et le rôle des partis politiques dans ces processus. A défaut, l'environnement législatif finit par apparaître comme un construit artificiel en situation d'extériorité par rapport aux dynamiques sociales.

- Après sept années de protectorat international en Bosnie-Herzégovine, l'action internationale semble traverser une phase délicate. Un peu comme au Kosovo se développe une situation paradoxale dans laquelle coexistent une tendance à la réduction de l'engagement (notamment financier) de la communauté internationale et un désir d'en finir avec la mise en place des institutions locales. En l'occurrence, il s'agit de promouvoir - au plus vite, avant de partir - la consolidation de cet Etat de Bosnie-Herzégovine que sept années de présence occidentale ne sont pas parvenues à produire. L'achèvement de ce projet légitimerait *ex post* le montant des

financements accordés au pays depuis la fin de la guerre. Tout semble donc se passer comme si l'on espérait que "plus" de la même recette, "plus vite" (y compris au prix d'un contournement d'acteurs locaux pourtant censés endosser des responsabilités élargies) pourrait impulser les mutations jugées nécessaires. Le contexte de réduction des crédits semble, il est vrai, peu propice à une reconsidération des politiques mises en œuvre depuis Dayton. Une telle « révision » ne serait cependant pas inutile. Il semble en tout cas peu probable que la logique du forcing puisse se révéler aujourd'hui plus opérante que par le passé, *a fortiori* dans un contexte d'usure de la présence internationale sur le terrain - usure sensible chez les expatriés comme au sein d'une population bochniaque qui, tout en souhaitant le maintien de cette présence jugée garante de préservation de la paix, n'en subit pas moins les contreparties déplaisantes d'un « protectorat international » paternaliste.

- Il faudra, tôt ou tard, si l'on souhaite éviter que la Bosnie-Herzégovine ne connaisse, dans les années à venir, des ajustements autoritaires avec violence basse intensité au niveau local, que l'on repense une architecture institutionnelle dont la complexité est, de l'avis des observateurs locaux et internationaux, non viable. Pour ce faire, il faudra faire preuve de talent de négociateur autant que de volonté politique et, surtout, d'une capacité à proposer une vision d'avenir aux citoyens de Bosnie. C'est sans doute à l'Union européenne que cette responsabilité va échoir, après que la Mission des Nations unies pour la Bosnie-Herzégovine (MINUBH) a fermé ses portes au 31 décembre 2002 et alors que l'UE a repris en charge l'opération de police internationale de l'ONU en janvier 2003. En la circonstance, une réduction des crédits conjuguée avec un appel à la dévolution de compétences aux acteurs locaux ne fera pas l'affaire.

### **III. A Comprendre le « vote nationaliste »**

Les élections du 5 octobre 2002 devaient se dérouler, comme il est de coutume depuis la mise en place, au lendemain des accords de Dayton, d'une architecture institutionnelle complexe (Etat, entités, cantons, municipalités, etc.), à une pluralité de niveaux : au total, devaient être élus les trois représentants de la présidence fédérale (un par communauté - bosniaque, croate et serbe), les 42 députés du parlement fédéral de Bosnie-Herzégovine, les députés de l'Assemblée de la

fédération croato-musulmane et du parlement de la République serbe, les membres de la présidence de la République serbe, les membres des dix assemblées cantonales, ainsi que le conseil municipal de la ville de Zepce. Les résultats de ces scrutins sont résumés dans les **tableaux 1, 2 et 3**.

**Tableau 1 - Elections à la présidence fédérale de la Bosnie-Herzégovine**

<b>Candidats</b>	<b>Partie bosniaque</b>
<b>Sulejman Tihic (SDA)</b>	<b>37,29%</b>
Haris Silajdzic (SzaBiH)	34,79%
Alija Behmen (SDP)	17,51%
Autres	13,61%

<b>Candidats</b>	<b>Partie croate</b>
<b>Dragan Covic (coalition HDZ + D)</b>	<b>61,52%</b>
Mladen Ivankovic-Lijanovic (Ekonomski blok)	17,40%
Stjepan Kljuic (Parti républicain BiH)	5,05%
Autres	17,13%

<b>Candidats</b>	<b>Partie serbe</b>
<b>Mirko Sarovic (PDS)</b>	<b>35,52%</b>
Nebojsa Radmanovic (Conseil social démocrate indépendant - Milorad Dodik)	19,93%
Ognian Tadic (PRS)	8,72%
Autres	37,93%

**Tableau 2 - Les élections présidentielles en République serbe**

<b>Candidats</b>	<b>% des voix</b>
<b>Dragan Covic (Srpska Demokratska Stranka, SDS)</b>	<b>35.5</b>

<b>Milan Jelic</b> (Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata, SNS)	22.1
<b>Dragan Mikerivic</b> (Partija demokratskog progresa, PDP)	7.8
<b>Adil Osmanovic</b> (Stranka Demokratski Akcije, SDA)	6.7
<b>Radislav Kanjeric</b> (Srpska Radikalna Stranka, SRS)	3.8
<b>Djapo Mirsad</b> (Socijaldemokratska Partija Bosne I Hercegovine-Socijaldemokrati, SP BiH)	3.2
<b>Petar Cokic</b> (Socialisticka Partija Republike Srpske, SPRS)	5.3
<b>Dragan Kostic</b> (Demokratski Narodni Savez, DNS)	3.2
<b>Smail Ibrahimpašic</b> (Stranka za Bosnu i Hercegovinu, SzBiH)	2.8

### **Tableau 3 - Les élections parlementaires en Bosnie-Herzégovine**

#### *A - Assemblée parlementaire (niveau fédéral) de Bosnie-Herzégovine (Zastupnicki dom)*

		% des voix	Nomb. De sièges
<b><u>Stranka Demokratski Akcije</u></b> (Parti de l'action démocratique, SDA)	<b>SDA</b>	<b>21.9</b>	<b>10</b>
<b>Srpska Demokratska Stranka</b> (Parti démocratique serbe, SDS)	<b>SDS</b>	<b>14.0</b>	<b>5</b>
<b><u>Stranka za Bosnu i Hercegovinu</u></b> (Parti pour la Bosnie-Herzégovine, SzBiH)	<b>SzBiH</b>	<b>10.5</b>	<b>6</b>
<b><u>Socijaldemokratska Partija Bosne I Hercegovine-Socijaldemokrati</u></b> (Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine, SDP)	<b>SDP</b>	<b>10.4</b>	<b>4</b>
<b><u>Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata</u></b> (Parti des sociaux-démocrates indépendants, SNSD)	<b>SNSD</b>	<b>9.8</b>	<b>3</b>
<b>Koalicija</b> (Coalition) - <b>Hrvatska Demokratska Zajednica</b> (Communauté démocratique croate, HDZ) -- <b>Demokršćani</b> (Chrétiens-Démocrates)	<b>Koalicija</b>	<b>9.5</b>	<b>5</b>
<b><u>Partija demokratskog progresa RS</u></b> (Parti du progrès démocratique RS, PDP)	<b>PDP</b>	<b>4.6</b>	<b>2</b>
<b>Socialisticka Partija Republike Srpske</b> (Parti socialiste de RS, SPRS)	<b>SPRS</b>	<b>1.9</b>	<b>1</b>
<b>Bosanska Stranka</b> (Parti bosnien, BOOS)	<b>BOSS</b>	<b>1.5</b>	<b>1</b>
<b>Stranka Penzionera Umirovljenika BiH</b> (SPU)	<b>SPU</b>	<b>1.4</b>	<b>1</b>
<b><u>Demokratski Narodni Savez</u></b> (Ligue démocratique du peuple, DNS)	<b>DNS</b>	<b>1.4</b>	<b>-</b>
<b>Demokratska Narodna Zajednica</b> (Communauté démocratique du peuple, DNZ)	<b>DNZ</b>	<b>1.4</b>	<b>1</b>
<b>Nova Hrvatska Inicijativa</b> (Nouvelle initiative croate, NHI)	<b>NHI</b>	<b>1.4</b>	<b>1</b>
<b>Ekonomski Blok HDU - Za Boljitak</b>	<b>EB</b>	<b>1.3</b>	<b>1</b>
Total		<b>100</b>	<b>42</b>

Source: D'après [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba), cité sur <http://www.electionworld.org/election/bosnia.htm>

### ***B - Elections en Fédération de Bosnie-Herzégovine***

(Le parlement comporte deux chambres - la Chambre des représentants de la Fédération - **Zastupnicki dom Federacije** et l'Assemblée nationale - **Dom Narodu** - composée pour moitié de représentants bosniaques et pour moitié de représentants croates)

<b>Zastupnicki dom Federacije</b>		% de voix	Nom bre de sièges
Stranka Demokratski Akcije	SDA	32.7	32
Koalicija - Hrvatska Demokratska Zajednica - Demokršćani - HNZ	Koalicija	15.8	16
Stranka za Bosnu i Hercegovinu	SBiH	15.3	15
Socijaldemokratska Partija Bosne i Hercegovine-Socijaldemokrati	SDP	15.6	15
Bosanska Stranka	BOSS	2.8	3
Stranka Penzionera Umirovljenika BiH	SPU	2.3	2
Demokratska Narodna Zajednica	DNZ	2.3	2
Ekonomski Blok HDU - Za Boljitak	EB	2.0	2
Nova Hrvatska Inicijativa	NHI	2.0	2
Bosanskohercegovačka Patriotski Stranka (Parti patriotique de BH)	BPS	1.4	1
<u>Hrvatska Seljackska Stranka</u> (Parti paysan croate)	HSS	0.8	1
<u>Liberalna Demokratska Stranka</u> (Parti libéral démocratique)	LDS	0.8	1
<u>Hrvatska kršćanska demokratska unija</u> (Union chrétienne-démocrate croate)	HKDU	0.8	1
<u>Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata</u> (Parti de sociaux-démocrates indépendants)	SNSD	0.7	1
Hrvatska Stranka Prava (Parti des droits croate)	HSP	0.6	1
<u>Gradjanska Demokratska Stranka</u> (Parti démocratique civique)	GDS	0.6	1
Hrvatski Pravaški Blok (Bloc de droite croate)	HPS	0.5	1
Total		100	140

Source: D'après [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba) cité sur <http://www.electionworld.org/election/bosnia.htm>

### ***C - Les élections parlementaires en République serbe (Republika Srpska) (Narodna Skupština Republike Srpske)***

Narodna Skupština Republike Srpske		% des voix	Nom bre de sièges
Srpska Demokratska Stranka	SDS	31.2	26
Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata	SNSD	21.8	19
Partija demokratskog progressa RS	PDP	10.7	9

Stranka Demokratski Akcije	SDA	7.1	6
Srpska Radikalna Stranka RS (Parti radical serbe)	SRS	4.4	4
Socialisticka Partija Republike Srpske	SPRS	4.2	3
Demokratski Narodni Savez	DNS	4.0	3
Stranka za Bosnu i Hercegovinu	SBiH	3.7	4
Socijaldemokratska Partija Bosne I Hercegovine-Socijaldemokrati	SDP	3.4	3
Penzionerska Stranka Republike Srpske (Parti des retraités de RS)	PSRS	1.8	1
Savez Nardonog Preporoda	SNP	1.3	1
Srpski Narodni Savez RS	SNS	1.0	1
DPS	DPS	0.9	1
Demokratska Stranka RS (Parti démocratique de RS)	DS	0.9	1
Nova Hrvatska Inicijativa	NHI	0.6	1
Total		100	83

Source: D'après [www.izbori.ba](http://www.izbori.ba) cité sur <http://www.electionworld.org/election/bosnia.htm>

A l'issue du scrutin, le premier constat préoccupant a concerné l'abstention - massive : le taux de participation a stagné autour de 50% (51,3% en République serbe, 55,48% en Fédération et 53,94% en tout), un résultat en chute brutale (-24%) par rapport aux élections de l'année 2000. La démobilisation des électeurs a tendu à donner l'avantage aux partis qui disposaient de solides structures partisans et d'un bon maillage territorial - à l'instar du SDA et du HDZ, mais au détriment du Parti social-démocrate (SDP). La défaite des partis dits multiethniques n'en est pas moins sévère : non seulement, il n'y a pas eu régression du vote ethnique en République serbe en nombre de sièges (ce qui était attendu), mais en fédération croato-musulmane, ce sont les formations nationalistes qui l'ont emporté (ce qui l'était moins). Au niveau parlementaire, le désaveu le plus cinglant est celui subi par le Parti social-démocrate (SDP), l'un des piliers de l'Alliance pour le changement, ainsi que par le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SzBiH). A la présidence également, la prime est allée à une logique communautaire : dans la partie bochniaque, Haris Silajdzic, homme politique télégénique sur qui la communauté internationale avait beaucoup misé, a dû s'incliner devant le candidat du SDA, Sulejman Tihic (37,29% contre 34,79% à son concurrent) (alors que tous les sondages lui donnaient une avance confortable à quelques jours du scrutin). Au sein de la communauté croate, Mladen Ivankovic-Lijanovic (Ekonomski blok) qui incarnait, aux yeux de certains responsables occidentaux, un espoir de renouveau politique par rapport aux dirigeants pendant la guerre, n'est parvenu à obtenir que 17,40% des voix, laissant la victoire au représentant de la coalition du HDZ, Dragan Covic (61,52%). Côté serbe, même bilan : le siège à la présidence est revenu au candidat du SDS, Mirko Sarovic, devant une cohorte de postulants, ayant stagné autour des 8/9%.



En termes de voix, le bilan est certes plus nuancé : tous les partis ont vu leur électorat subir une érosion, à l'exception du SDA (plutôt stable) et du Parti des sociaux-démocrates indépendants (SNSD) de Milorad Dodik (qui a plus que doublé son niveau de soutien), comme l'indiquent les **tableaux 4, 5, 6 et 7** : au niveau de la Fédération, le HDZ perd ainsi 25,5% de ses supporters, tandis que le SDS régresse, en République serbe, de 30%. Le pourcentage élevé des sièges remportés par les partis nationalistes ne reflète dès lors pas tant une hausse dans le nombre des électeurs en faveur des « nationalistes » que la chute du taux de participation.

**Tableau 4 - Répartition des voix aux élections à l'assemblée nationale de Bosnie-Herzégovine (représentants de la Fédération) en 2000 et 2002**

<b>Parti</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>% d'évolution</b>
SDP	235.616	112.258	- 52,4%
SDA	233.352	232.325	-0,5%
HDZ	166.67	114.207	-31,5%
SzBiH	134.917	116.114	-14%

**Tableau 5 - Répartition des voix aux élections à l'assemblée nationale de Bosnie-Herzégovine (représentants de la République serbe) en 2000 et en 2002**

<b>Parti</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>% d'évolution</b>
SDS	248.579	172.544	-30,5%
SNSD	66.684	114.591	+71,8%
PDP	95.245	53.177	-54,2%

**Tableau 6 - Répartition des voix aux élections à l'assemblée de la Fédération croato-musulmane en 2000 et en 2002**

<b>Parti</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>% d'évolution</b>
SDP	226.440	111.668	-50,7%
SDA	232.674	234.923	+0,9%
HDZ	151.812	113.197	-25,5%
SzBiH	128.883	109.843	-14,8%

**Tableau 7 - Répartition des voix aux élections à l'assemblée de la République serbe en 2000 et en 2002**

<b>Parti</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>% d'évolution</b>
SDS	226.226	159.164	-30%
SNSD	81.467	111.226	+36,5%
PDP	76.810	54.756	-28,7%

Source : UNDP, « Bosnia and Herzegovina 2002. Election Special ». *Early Warning System*, novembre 2002, p.10.

Second élément de relativisation : l'éclatement du vote est tel (16 partis et 2 coalitions sont représentés au parlement fédéral, 7 partis et 2 coalitions au parlement de la Fédération et 7 formations à l'assemblée de République serbe) que compromis et coalition seront, pendant les quatre années à venir, nécessaires à l'adoption des futures mesures législatives. Le revers de la médaille demeure cependant la faiblesse des formations d'opposition : rares sont les organisations politiques qui sont parvenues à se doter de structures partisans stables. Enfin, un troisième facteur incite à mieux pondérer les conséquences de la victoire des partis dits nationalistes : depuis le désaveu subi en 2000, certains d'entre eux se sont convaincus de la nécessité d'infléchir leur discours et leur positionnement politique afin de reconquérir le soutien perdu. Le désir de se doter d'une image leur conférant une certaine crédibilité aux yeux des Occidentaux a ainsi figuré parmi les paramètres ayant guidé la formulation de la campagne électorale du SDA à Sarajevo (avec des affiches figurant au premier plan de fort modernes jeunes femmes) ou encore celle de la Nouvelle initiative croate (NHI). Cette reconversion « modérée » semble avoir été également la résultante d'un intense débat mené, en interne, sur les voies d'un retour au pouvoir.

Plus fondamentalement, on aurait sans doute tort de s'en tenir à une lecture trop binaire des clivages partisans en Bosnie-Herzégovine - faisant des partis « multiethniques » des structures par essence, démocratiques et soucieuses de probité publique, tout en imputant aux partis « nationalistes » l'ensemble des blocages rencontrés. De même, s'il est incontestable que la peur de l'Autre contribue à expliquer le soutien accordé par les électeurs aux forces politiques associées avec le souvenir des horreurs de la guerre (le raisonnement au sein de la communauté bochniaque, par exemple, est alors le suivant : « les autres voteront nationalistes, alors pourquoi pas nous ? Après tout, les partis communautaires sont les seuls en mesure de nous protéger contre

les radicaux serbes ou croates qui, eux, ne changeront pas »), il serait inexact de voir dans la vigueur des « passions nationalistes » le moteur premier du vote.

Car ce que le « vote nationaliste » indique est avant tout la disqualification des formations portées au pouvoir en 2000 avec le soutien de la communauté internationale - au premier chef, l'Alliance pour le changement. Incontestablement, ses propres faiblesses y sont pour beaucoup : élue sur la base de promesses d'amélioration des conditions de vie et, surtout, de gestion non corrompue, la nouvelle équipe, trop hétérogène, a déçu. Soucieuse de consolider son pouvoir, elle a procédé à des nominations clientélares à tous les niveaux de la fonction publique. Au bout de deux ans, le processus était en passe d'arriver à son terme. Mais les électeurs s'étaient lassés de pratiques politiques reminiscentes de l'ère « nationaliste ». Qui plus est, dans un système où les institutions étatiques sont trop fragmentées et inefficaces pour assurer une allocation optimale des ressources, c'est en partie par des canaux politiques que la redistribution s'effectue. Faute de disposer de relais locaux, l'Alliance n'a dès lors pu amortir les effets de la crise sociale (taux de chômage élevé, pauvreté touchant environ 25% de la population, etc.). Au lieu de cela, on a assisté à une prise de responsabilité accrue de la part des cantons qui se sont fortement endettés à cette occasion, sans pour autant parvenir à juguler la crise.

Aux désillusions par rapport à l'Alliance est, par ailleurs, venu se mêler un ressentiment grandissant envers une communauté internationale dont les interventions récurrentes dans la vie politique locale tendent à être, au terme de sept années de protectorat, de plus en plus mal perçues. Depuis des années, les responsables occidentaux s'emploient à faire émerger des acteurs politiques « fréquentables », susceptibles de relayer leur action. Mais cette quête des « non nationalistes » frise parfois le ridicule : tour à tour, divers interlocuteurs sont érigés en promoteurs d'une normalisation de la vie politique locale, puis, lorsque diverses rumeurs (de corruption, notamment) ou autres scandales ternissent leur image, relégués au profit d'autres aspirants à une reconnaissance internationale. Tel fut le cas de Milorad Dodik, avant que l'on ne comprenne que ses paroles « modérées » avaient pour contrepartie une lecture très personnelle des vertus de la privatisation en République serbe...Le « désir de plaire » aux Occidentaux, condition de l'acceptation dans le concert des bien-pensants, fait d'ailleurs partie des facteurs qui tendent à décrédibiliser le processus politique en Bosnie. Sa traduction la plus concrète est en

effet l'adoption d'une rhétorique politique creuse - multipliant les références très générales aux notions de démocratie, réformes et autre tolérance - au détriment d'une réflexion sur les politiques publiques à mettre en œuvre en matière d'économie ou d'affaires sociales.

Plus généralement, la population - toutes communautés confondues - s'est lassée de voir l'Office du Haut représentant des Nations unies, lorsqu'il échouait à forger un consensus avec les élites politiques locales, contourner les acteurs locaux et « passer en force ». C'est le volontarisme occidental qui avait ainsi porté l'Alliance pour le changement au pouvoir en 2000. De la même façon, les réformes constitutionnelles d'avril 2002 que les protagonistes sur le terrain tardaient à approuver ont finalement été tout bonnement imposées par le Haut représentant - qui les jugeait indispensables à un renforcement de l'Etat central par rapport aux entités et à une consolidation de la logique « multiethnique »<sup>45</sup>. Quel est le résultat le plus immédiat de ce mode de fonctionnement ? Peu à peu, les citoyens de Bosnie-Herzégovine - comme, d'ailleurs, les élites politiques locales - en sont venus à comprendre qu'en dernière instance, la décision était toujours prise par les représentants de la communauté internationale. A quoi bon, dans ces conditions, prêter une attention plus que distraite à un jeu partisan perçu comme corrompu et qui se réduit de plus en plus souvent à une lutte pour obtenir la confiance de la communauté internationale à des fins d'accumulation privative des ressources liées à l'aide internationale et à l'exercice du pouvoir ? On comprend bien que c'est ici la relation entre dirigeants et dirigés qui est vouée à sortir affaiblie d'une délocalisation de la décision vers des expatriés occidentaux. Le point est fondamental et mériterait que l'on y s'attarde davantage : pour faire bref, *il est impossible de penser crédibiliser élites politiques et choix électoraux dans une situation de déresponsabilisation et de délégitimation permanente de la volonté des acteurs locaux. Il ne s'agit pas, ici, de sous-estimer les difficultés auxquelles les responsables de la communauté internationale peuvent être confrontés dans la négociation de compromis avec des interlocuteurs locaux ayant leur propre agenda, mais de rappeler que le passage en force ne constitue pas une alternative viable sur le long terme à une réflexion sur les raisons pour lesquelles recrutement politique et gestion administrative en Bosnie ne sont pas conformes aux attentes de la communauté internationale.* A défaut, on risque de se retrouver confronté à une situation de

---

<sup>45</sup> Sur la réforme constitutionnelle et pour une argumentation contre le « passage en force », se reporter à European Stability Initiative, « Imposing Constitutional Reform ? The Case for Ownership », 2001, sur Internet à l'adresse : [http://www.esiweb.org/reports/bosnia/printdocument.php?document\\_ID=34](http://www.esiweb.org/reports/bosnia/printdocument.php?document_ID=34)

décrédibilisation accentuée du vote comme procédure productrice de volonté politique et de légitimité démocratique. Du point de vue des citoyens de Bosnie-Herzégovine, quelle que soit leur communauté d'appartenance, le vote ne semble plus constituer un moment de débat ou être perçu comme un lieu de choix porteur. Il est en passe de devenir un exercice mécanique dépourvu de signification. Notamment parce que, quelles que soient les options privilégiées par les urnes, l'avis de la communauté internationale prévaut.

A la lumière de ce qui a été dit plus haut, on peut dès lors être réservé quant aux chances de réussite des projets mis en avant par le nouveau Haut représentant des Nations unies en Bosnie, Paddy Ashdown. Depuis sa nomination, P. Ashdown s'est en effet engagé à poursuivre un ambitieux programme de réformes allant dans le sens d'une consolidation étatique, d'une lutte renforcée contre la corruption et d'un effort pour créer des emplois. L'attention portée à la mise en place d'institutions efficaces et au traitement des problèmes de cohésion sociale apparaît assurément louable. Le problème réside dans le message implicite que ce nouvel activisme véhicule: une fois de plus, c'est par un acteur extérieur que les changements en Bosnie-Herzégovine seront impulsés. En dépit des appels à une délégation des pouvoirs, la logique reste celle du protectorat.

Au final, il importe de ne pas limiter le questionnement aux seuls « nationalistes ». Ce qui est en cause concerne les dysfonctionnements politiques et économiques globaux dont souffre la Bosnie de Dayton. L'un des aspects cruciaux, à cet égard, porte sur la puissance des décalages entre les perceptions que les représentants de la communauté internationale ont, sur le terrain, des développements enregistrés depuis quelques années, et les regards portés par les communautés bochniaques, croates et serbes sur ces transformations.

### **III. B- Des perceptions contrastées des évolutions de la Bosnie depuis 1995**

#### ***IIIB 1 La Bosnie vue par les représentants de la communauté internationale***

La Bosnie des représentants de la communauté internationale prend tour à tour deux visages en fonction des interlocuteurs, des enjeux ou du degré de lassitude qui, parfois, s'empare

des personnes en poste depuis plusieurs années - deux ou trois en moyenne - et qui cultivent un étrange mélange de nostalgie et de désillusions par rapport à l'un des sites d'intervention occidentale les plus ambitieux. Le visage optimiste est le premier que l'on livre à l'observateur étranger. Ce sont les accomplissements réalisés en l'espace de sept années qui sont alors mis en avant. Conscients que les évaluations plutôt négatives de l'efficacité des aides allouées depuis la signature des accords de Dayton figurent parmi les facteurs ayant alimenté la "fatigue des donateurs" (*donor fatigue*), les expatriés en poste en Bosnie cherchent à défendre leur bilan - tout en sachant pertinemment qu'il leur faudra, à terme, se retirer d'un pays las d'une mise sous tutelle aux accents parfois néo-coloniaux. La première Bosnie dessinée sous les yeux de l'interlocuteur étonné fait figure de construction irréaliste. Elle est ce pays où les traces physiques du conflit ont été effacées, pour la plupart, à coup de reconstruction - de maisons, de routes et d'infrastructures nouvelles. C'est la Bosnie du pont de Mostar que l'on s'est promis de reproduire à l'identique (ou presque, puisque les anciennes pierres, usées, érodées, trônent maintenant à côté des travaux entamés à l'automne 2002 à défaut de pouvoir être recyclées) et qui rassemble parfois presque tout entière à un geste politique. Une Bosnie où l'on compte méticuleusement le nombre des réfugiés rentrés dans leur village ou ville d'origine comme autant de victoires sur une logique du clivage ethnique. Une Bosnie que l'on veut croire prête à tirer un trait sur le temps de la guerre et à se plier, fût-ce lentement et laborieusement, au désir de coexistence intercommunautaire apaisée. Dans cette vision-là, les blocages, les lenteurs ne sont pas éludés ; mais la logique est celle du progrès, des avancées vers ce qui se veut, de fait, un retour en arrière - le retour à une Bosnie passée à la multiethnicité rêvée. Car ce passé, on veut croire qu'il a été celui d'une citoyenneté respectueuse des diversités culturelles, quand il fut sans doute plus proche d'un communautarisme garant des identités exprimées dans la sphère publique plus que favorable à leur cantonnement dans un univers privé.

L'analyse du politique qui est proposée dans ce récit se veut réaliste. Elle sait les "profiteurs de guerre" dénoncés par la population; elle sait les illusions des recherches de "modération"; mais elle souligne des inflexions subtiles dans le discours des leaders "nationalistes". Elle croit que l'apprentissage de la coopération avec les représentants de la communauté internationale a produit plus qu'un maniement habile de langue de bois nouvelle - la recherche d'une association à la décision, qui suppose une évolution pragmatique et impose le

triomphe du bon sens intéressé sur la montée aux extrêmes. Elle croit en la possibilité de renforcer les structures étatiques par rapport aux entités. Elle parle augmentation des ressources du budget fédéral par introduction d'un nouveau système de collecte des impôts, par rationalisation de la gestion des douanes, par déplacement des lieux de financement des salaires de la fonction publique. Elle est tour à tour technocratique et missionnaire. L'Etat de Bosnie peut devenir rationnel et performant, si un véritable travail de fourmis est effectué afin de lui en donner les instruments. Alors, sans aucun doute, les responsables politiques placeront leurs ambitions au centre, orienteront leurs stratégies politiques vers sa conquête et porteront leurs allégeances vers lui. Si l'Etat central devient le lieu de la redistribution des ressources, les forces centrifuges seront peu à peu affaiblies. Et la couleur politique des partis importe peu en la matière. Le HDZ comme le SDS, de plus en plus abandonnés par les puissances tutélaires (la Croatie et la Serbie) joueront le jeu de la captation de l'Etat plutôt que la carte séparatiste. Il s'agit seulement d'œuvrer plus vigoureusement pour donner à Dayton les moyens de s'accomplir en se réformant - de servir un véritable projet étatique dans la préservation de la coexistence communautaire. Dans cette Bosnie-là, la Loi peut prévaloir ; le conseil occidental s'ajuster aux besoins locaux et les formations produire une future élite dirigeante rationnelle, adulte, occidentale.

Parfois, cependant, un doute s'imisce, qu'alimente un double sentiment de non-reconnaissance : les acteurs locaux ne voient pas ce qui est fait pour eux, pour leur bonheur à tous ; les capitales occidentales se contentent de noter les cas de détournement de fonds et de se plaindre de la lenteur des réformes. Cette Bosnie-là est plus sombre. Elle porte les traits de l'abandon - ceux des façades de Mostar que l'on n'a pas reconstruites et que l'on laissera béantes, parce qu'aucun travail de fond n'est jamais accompli, parce que la volonté politique manque pour aller plus loin, parce que les divisions et rivalités inter-institutionnelles bloquent l'adoption des mesures nécessaires. Ressentiment il y a alors envers les rigidités du protectorat - lourd, sous-optimal en termes d'efficacité, engoncé dans des inerties bureaucratiques. Cette Bosnie-là a mal d'une absence de mémoire institutionnelle occidentale. On y passe trop brièvement, en cours de carrière, pour garantir son avancement plus que réaliser des projets; on n'y apprend pas assez de langues et le tourbillon du temps international est tel que nul ne prend la peine de réfléchir sur sa pratique ou d'en transmettre les leçons à un successeur nommé à la hâte et que, le plus souvent,

on n'aura pas le temps de rencontrer. On s'interroge sur ces années passées à tenter de forger une réalité sociale nouvelle. On parle corruption, on concède les égarements de leaders politiques locaux soucieux d'accumulation primitive du capital. On doute aussi de la possibilité de laisser des traces durables sur une architecture sans cesse remodelée et sur laquelle les réformes successives semblent rester sans prise.

On sait enfin que l'on achemine vers un désengagement progressif de la communauté internationale en raison tout à la fois de l'émergence d'autres foyers de crise qui suscitent une attention nouvelle (Afghanistan, Irak, etc.) et de frustrations ressenties après sept ans d'efforts dans un Etat de Bosnie-Herzégovine dont chacun s'accorde à penser qu'il n'est pas, en l'état, viable. Au 31 décembre dernier, conformément à la résolution 1432 des Nations unies du 31 juillet 2002, la Mission des Nations unies pour la Bosnie-Herzégovine (MINUBH) a été fermée (ce qui devrait, en aval, se répercuter douloureusement sur le marché de l'emploi local, notamment à Sarajevo<sup>46</sup>). Secteur par secteur, les annonces de budget pour 2003 et 2004 laissent augurer une réduction sensible de l'aide. Si l'Union européenne a repris, le 15 janvier dernier, la supervision de l'opération de police internationale auparavant assurée par les Nations unies<sup>47</sup>, elle s'apprête, elle aussi, à revoir ses financements à la baisse.

La "crise" est donc imminente liée à la réduction prochaine de l'aide occidentale. Mais c'est également autour de ce défi que les deux visages de la Bosnie présentés par les expatriés occidentaux se fondent. Car la crise est nécessaire, peut-être rédemptrice. Elle sera le moment choisi pour que la classe politique prenne la mesure de ses responsabilités, pour que les blocages cessent et que le centre dispensateur de services et ressources conforte son assise par rapport aux cantons ou aux municipalités, rendus financièrement plus dépendants. La Bosnie en peine rejoint alors paradoxalement la Bosnie mythifiée. Et sont éludées dans un même élan les questions de sens et de finalité- au fait, à quel projet politique la Bosnie-Herzégovine renvoie-t-elle ? Quelle vision le nouvel Etat pourrait-il proposer à ses citoyens pour les rassembler ? Que signifie un

---

<sup>46</sup> Si l'on considère que chaque Occidental expatrié tend à employer les services d'un traducteur, d'un chauffeur, d'un employé de maison et contribue à la prospérité d'une kyrielle de restaurants, cafés et autres petits commerces, plusieurs milliers d'actifs bosniens pourraient voir leurs ressources sensiblement amputées.

<sup>47</sup> Sur la relève européenne du Groupe international de police des Nations unies (GIP), se reporter à NOWAK, Agnieszka. « L'Union en action : la mission de police en Bosnie ». *Occasional papers*, 42, janvier 2003, Paris : Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, esp. p.22-31.



Dayton remanié jour après jour et pourtant sacralisé dans une permanence que l'on se refuse à interroger ? Et quelle est donc cette multiethnicité où l'identité se pense par quotas, rigidifiée, pérenne, unique ? -

### ***III.B 2 La Bosnie vue par les citoyens de Bosnie***

Le diagnostic porté par les Bosniens diffère assez sensiblement de celui qui a été proposé plus haut. Il a le mérite d'être moins emphatique, moins normatif aussi, plus informé par une observation de réalités quotidiennes qui se pensent plus dans des termes de survie économique que de vertus idéelles. Et il est unanimement pessimiste pour plusieurs raisons. Là où les représentants de la communauté internationale parlent de la « crise » comme d'une situation à venir, les citoyens de Bosnie-Herzégovine, toutes communautés confondues, ont eux le sentiment de vivre dans une situation de crise depuis l'époque de la guerre, soit toute une décennie...Les ressources physiques, psychiques ou financières qui permettraient de surmonter une telle « crise » sont d'ores et déjà épuisées. Qui plus est, la population ne semble pas consciente, ni préparée à la détérioration socio-économique à venir. Rares sont ceux, y compris parmi les représentants de couches sociales éduquées, qui étaient conscients, en octobre 2002, de la réductions des moyens à venir et des effets de recomposition de l'environnement géopolitique global. Il ne semble pas qu'une politique de communication ait été mise en œuvre afin de les préparer à ces changements. Il est difficile d'anticiper les formes de réactions sociétales qu'une désespérance accrue induira. Depuis plusieurs années, au sein de la jeunesse, le départ pour l'étranger semble constituer l'un des rares façons de rêver une destinée meilleure.

Ce qui nous conduit au second point, l'une des raisons pour lesquelles la situation en Bosnie-Herzégovine est ressentie comme inextricable par la population locale réside dans le fait que, contrairement à ce que l'on peut observer en ce moment au Kosovo, il n'existe pas en Bosnie de projet d'avenir qui puisse être partagé. Il est impossible de penser une idée d'un Etat de Bosnie-Herzégovine auquel les différentes composantes de la Fédération et de la République serbe prêteraient allégeance et qui permettrait d'organiser la mobilisation des énergies individuelles. Dans la province sous contrôle international depuis juin 1999, le passé est en outre perçu comme ayant été largement pire que le présent (à tout le moins depuis la suppression de

l'autonomie en mars 1989). Au Kosovo, un avenir de construction étatique par passage à l'indépendance est envisageable. Pas dans un univers aussi fragmenté et marqué par le souvenir de la guerre que celui de la Bosnie. Or, en l'absence de vision et de vouloir-vivre ensemble, un redressement socio-économique soutenu par un investissement fort des citoyens dans les nouvelles institutions et règles de jeu ne peut être escompté.

Le souvenir de la guerre, on l'a suggéré plus tôt, fait sans doute partie des obstacles à l'émergence d'un imaginaire commun. Il constitue également l'un des principales différences entre le regard porté par les « internationaux » sur la Bosnie et celui prévalant dans la population locale. Là où les Occidentaux tendent à valoriser l'importance des changements accomplis depuis 1995 et, dès lors, à minimiser l'impact que la mémoire de la guerre pourrait avoir sur le jeu politique et social, chez les citoyens ordinaires, ce souvenir est omniprésent. Comme l'ont souligné, dans leurs écrits, Ugo Vlaisavljevic<sup>48</sup> et Xavier Bougarel, le problème est magnifié par le fait que la guerre a été constitutive de nouvelles identités pour chacun des habitants de Bosnie-Herzégovine. Qui plus est, la prégnance du conflit est encore renforcée par les politiques mises en œuvre par la communauté internationale : les diverses aides sociales et autres formes d'assistance à la reconstruction des logements etc. sont liées à des identités forgées au temps de la guerre. Là où il serait éventuellement possible, au niveau interpersonnel, de faire renaître une forme de coexistence entre communautés, l'adoption de ce type de critères d'attribution des bénéfices sociaux tend à les bloquer. Au résultat, en lieu et place d'une projection dans un temps futur à construire, s'observe une nostalgie très forte pour la Yougoslavie de Tito qui, chez les personnes de plus de cinquante ans, renvoie à un vécu rétrospectivement idéalisé, et chez les plus jeunes, au sentiment d'un futur que l'on aurait pu avoir et que l'on n'aura pas. L'un des obstacles majeurs à la viabilité des accords de Dayton est que ceux-ci ne peuvent déboucher sur la formulation d'un projet étatique auquel la majorité des Bosniens puissent adhérer.

---

<sup>48</sup> Voir, entre autres, VLAISAVLJEVIC, Ugo. « La constitution guerrière des petites nations des Balkans ou « qui s'agit-il de réconcilier en Bosnie-Herzégovine ? ». *Transeuropéennes*, 1998, p.125-141 ; VLAISAVLJEVIC, Ugo. « L'identité ethnique et l'ethno-politique » (manuscrit).

### III. C - Quels scénarios futurs pour la Bosnie ?

Dans les années à venir, la présence internationale en Bosnie sera confrontée à plusieurs types de crises. La première concerne les effets d'une dégradation progressive de la situation économique liée au tarissement des aides internationales et à une augmentation du service de la dette. Entre 1991 et 2000, l'UE avait déboursé plus de deux milliards d'euros pour la Bosnie-Herzégovine (dont 1,032 milliard dont le cadre du programme humanitaire ECHO) (voir **Tableau 3**). La contribution au titre des programme OBNOVA et PHARE s'est élevée, quant à elle, à quelque 890.7 millions d'euros pour la seule période 1996-2001.

**Tableau 3 - L'assistance de l'Union européenne à la Bosnie-Herzégovine entre 1991 et 2001 (en millions d'euros)**

1991-1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total		2001	Total + CARDS
<b>BOSNIE HERZEGOVINE</b>										
<b>Phare + Obnova</b>										
		238.33	213.20	202.515	131.858	104.8	890.703	<b>CARDS</b>	105.23	
<b>ECHO (aide humanitaire)</b>										
495.26	145.03	142.45	105.00	87.950	56.400		1,032.090			
<b>Mostar, retour des réfugiés, déminage</b>										
	70.00	57.56	31.80	3.125	2.000	(4)	164.485		(4)	
<b>Media</b>										
0.21 (1)	0.65	1.65	4.09	(2)	(2)	(2)	6.600		(3)	
<b>Démocratie &amp; droits de l'homme</b>										
	0.70	4.80	4.80	1.800	(4)	(4)	12.100		(4)	
<b>Soutien à</b>										

<b>la balance des paiements</b>										
					60.000		60.000			
<b>Total</b>										
<b>495.47</b>	<b>216.38</b>	<b>444.79</b>	<b>358.89</b>	<b>295.390</b>	<b>250.258</b>	<b>104.8</b>	<b>2,165.978</b>		<b>105.23</b>	<b>2,271.208</b>

(1) En 1994 seulement ; (2) Compris dans OBNOVA ; (3) Compris dans CARDS ; (4) Chiffres définitifs pas encore disponibles.

Depuis le lancement du processus d'Association et de stabilisation destiné à permettre la consolidation de la paix à travers l'établissement d'un nouveau partenariat entre les Balkans de l'Ouest et l'UE, un nouvel instrument de financement a été mis en place, CARDS. Or, pour la période 2002-2004, la Bosnie-Herzégovine ne devrait toucher que 172,4 millions d'euros au titre de ce programme (niveau national), plus 23 millions dans le cadre de projets régionaux. Une lecture détaillée des prévisions budgétaires avancées dans le *Bosnia-Herzegovina Strategy Paper* de l'Union européenne pour la période 2002-2006 suggère que la tendance à la contraction des montants alloués sur une base annuelle devrait par ailleurs se poursuivre (voir **tableau 4**).

**Tableau 4 - Bosnie-Herzégovine, programme pluriannuel indicatif 2002-2004 de l'Union européenne**

<b>Priorités</b>	<b>Programmes</b>	<b>Sommes allouées (en millions d'euros)</b>			
		<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Total 2002-2004</b>
<b>Stabilisation démocratique</b>	Retour des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays (IDPs)	23,5	19,5	2,5	45,5
	Réforme des media	1,5	1	1	3,5
<b>Capacité administrative</b>	Réformes du système d'imposition et des douanes	9	5	4	18
	Développement des institutions étatiques	1,5	3,5	4	9
<b>Développement économique et social</b>	Réforme économique et développement	11	0	12,5	23,5
	Cohésion sociale et développement	2,4	4,5	2,5	9,4
<b>Environnement et ressources naturelles</b>	Environnement et ressources naturelles	6,5	11,5	9	27

<b>Affaires intérieures et justice</b>	Administration de la justice	7,5	2	3	12,5
	Police	5	5	0	10
	Asile et migrations	1	5	5,5	11,5
	Gestion intégrée des frontières (enveloppe régionale)	3	6	14	23
<b>TOTAL</b>		<b>71,9</b>	<b>63</b>	<b>58</b>	<b>192,9</b>

Source : Bosnia & Herzegovina : Country Strategy Paper 2002-2006 & Multi-Annual Indicative programme (MIP), 2002-2004, sur Internet à l'adresse :

[http://europa.int/comm/external\\_relations/sec/bosnie\\_herze/esp/index.htm](http://europa.int/comm/external_relations/sec/bosnie_herze/esp/index.htm)

La même remarque s'applique aux financements de la Banque mondiale. Aux 102 millions de dollars (en prêts dans le cadre du programme IBRD/IDA) prévues pour 2002, devraient succéder 55 millions pour 2003 et 47 millions en 2004<sup>49</sup>. Dans le même temps, les remboursements annuels dont la Bosnie-Herzégovine va devoir s'acquitter au titre de sa dette devraient connaître une augmentation sensible - passant de 116 \$ millions en 2002 à 135\$ millions en 2003 et 152\$ millions en 2004 (voir **Tableaux 5 et 6**).

**Tableau 5 - Le service de la dette en Bosnie-Herzégovine (1999-2004) (en millions de dollars)**

	1998	1999	2000 (est.)	2001 (est.)	2002 (proj.)	2003 (proj.)	2004 (proj.)
<b>Service de la dette</b>	116 \$ M	111 \$ M	75 \$ M	73 \$ M	116 \$ M	135 \$ M	152 \$ M

**Tableau 6 - Etat des relations entre la Bosnie-Herzégovine et le Fonds monétaire international**

Approval	Expiration	Amount Approved	Amount Drawn	
Type	Date	Date	(SDR Million)	(SDR Million)
Stand-by	Aug 02, 2002	Nov 01, 2003	67.60	31.60
Stand-by	May 29, 1998	May 29, 2001	94.42	94.42

<sup>49</sup> Chiffres cités dans « Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy Progress Report of the World Bank Group for Bosnia-Herzegovina », 15 octobre 2002, annexe 4, p.1, sur Internet à l'adresse :

[http://www.seerecon.org/Bosnia/Bosnia-DonorPrograms/Bosnia-Donors-WorldBank/BH\\_CAS\\_progress\\_report.pdf](http://www.seerecon.org/Bosnia/Bosnia-DonorPrograms/Bosnia-Donors-WorldBank/BH_CAS_progress_report.pdf)

Échéancier des remboursements anticipés (en millions de SDR)						
		2003	2004	2005	2006	2007
Principal		34.90	32.10	22.05	13.35	
Charges/Intérêts		2.64	1.78	1.03	0.56	0.36
<b>Total</b>		<b>37.54</b>	<b>33.88</b>	<b>23.08</b>	<b>13.91</b>	<b>0.36</b>

Or, la Bosnie de Dayton n'est pas en mesure de dégager les ressources nécessaires au financement de son niveau de dépenses présent dans une situation de réduction des montants alloués depuis l'étranger. Le constat dressé par la Banque mondiale est imparable<sup>50</sup> : la Bosnie-Herzégovine souffre d'une gestion irrationnelle due à des chevauchements institutionnels, définition des compétences imprécises et à une allocation non optimale des ressources. L'administration publique y est surdimensionnée : son entretien a absorbé environ 64% du PNB national en 2000. Les deux plus gros postes en matière de dépenses sont les salaires de la fonction publique et les aides sociales. Environ 27% de la population active est en effet employé dans le secteur public en Bosnie-Herzégovine (28% en Fédération et 24% en République serbe) - contre 21% en France et 15% aux Etats-Unis. Au niveau des aides, les allocations versées aux vétérans représenteraient une ponction de 3 à 4% du PNB chaque année<sup>51</sup>. Enfin, les dépenses liées au secteur de la défense compteraient pour 9% du PNB (contre 2% en moyenne dans les pays européens de l'OTAN) dont 70% allant au versement des salaires en Fédération et 85% en République serbe, nettement plus que les 40% alloués, en moyenne, par les membres de l'Alliance atlantique à ce poste.

<sup>50</sup> Voir World Bank, *Bosnia and Herzegovina. Public Expenditure and Institutional Review : From Aid Dependency to Fiscal Self-Reliance*. Washington : World Bank, 17 juillet 2002.

Ce qui peut inquiéter, cependant, est la nature des « remèdes » proposés afin de tenter de remédier aux dysfonctionnements existants. Par la positive, l'issue à la contraction des ressources est recherchée dans une augmentation des recettes liées à l'exportation. Les représentants de la communauté internationale semblent placer tous leurs espoirs dans un processus de privatisation récemment engagé à leur initiative. A l'occasion de l'annonce du déblocage d'une tranche de 16 millions de dollars, en décembre 2002, dans le cadre de l'accord de stand-by signé en août, le vice-directeur du FMI, Shigemitsu Sugisaki, a ainsi réitéré que le FMI voyait dans l'argumentation significative des exportations de la Bosnie-Herzégovine le principal moyen de compenser la réduction progressive anticipée des flux d'aide liés à la reconstruction<sup>52</sup>. Toutefois, les conditions d'une telle augmentation semblent loin d'être réunies. L'expérience des politiques de privatisation administrées dans les autres anciennes économies dirigées a en effet démontré qu'un laps de temps de plusieurs années s'écoulait généralement entre le moment où le transfert de propriété vers le secteur privé était réalisé et celui où l'on observait une réforme effective de la gouvernance des entreprises. L'amélioration du management était, elle-même, conditionnée par la nature du système d'intermédiation financière et l'afflux d'investissements étrangers....Au mieux, cette hausse des exportations consécutives à une restructuration réussie du secteur industriel devrait attendre plusieurs années. Au pire, on continuera à observer, en Bosnie, une désindustrialisation liée à la faillite des anciens conglomérats industriels sans qu'une alternative soit trouvée à un maintien « sous perfusion » de l'économie<sup>53</sup>.

Par la négative - et c'est cette piste qui est poursuivie avec, semble-t-il, le plus de vigueur - l'équilibre des comptes de la Bosnie-Herzégovine est recherché dans une rationalisation des dépendances budgétaires qui devrait se traduire, premièrement, par une réduction des emplois publics, un meilleur contrôle des hausses de salaires dans la fonction publique et la mise en place

---

<sup>51</sup> Voir World Bank, *Bosnia and Herzegovina. Public Expenditure and Institutional Review...*, op. cit., p.8.

<sup>52</sup> Voir « IMF Approves US\$16 Million Tranche to Bosnia and Herzegovina Under Stand-By Credit », *IMF News Brief*, No. 02/131, 20 décembre 2002. Pour Shigemitsu Sugisaki, « In the context of prospective declines in reconstruction aid inflows and high unemployment, actions to increase exports will be essential. Fiscal prudence and efforts to accelerate privatization, improve the business environment, and strengthen bankruptcy procedures will form key elements of an appropriate strategy to achieve this objective. The poverty reduction strategy paper now under preparation should aim to tackle poverty on the basis of strong macroeconomic policies, and efforts are encouraged to secure as wide an ownership base for this as possible » .

de système de contractualisation et de sous-traitances de certains services publics. Deuxièmement, l'imposition d'une plus grande rigueur budgétaire aux municipalités et cantons est souhaitée, comme la réduction des aides sociales - notamment les pensions pour les vétérans de la guerre et leurs familles : à terme, la Banque mondiale recommande ainsi que soient « éliminés les bénéficiaires pour les grands-parents et leurs proches. Ils n'existent pas ailleurs, pour les parents »<sup>54</sup>. Troisièmement, une amélioration du système de collecte des impôts doit intervenir, couplée avec une hausse des taux de prélèvement. Quatrièmement, le budget de la défense doit être significativement réduit. Dans une perspective de long terme, nul ne saurait contester que l'Etat de Bosnie-Herzégovine doit rationaliser ses dépenses. Mais, à court terme, cet appel à la « raison » économique risque d'entrer en contradiction radicale avec une rationalité politique qui suggérerait plutôt, pour sa part, de continuer à assurer le financement d'une fonction publique pléthorique ou à octroyer des aides sociales « disproportionnées » aux vétérans plutôt que de remettre en cause les fragiles équilibres sociaux et communautaires issus de ces redistributions budgétaires.

Le risque est ici éminemment politique : premièrement, une détérioration de la situation économique va déboucher sur frustration accrue, à terme, d'ici deux ou trois de la majorité de la population. La pression se retrouvera également accrue sur les municipalités et les cantons (en fédération croato-musulmane) pour parvenir à prévenir cette dégradation du statut social de pans entiers de la société. Les disparités très profondes qui existent aujourd'hui entre la fédération et la république serbe, d'une part, au sein même des deux entités, d'autre part, devraient source de ressentiments accrus. Or il est à craindre que l'on n'observe alors une nouvelle confusion entre ressentiments socio-économiques et contestation communautaire, avec détérioration des relations entre les trois peuples constitutifs de la Bosnie-Herzégovine. D'autant que les élites politiques locales, incapables de délivrer ce que leurs concitoyens attendent, seront fortement incitées à trouver d'autres supports de mobilisation et pourraient être tentées de consolider leur contrôle localisé en adoptant une rhétorique de la peur et de la défense « ethnique », ainsi qu'en recourant à la main d'œuvre « libérée » par la nouvelle rationalisation de l'économie (les associations de

---

<sup>53</sup> Sur le mode de fonctionnement de l'économie bosniaque « sous perfusion », on pourra notamment se rapporter aux analyses de VUKADINOVIC, Nebojsa. « Bosnie-Herzégovine 200-2001. Quelle intégration pour un pays désintégré ? ». *Le courrier des pays de l'Est*, juillet-août 2001, p. 18-27.

<sup>54</sup> Voir World Bank, *Bosnia and Herzegovina. Public Expenditure and Institutional Review*, op. cit., p.8.



vétérans, par exemple) pour maintenir son emprise sur des sites économiques ou des infrastructures jugés stratégiques. En toute société, une contraction des ressources pose la question de la répartition avec acuité. Plus encore dans un pays qui reste fondamentalement désintégré et marqué par le souvenir de la guerre...

Dans l'attente de ces difficiles mesures budgétaires, les recettes appliquées par les acteurs internationaux présents sur le terrain oscillent entre un volontarisme accentué (il s'agit de faire tout ce que l'on peut tant que cela est encore possible - en termes de réformes institutionnelles, de formation des personnels, de rationalisation de l'activité gouvernementale, etc.) et un appel à la lucidité sur «les réalités » de la Bosnie, singulièrement sur la crise économique à venir et la nécessité de laisser les acteurs locaux apprendre à relever le défi par eux-mêmes. L'alternance entre ambitions réformatrices et responsabilisation est tout aussi sensible dans les rapports consacrés par les organisations internationales à la Bosnie. Que l'on songe, par exemple, au volumineux et très instructif rapport de la Banque mondiale sur les finances publiques de la Bosnie de juillet 2002<sup>55</sup> : d'un côté, une liste impressionnante de projets de réformes est annoncée qui va de la conceptualisation d'un système d'imposition à sa mise en œuvre effective, de la définition de la politique sociale, d'éducation, de santé à la gestion des dépenses militaires. De l'autre, on ne compte plus les références à la nécessité pour la Bosnie de faire avec certaines « réalités » - et, corrélativement, de modérer ses attentes et ambitions... Tout se passe comme si l'on était engagé dans une course de vitesse dans laquelle le retrait constitue un horizon indépassable, tout comme le tarissement des aides (anticipé vers 2005-2006). Il s'agit de bricoler au mieux, dans l'urgence et avec des budgets réduits, des arrangements susceptibles de fonctionner pendant au moins quelques années. Dans ce contexte de pré-départ, toute interrogation de fond sur les modalités d'intervention de la communauté internationale est en tout cas éludée.

A moyen terme, certaines réformes dans l'action internationale vont devoir être envisagées :

- Premièrement, il serait utile de réorienter les dépenses vers une politique de cohésion

---

<sup>55</sup> Voir World Bank, *Bosnia and Herzegovina. Public Expenditure and Institutional Review*, ibid.

sociale et d'encouragement à l'emploi. La politique sociale ne peut cependant se contenter de cibler la lutte contre la pauvreté. Des investissements publics, des politiques de soutien ciblés à certains secteurs clés de l'économie (notamment de l'industrie) par-delà la logique de privatisation et de libre-échange doivent être mises en place si l'on souhaite éviter une mauvaise gestion de l'extraversion économique. L'application mécanique d'une politique de stabilisation macro-économique de type ajustement du FMI ne sera pas en mesure de poser les jalons d'une croissance économique durable et d'une gestion pertinente des formes de redistribution sociale.

- La nature des interactions entre « internationaux » et « locaux » doit être fondamentalement changée. Il convient de sortir d'une relation malsaine où l'attente d'un accès aux ressources du pouvoir par redistribution clientélaire en échange d'un parler « modéré ». Les acteurs locaux doivent être associés autrement – dans une discussion ouverte, tenant compte des savoir-faire locaux, sur les conditions de viabilité d'un projet politique de long terme ne se résumant pas à de grands appels lyriques à l'euphorisation démocratique heureuse, mais se concentrant sur la formulation de programmes microéconomiques. Il convient de veiller à donner les moyens aux acteurs locaux de penser une relation nouvelle avec leur électorat, fondée sur la capacité d'écoute et de réponse (*responsiveness*), d'un côté, et sur l'association des électeurs aux réflexions concernant l'avenir du pays, de l'autre.
- La capacité à préserver la cohésion de la Bosnie-Herzégovine dépendra également beaucoup des évolutions plus larges au niveau régional. Notamment des dynamiques de changement en Croatie. Un de facteurs qui a contribué à la renonciation par les leaders croates de Bosnie aux projets de réunification avec la Croatie provient de la nouvelle ligne politique suivie à Zagreb depuis le décès de Franjo Tudjman. Ces choix actuels s'adosent à l'espoir de voir la communauté internationale « raccrocher » de nouveaux pays au train de l'Europe élargie de la deuxième vague (Bulgarie et Roumanie à l'horizon 2007). Si en revanche, il devait s'avérer qu'une telle finalité n'est plus visée et que l'Ouest des Balkans ne constitue pas une priorité européenne, une reconsidération des priorités des acteurs croates pourrait intervenir qui serait des plus néfastes pour la stabilité de la Bosnie-Herzégovine. La même remarque s'applique à

l'accompagnement des changements démocratiques en Serbie. Le sommet de Thessalonique prévu pour le mois de juin 2003 et devant clore la présidence grecque de l'Union européenne représentera de ce point de vue un moment charnière.

- La focalisation sur l'encouragement à des projets de coopération régionale et le désir de souligner que les accords d'association et de stabilisation ne sont pas des préaccords d'adhésion, mais bien des instruments de partenariat d'un autre genre ne peuvent que susciter l'alarme. Il est impératif, maintenant plus que jamais, d'affirmer une volonté politique européenne et de ne pas laisser la Bosnie-Herzégovine ou les Balkans de l'Ouest dans leur ensemble confinés dans une logique du *statu quo* tenue, à tort, pour l'autre face de la stabilisation.

#### **IV - Elections, légitimité démocratique et stabilité dans les Balkans : le lien manquant**

Depuis plus d'une décennie, la communauté internationale semble avoir placé ses espoirs de stabilisation politique en Europe du Sud-Est dans l'organisation, sous supervision internationale, de scrutins électoraux. En sept années de protectorat international, la Bosnie-Herzégovine a ainsi connu pas moins de six consultations, presque une par an<sup>56</sup>. Même score pour le Kosovo qui a trouvé le temps d'enchaîner un scrutin législatif et deux élections municipales depuis la fin de l'intervention de l'OTAN en juin 1999. Au lendemain de la signature des accords d'Ohrid venus mettre un terme au conflit entre minorité albanaise et majorité slave en Macédoine, le 13 août 2001, l'accent a pareillement été mis sur la nécessité de compléter la ratification des changements constitutionnels prévus par des élections anticipées. Le résultat a été un automne 2002 particulièrement riche en votes : la vague électorale a touché tour à tour la Macédoine (législatives du 15 septembre), la Serbie (présidentielles du 29 septembre), la Bosnie-Herzégovine (élections présidentielles, législatives et locales du 5 octobre), le Kosovo (municipales, le 26 octobre) et le Monténégro (parlementaires, le 20 octobre, et présidentielles, le 22 décembre).

---

<sup>56</sup> Il s'est agi d'élections générales (en 1996, 1998, 2000 et 2002), d'élections municipales (en 1997 et en 2000) et d'élections extraordinaires à l'assemblée nationale de la République serbe en 1997.

Le seul trait commun à ces votes aura sans doute été la faible mobilisation citoyenne qu'ils auront suscitée et le peu d'enthousiasme avec lequel l'issue des urnes a été accueillie<sup>57</sup>. Les exemples les plus saisissants, à cet égard, sont ceux de la Serbie et du Monténégro. Faute d'être parvenus à franchir le seuil des 50% de votants requis par la loi électorale, l'un comme l'autre ont dû s'y reprendre à plusieurs reprises pour tenter de se doter d'un président. Sans succès. Cet acharnement à réitérer un rite démocratique pourtant en butte aux désaveux successifs des électeurs – comme si l'espoir persistait d'effacer le message politique dont l'abstention est porteuse en rejouant la procédure et si « l'apathie électorale » n'était qu'une simple anomalie vouée à être éradiquée par la reproduction mécanique de la geste démocratique - prêterait presque à sourire, si la situation n'était aussi préoccupante. Trois fois, le 29 septembre, le 13 octobre et le 8 décembre<sup>58</sup>, les électeurs serbes ont été conviés à se rendre aux urnes pour choisir leur futur chef de l'Etat. Et alors que le candidat du Parti démocratique de Serbie (DSS), Vojislav Koštunica, était arrivé largement en tête au terme du premier tour fin septembre, il n'a pu convertir son avance en victoire au second : seuls 45,09% des électeurs s'étaient déplacés. On a alors vu, dans un élan consensuel rarement connu, les représentants de la communauté internationale, de l'Eglise orthodoxe et des milieux intellectuels serbes s'unir dans un appel à la participation. Las, le deuxième second tour, organisé le 8 décembre, loin de rassembler les forces vives de la nation, n'a convaincu que 43,88% des électeurs... Tout au plus aura-t-il servi à consolider la position politique du leader radical, Vojislav Šešelj. Bilan : fin février, la Serbie était toujours sans président élu<sup>59</sup>. Ce n'est sans doute pas tout à fait par hasard si l'assassinat du premier ministre serbe, Zoran Djindjić, le 12 mars 2003, est intervenu précisément dans ce contexte d'incertitude institutionnel où l'essentiel du poids de la décision reposait sur le chef de

---

<sup>57</sup> Seule fait exception, de ce point de vue, la Macédoine : le scrutin de septembre dernier, qui laissait espérer une rupture avec la logique de conflit de 2001, a mobilisé plus de 70% des électeurs et permis une alternance côté macédonien-slave comme côté albanais. Si la victoire de Branko Crvenkovski, leader des Sociaux-démocrates déjà au pouvoir entre 1991 et 1998, n'a guère rassuré la majorité slave sur les chances de voir un art de gouverner inédit, dans la communauté albanaise, en revanche, la création de l'Union démocratique pour l'intégration (*Bashkimi demokratik për integrim*) par l'ancien leader de la guérilla de 2001, Ali Ahmeti, a été ressentie comme une opportunité réelle de refondation des rapports dirigeants-dirigés au sein de la communauté. Ces espoirs semblent toutefois s'être dissipés depuis lors. Au mois de mars 2003, la tension était de nouveau très vive dans le pays et le sentiment d'aliénation des électeurs - toutes communautés confondues - très puissant.

<sup>58</sup> Les taux de participation ont été, respectivement, de 45,09% à l'occasion du second tour organisé le 13 octobre et consécutivement invalidé et de 43,88%, le 8 décembre. En octobre, Vojislav Koštunica avait largement devancé son principal adversaire en recueillant 66,67% des suffrages face à Mirosljub Labus, co-fondateur du G 17 et candidat indépendant (31,23%). En décembre, il devait une fois encore l'emporter, cette fois-ci contre le nationaliste radical, Vojislav Šešelj, par 57,4% des voix (contre 31,1%).

gouvernement. Avant son décès, le premier ministre s'était déclaré partisan d'une réforme constitutionnelle. Il s'agissait de faire élire le chef de l'Etat par le parlement. Puisque le peuple souverain ne semblait plus vouloir, par son vote, désigner ses représentants légitimes, pourquoi ne pas renoncer à le solliciter trop souvent ?

L'horizon électoral n'a guère été plus dégagé au Monténégro: le 22 décembre dernier, le candidat du Parti démocratique des socialistes (DPS), Filip Vujanović, un proche du nouveau Premier ministre et ancien Président du Monténégro, Milo Djukanović, arrivé largement en tête avec 83,9% des suffrages, a vu son élection invalidée, seuls 45,9% des inscrits ayant accompli leur devoir électoral. Le vote de rattrapage du 9 février 2003 n'a finalement rallié qu'1,5% du corps électoral supplémentaire et l'on n'a pas dépassé les 47,4% de votants. Que l'on se console. Il semblerait que le législateur monténégrin se soit lui aussi finalement résolu à envisager un amendement à la loi électorale. Il s'agirait cette fois-ci de supprimer la barre des 50%...

Bien que certaines capitales occidentales se soient inquiétées de la parcimonie avec lequel les électeurs ont fait usage de leur droit de vote, aucune conclusion ne semble en avoir été tirée de ces ratages à répétition. Maints arguments ont été avancés pour expliquer la fatigue des électeurs - les désillusions par rapport à des réformes au coût social inévitablement élevé, les dérives d'élites partisans aux pratiques clientélares, voire la trop grande fréquence des appels à l'arbitrage populaire. Par-delà ces constats, nul n'a, semble-t-il, songé à interroger l'un des principaux postulats des politiques d'aide à la démocratisation à l'Est, à savoir l'assimilation du vote à une potion démocratique, censée lier les citoyens à leurs élus dans l'acte même de leur déléguer le pouvoir de gouverner et, partant, favoriser l'adhésion populaire à la démocratie. A aucun moment, la croyance en l'aptitude du processus électoral à produire de la volonté collective et de la légitimité démocratique n'a été remise en question. C'est en des termes culturalistes que les rares analystes qui se sont aventurés à pousser plus avant la réflexion sur « l'apathie électorale » ont abordé la question : ne fallait-il pas voir dans ce désenchantement le symptôme d'une absence de culture démocratique ? Tantôt banalisée par référence aux difficultés économiques des sorties de guerre et des transitions, tantôt érigée en trait distinctif de sociétés aux conversions démocratiques récentes, l'anomalie de l'abstention a été doublement éludée.

---

<sup>59</sup>Le mandat du chef d'Etat en exercice, Milan Milutinović, étant arrivé à échéance le 5 janvier 2003, c'est la

Pourtant, pour qui voudrait s'y attarder un instant, ces scrutins sans électeurs sont bien porteurs d'un message politique. Ils ne nous disent nullement l'immaturation de sociétés nostalgiques des ères autoritaires ou avides d'un retour à l'ordre. L'affaire est, en un sens, beaucoup plus grave. Ce qu'ils viennent nous rappeler, c'est qu'en Europe du Sud-Est (et, peut-être, en Europe tout court), une large frange des électeurs ne croit tout bonnement pas, ne croit plus, que de nouvelles élections puissent déboucher sur un gouvernement meilleur. Troquer un parti pour un autre n'y changera rien. La dernière décennie en a connu des alternances – ces alternances dans lesquelles, au début des années 1990, les théoriciens de la démocratie voyaient de si fiables indicateurs de consolidation démocratique<sup>60</sup> - ; mais, du point de vue des électeurs, il s'est agi d'alternances sans alternative. Aujourd'hui, le miracle de la conversion, par l'élection, des préférences individuelles en choix collectifs producteurs d'allégeance ne semble plus opérer. L'élection, clé de voûte de la légitimité en régime représentatif, a cessé d'être ce moment où consentement, mandat, adhésion et autorité s'engendrent mutuellement. Simple traitement comportemental, la répétition du jeu électoral et les campagnes occidentales de lutte contre l'abstention ne suffiront pas à résoudre le problème.

L'impuissance du « remède électoral » à contrer le sentiment de défiance des élites politiques observable en Europe du Sud-Est, on va essayer de la faire apparaître en revenant d'abord sur les conditions d'émergence d'une « industrie » de l'élection sous supervision internationale dans les années 1990. Ensuite, certaines « anomalies » électorales seront envisagées plus en détail, qui nous amèneront dans un troisième temps à réfléchir sur les significations de la crise du vote comme instrument de production d'un vouloir collectif et démocratique.

---

présidente de l'Assemblée nationale, Natacha Micić, qui a été chargée d'assurer l'intérim.

<sup>60</sup> Tel était notamment le cas de Samuel Huntington pour qui une démocratie « pouvait être vue comme consolidée si le parti ou le groupe qui prenait le pouvoir dans l'élection initiale au moment de la transition perdait une élection suivante et remettait le pouvoir aux vainqueurs, et si ces vainqueurs ensuite remettaient le pouvoir de manière pacifique aux vainqueurs d'une élection ultérieure ». Voir Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman : University of Oklahoma Press, 1992, p.26.

#### IV.A - Le développement d'une « industrie électorale » sous supervision internationale : l'illusion procédurale des années 1990

Dans les années 1980, au fur et à mesure que les interrogations sur les défaillances de la démocratie représentative se multipliaient à l'Ouest<sup>61</sup>, une sorte de « fétichisme électoral » a tendu à s'imposer à l'exportation - comme si, en terres étrangères ou étrangères, là où il s'agissait d'inviter la démocratie à fleurir, la mécanique électorale retrouvait un peu de la vigueur qui lui faisait défaut à l'Ouest. Que l'on songe, par exemple, aux (re)démocratisations dans l'Amérique latine des années 1980 : la tenue de scrutins pluripartites sous supervision internationale y a été très vite érigée en critère à l'aune duquel juger la réussite des processus de changements politiques engagés. Dès cette époque, les recherches quantitatives sur les démocratisations se sont multipliées qui s'employaient à identifier, pour étayer leurs ambitions comparatives, des instruments de « mesure » des avancées démocratiques réalisées par les Etats réformateurs<sup>62</sup>. La question était d'importance à un moment où l'entrée dans le club des démocraties devenait le pivot de toute stratégie de crédibilisation politique des élites gouvernantes...et où les programmes d'assistance internationale se voyaient de plus en plus souvent flanqués d'éléments de conditionnalité politique<sup>63</sup>. L'organisation régulière de scrutins, l'éventualité d'alternances

---

<sup>61</sup> La critique des dysfonctionnements de la démocratie représentative s'est notamment articulée autour deux axes. Premièrement, a été dénoncée l'impuissance de la représentation à véritablement rendre présents les représentés en raison d'une trop grande différence entre élus et électeurs dans le cadre du débat sur le communautarisme. D'autre part, certains auteurs ont réaffirmé la nécessité de développer des formes de démocraties directes pour redonner sens et contenu au principe progressivement affadi d'une participation citoyenne. Sur le second thème, voir entre autres, Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* ; Bohman and Rehg (dir.), *Deliberative Democracy* ; Carole Pateman, *Participation and Democracy Theory* ; Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms* ; Jack Hayward (dir.), *The Crisis of Representation in Europe* ; Ian Budge, *The New Challenge of Direct Democracy*. Sur le premier, on pourra notamment consulter Will Kimlycka, *Multicultural Citizenship* ; Seyla Benhabib, *Democracy and Difference* ; Anne Phillips, *The Politics of Presence*.

<sup>62</sup> Sur les débats relatifs aux critères d'évaluation des accomplissements démocratiques, on pourra se reporter à Alex Inkeles (dir.), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*. New Brunswick, N.J. : Transaction Publisher, 1991 ; Tatu Vahnenen, *The Process of Democracy*, New York : Crane Russak, 1990 ; Kenneth Bollen, « Political Democracy : Conceptual and Measurement Traps ». *Studies in Comparative International Development*, 25, printemps 1990 : p.7-24 ; Kenneth Bollen, « Issues in the comparative measurement of political democracy », *American Sociological Review*, 45, juin 1980: p.370-390.

<sup>63</sup> Les grandes organisations dispensatrices d'aide ont d'ailleurs fait partie des structures qui ont encouragé le développement d'instruments de mesure plus fiables des avancées démocratiques, au début des années 1990. Voir, notamment, United States Agency for International Development (USAID), « Asia Democracy Program Strategy », manuscrit (1991), rédigé dans le cadre de la *Democracy Pluralism Initiative* ; Paul Redfern, « Methodology Employed in the Construction of PFI », manuscrit préparé pour le United Nations Development Program (UNDP), 1990. Sur les politiques « d'exportation » internationale de la démocratie dans les années 1980 et aux débuts des changements politiques à l'Est, se reporter, entre autres, à Joan Nelson, *Encouraging Democracy : What Role for*

politiques avaient certes l'avantage de constituer des indicateurs aisés à traiter et à répertorier. A la même époque, c'est une définition de plus en plus strictement procédurale de la démocratie qui était en passe de prévaloir<sup>64</sup>. Minimaliste, celle-ci faisait fi de toute référence à des notions de justice sociale ou d'égalité. Surtout, elle se concentrait sur les rites et symboles de la démocratie – à l'instar du vote, régulateur de l'incertitude au fondement du jeu démocratique. Les modalités de participation des électeurs en dehors des grands messes électorales tout comme les questions de *responsiveness* des élites dirigeantes étaient tenues pour secondaires.

Dans le sillage de la chute des régimes communistes à l'Est, ce fétichisme électoral a trouvé un nouveau terrain d'application<sup>65</sup>. Le goût du jour y était plus que jamais favorable. Le savoir - un temps dominant - de la transitologie ne vantait-il pas les vertus des négociations interélitaires censées garantir le transfert pacifique du pouvoir des anciennes vers les nouvelles élites, tout en affichant une certaine réticence devant un « recours à la rue » jugé potentiellement déstabilisateur<sup>66</sup> ? Le retour à la « normale » passait par un retour des citoyens chez eux et par un encadrement de la participation en des moments et lieux choisis<sup>67</sup>. En parallèle, la tenue d'élections « libres et démocratiques » se voyait investie d'une remarquable capacité à produire de la légitimité internationale et, partant, à assurer l'accès aux aides. Mais pour garantir la pleine transparence de procédures, il fallait des observateurs extérieurs, neutres. Une véritable industrie de l'observation électorale vit alors le jour qui n'a cessé de prospérer depuis lors. L'un de ses principaux promoteurs a été l'Organisation de la coopération et de la sécurité en Europe (OSCE),

---

*Conditioned Aid?* Washington DC : Overseas Development Council, 1992 ; Abraham Lowenthal, *Exporting Democracy : The United States and Latin America*, Baltimore : Johns Hopkins Press, 1991 ; Graham Allison et Robert Beschel, « Can the United States Promote Democracy ? », *Political Science Quarterly*, 107, print. 1992.

<sup>64</sup>A titre d'illustration, on peut songer aux travaux de Samuel Huntington, « The Modest Meaning of Democracy », In : Robert Pastor (dir.), *Democracy in the Americas*, New York : Holmes and Meier, 1989 : p.13-16 ; Robert Dahl, *Democracy and its Critics*, New Heaven : Yale University Press, 1989 (esp. Chap. 15) ; Larry Diamond, Juan Linz, et Seymour Martin Lipset (dir.), *Politics in Developing countries : Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colo. : Lynne Rienner, 1990 ; Guillermo O'Donnell, « Challenges to Democracy in Brazil ». *World Policy Journal*, print. 1988, 5 ; Giuseppe di Palma, *To Craft New Democracies*, Berkeley : University of California Press, 1990 ; Stephanie Lawon, « Conceptual Issues in the Study of Regime Change and Democratization ». *Comparative Politics*, janvier 1993, 25 : p.88-92.

<sup>65</sup> On a sans doute un peu oublié, aujourd'hui, que cette ferveur alla jusqu'à embrasser les Etats du continent africains, invités à leur tour à engager des transitions à la démocratie, faire des pactes et s'en remettre au jugement du vote populaire.

<sup>66</sup> Cette réticence est notamment sensible dans les contributions de Philippe Schmitter et Terry Karl et les efforts de typologisation des transitions des années 1990-1992. Voir Philippe Schmitter et Terry Karl. « Modes of Transition in Latin America, Southern, and Eastern Europe », *International Social Science Journal*, 43, mai 1991 : p.269-284.



filie de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui avait accompagné le processus d'Helsinki au temps de la guerre froide. En charge de questions liées aux droits de l'homme, l'OSCE a vu ses missions s'étendre progressivement pour englober démocratisation, gestion des minorités, droits des femmes ou encore éducation. Avec l'établissement d'un protectorat occidental sur la Bosnie-Herzégovine au lendemain des accords de Dayton, en novembre 1995, un nouveau cap a été franchi, l'OSCE – parallèlement à la Mission des Nations Unies pour la Bosnie-Herzégovine (MNUBH) – se voyant attribuer un rôle de premier plan dans la mise en place du nouvel Etat<sup>68</sup>. Les efforts de rationalisation de la présence internationale décidés à la veille de l'introduction d'un nouveau protectorat sur le Kosovo, en juin 1999, ont par ailleurs contribué à institutionnaliser plus avant le rôle prééminent de l'OSCE, en charge cette fois-ci de l'un des quatre piliers de la Mission intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK) – le pilier « Démocratisation et Institution-Building ».

On ne compte désormais plus les situations dans lesquelles les représentants de la communauté internationale se portent à la rescousse d'Etats aux légitimités démocratiques et aux structures administratives défaillantes en orchestrant la tenue des consultations électorales. Certes, le concours international varie en intensité d'un pays à l'autre. Il est plus discret dans des Etats souverains et plus sensible dans les régions sous administration internationale (Bosnie-Herzégovine, Kosovo) en dépit d'un transfert progressif de compétences vers les acteurs locaux<sup>69</sup>. En accompagnement, une kyrielle d'observateurs sillonnent la péninsule balkanique à la faveur de « tours guidés » d'une dizaine de jours. A chaque scrutin, c'est aussi toute une

---

<sup>67</sup> La question de la « démobilisation post-révolutionnaire » est notamment envisagée dans Grzegorz Ekiert, « Democratization Processes in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration », *British Journal of Political Science*, 21, aut. 1991 : p. 285-313.

<sup>68</sup> Les missions de l'OSCE en Bosnie ont fait l'objet d'une définition en annexe des Accords de Dayton (annexe 3 « Agreement on elections »). L'article II de l'annexe 3 postule notamment que l'OSCE est chargée par les parties signataires des accords de « superviser, d'une façon à déterminer par l'OSCE et en coopération avec d'autres organisations internationales autant que l'OSCE l'estime nécessaire, la préparation et la conduite d'élections » à tous les niveaux de responsabilité en Bosnie-Herzégovine. Le texte complet peut être trouvé sur Internet à l'adresse : <http://www.oscebih.org/essentials/gfap/eng/annex3.asp#ArticleIITheOSCERole>. L'OSCE s'est également vu attribuer des prérogatives en matières de droits de l'homme (voir annexe 6 « Agreement on Human Rights », des accords - <http://www.oscebih.org/essentials/gfap/eng/annex6.asp>). Présentement, la mission de l'OSCE en Bosnie a été organisée autour de six départements (Démocratisation, Droits de l'homme, Education, Mise en œuvre des élections et Coopération en matière de sécurité).

<sup>69</sup> Ainsi, à l'automne 2002, la Bosnie de l'après-Dayton a-t-elle connu ses premières élections non prises en charge par l'OSCE. Au préalable, la communauté internationale avait cependant pris soin de veiller à l'adoption de règles électorales susceptibles de conforter l'assise des partis politiques dits « citoyens ». La loi électorale du 19 septembre 2001 a été notamment amendée le 10 avril, le 3 mai et le 3 août 2002. Le texte complet en est disponible en traduction anglaise à l'adresse : [http://www.oscebih.org/elections-implementation/pdf/el\\_law-eng.pdf](http://www.oscebih.org/elections-implementation/pdf/el_law-eng.pdf)

scénographie qui est élaborée. Dans leur couverture des échéances électorales, les media ne manquent jamais une opportunité de rapporter les commentaires, petites phrases ou autres déclarations des responsables occidentaux en charge de la supervision électorale ; on interroge les membres des missions, on réalise des portraits, dans un travail qui mêle un soupçon d'exotisme et des efforts de rassurance évidents. Peu importe, au fond, que les observateurs en tournée ne maîtrisent généralement pas la langue du pays, qu'ils s'écartent rarement des circuits convenus ou que leur présence, dans les salles de vote, ne parvienne qu'à prévenir certaines formes de fraudes électorales. *L'importance accordée à la reconnaissance internationale de l'issue des urnes par les élites dirigeantes des pays d'Europe du sud-Est est devenue telle que tout se passe comme si le moment de la consécration électorale s'était déporté : il n'intervient plus lors à l'annonce des résultats par la commission électorale centrale, mais une fois que les acteurs internationaux ont certifié la régularité des scrutins.* L'industrie de l'observation électorale est devenue, en quelque sorte, une industrie du « dire légitime » en politique, chargée d'avaliser ou de contester les redistributions de pouvoir en cours.

Le déroulement de la crise politique de 1996-1997 en Albanie fournit une illustration parlante du poids grandissant de cette interprétation externe du vote populaire dans le jeu politique local et des instrumentalisation politiques dont elle peut faire l'objet. Comme l'a très finement montré Ilez Biberaj dans son ouvrage *Albania in Transition. The Rocky Road to Democracy*,<sup>70</sup> les étapes de la délégitimation du pouvoir Berisha ont été scandées par l'entrelacs des déclarations des observateurs internationaux et les entreprises d'instrumentalisation politique, par l'opposition socialiste, de la nouvelle rhétorique sur la légalité électorale. A quelques heures de la clôture des élections législatives du 26 mai 1996, c'est l'argument des irrégularités qui avait été avancé par les responsables du Parti socialiste (post-communiste) - donné perdant dans les sondages - pour légitimer le retrait de leurs observateurs et membres des commissions électorales, avant même que le décompte des voix ne soit achevé. Les premiers commentaires de la communauté internationale à l'issue du scrutin, tout en soulignant l'existence de fraudes et en invitant à la réitération de la consultation dans certains districts, avaient été prudents : le verdict des urnes n'avait pas été en tant que tel remis en question, pas plus que la victoire du Parti démocratique de Sali Berisha. Profitant de la présence des observateurs et représentants des

media occidentaux, les socialistes organisaient une manifestation en plein cœur de Tirana, anticipant – à juste titre – que la gestion policière de l'événement serait répressive et nuirait à l'image du pouvoir en place. S'en suivait un durcissement du discours occidental avec la publication du rapport très critique de l'OSCE du 12 juin et l'appel du gouvernement américain à la tenue de nouvelles élections anticipées, début juillet. Au plan international, le pouvoir Berisha était décrédibilisé. Sur la scène domestique, la querelle relative aux législatives de mai 1996 annonçait un durcissement autoritaire et une délégitimation du régime, qui allaient peser lourdement sur la gestion de l'effondrement des pyramides financières en janvier 1997. Bilan : dans l'Albanie de 1996, la compétition politique a pris la forme de stratégies visant à influencer l'appréciation des élections par les Occidentaux plus qu'à mobiliser les suffrages des électeurs.

Ces risques d'instrumentalisation politique de l'enjeu de la reconnaissance sont-ils suffisants pour mettre en cause l'importance accordée à l'élection dans la stabilité démocratique ou encore les techniques de supervision électorale ? Après tout, les vertus de élections sous supervision internationale ne sont pas seulement de pure forme. La valorisation de l'instrument électoral s'adosse en effet à l'idée selon laquelle le vote constitue le meilleur mode de sélection des élites dirigeantes et de production de la légitimité nécessaire aux politiques démocratiques. Dans un régime représentatif, ne suppose-t-on pas que le moment où se délègue la volonté démocratique est fondateur ? Il est celui du consentement fait soutien. Le propos théorique est certes séduisant. Le problème est que, depuis quelques années, les anomalies s'accumulent dans les Balkans, qui tendent à remettre en cause la croyance dans les vertus stabilisatrices et légitimantes de l'élection.

#### **IV - B – La multiplication des anomalies ou les défaillances de la parole électorale**

Trois formes de « dysfonctionnements » peuvent être mises en évidence. La première concerne une propension, parfois sensible, à nuancer les évaluations internationales des processus électoraux en fonction d'objectifs plus larges comme la stabilité politique. Ce maniement tactique, tout en ne produisant pas toujours les effets attendus, tend à minorer l'appréciation des signaux de crise politique observables dans le contexte électoral. Il risque également de

---

<sup>70</sup> Voir Ilez Biberaj, *Albania in Transition. The Rocky Road to Democracy*, Boulder, Colorado : Westview Press,

contribuer à décrédibiliser, aux yeux des citoyens ordinaires, une logique électorale sous influence. A un second niveau, le souci de bien faire va parfois jusqu'à des efforts pour « redresser », au nom de l'intérêt général et dans le cadre du montage de coalition post-électorale, les effets de choix populaires parfois « malheureux ». Même lorsque les modes de gestion par la communauté internationale des scrutins ne sont pas en cause, l'élection apparaît en crise – et ce troisième point est le plus important - dans sa capacité à dire un projet politique fédérateur et à apporter réponse aux crises sociétales, économiques et politiques auxquelles la plupart des Etats d'Europe du Sud-Est sont aujourd'hui confrontés.

Parce que l'élection est perçue comme essentielle à la consolidation des ordres politiques existants, la tentation semble être devenue de plus en plus forte chez les représentants de la communauté internationale d'en influencer les suites en adoptant une lecture « flexible » des trajectoires électorales. Le cas de la Macédoine, un petit Etat multiethnique né de l'éclatement de la fédération yougoslave, est illustratif. En 1998 déjà, mais plus encore au moment des élections présidentielles de l'automne 1999, quelques libertés avaient été prises avec les règles démocratiques. Le candidat de l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (VMRO-DPMNE) – arrivée au pouvoir un an plus tôt -, Boris Trajkovski, avait été devancé au premier tour, le 31 octobre 1999, par Tito Petkovski, de l'Alliance social-démocrate. La différence entre les deux candidats était de 120.000 voix. Au second tour, seul un soutien discipliné des électeurs albanais du Parti démocratique des Albanais (PDA) d'Arbën Xhaferi, allié de la VMRO au gouvernement, devait pouvoir garantir l'élection de B.Trajkovski. Le 14 novembre 1999, tous les moyens avaient été mobilisés dans les régions de l'ouest du pays à population albanophone pour s'assurer cette loyauté politique – depuis le bourrage des urnes jusqu'à des pressions sur les électeurs allant parfois jusqu'à des affrontements physiques entre supporters du PDA et du Parti pour la prospérité démocratique (PDP), dans l'opposition.

Pourtant, dès le 16 novembre, le Département d'Etat américain reconnaissait l'issue des urnes et félicitait B.Trajkovski pour sa victoire<sup>71</sup>, suivi par l'Union européenne, tandis que

---

1998, esp. p.298-302.

<sup>71</sup> La déclaration du Département d'Etat du 16 novembre 1999 par le porte-parole, James Rubin, sur le thème « Democratic Transition in Macedonia » était la suivante : « The United States congratulates the Macedonian people on the completion of democratic elections for president, and Boris Trajkovski on his victory. We have worked closely with Mr. Trajkovski throughout the Kosovo crisis and we look forward to a positive, constructive

l'OSCE, tout en concédant l'existence d'irrégularités, affirmait que celles-ci n'étaient pas de nature à remettre en cause le caractère « *free and fair* » du scrutin et l'issue du vote populaire<sup>72</sup>. Outré, Branko Crvenkosvki, le leader de l'Alliance social-démocrate, saisissait aussitôt la Cour suprême macédonienne pour réclamer l'annulation du vote dans 230 des 2.973 unités électorales que comptait le pays. Celle-ci lui donnait gain de cause. Un troisième tour de scrutin allait bien être organisé dans les zones contestées – finalement remporté par B.Trajkovski. Certes, l'UE, à l'issue du Conseil européen des 6-7 décembre, s'était montrée dans l'ensemble plus réservée que les Etats-Unis quant à la transparence de l'élection<sup>73</sup>, tandis que le représentant de l'UE en Macédoine, Pinto Thesheira, soulignait l'inquiétude des Quinze par l'avenir de la démocratisation du pays<sup>74</sup>. Il n'était cependant pas question de faire preuve d'une fermeté excessive. La priorité allait au maintien de la stabilité d'un pays jusqu'à présent miraculeusement épargné par les guerres de succession de la Yougoslavie titiste. Et le processus électoral était perçu comme le garant de cette stabilité. En 1997-1998, le pays avait connu des moments de tension très vive entre le représentants de la communauté albanaise (estimée entre 23% et 30%) et la majorité

---

relationship with him and his government in the years to come. We also salute outgoing president Kiro Gligorov for his role in guiding Macedonia to independence, and for achieving a degree of ethnic harmony not often seen in the Balkans. The OSCE's elections monitoring mission in Macedonia has concluded that while there were some disturbing irregularities in some precincts, on the national level the elections were fair. We once again congratulate the people of Macedonia for undertaking a peaceful, democratic change in leadership ». Voir sur Internet à l'adresse : <http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1999/ps991116a.html>.

<sup>72</sup> Les déclarations préliminaires de l'OSCE au lendemain des tours d'élection, ainsi que le texte du rapport final, soumis en janvier 2000, peuvent être consultés sur Internet à l'adresse :

[http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election\\_reports/mk/](http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/mk/)

<sup>73</sup> Les conclusions du Conseil Affaires générales de l'UE des 6 et 7 décembre 1999 relatives à l'Europe du Sud-Est sont disponibles sur Internet à l'adresse : <http://www.seerecon.org/Calendar/1999/Events/GA-06-12-99.htm>. Il y est notamment dit : « The Council discussed the situation that has arisen after the presidential elections in the former Yugoslav Republic of Macedonia, including the re-runs in certain constituencies. The Council looked forward to a timely and orderly conclusion of the electoral process, thus enhancing internal stability. All political forces should respect the final results of the elections. The Council took note of the OSCE/ODIHR assessment that the election process was generally carried out in a satisfactory manner although some irregularities were experienced. The Council welcomed the rapid progress with the examination of the Draft Negotiating Directive for a Stabilisation and Association Agreement with the former Yugoslav Republic of Macedonia and instructed its competent bodies to finalise the Directive with a view to adoption by January 2000 ».

<sup>74</sup> Cité dans BAJIC, Zeljko. « The West and Presidential Elections in Macedonia. Premature Congratulations ». *AIM Press*, 9 décembre 1999, sur Internet à l'adresse :

<http://www.aimpress.org/dyn/trae/archive/data/199912/91212-007-trae-sko.htm>.

slave, après que les autorités eurent décidé l'internement de deux maires albanais ayant hissé sur le fronton de leur mairie le drapeau albanais. Les manifestations consécutives avaient été durement réprimées par la police<sup>75</sup>. Dans ces conditions, l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle majorité en 1998, dirigée par l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (VMRO-DPMNE), avait été accueillie avec soulagement. Le soutien de la communauté internationale au gouvernement de Ljubčo Georgievski venait également récompenser la modération des autorités macédoniennes au moment de la crise des réfugiés du printemps 1999, quand l'intervention de l'OTAN au Kosovo avait conduit près de 450.000 réfugiés albanais en Macédoine. En reconnaissant l'issue des urnes, il s'agissait donc de ne pas mettre en péril les équilibres d'un Etat faisant encore figure d'« oasis de paix » dans les Balkans.

Rétrospectivement, on peut toutefois se demander si le calcul politique des responsables de la communauté internationale était avisé. Un an et demi plus tard, apparaissait en Macédoine une guérilla albanaise, l'Armée de libération nationale (*Ushtria Çlirimtare Kombëtare*, UÇK). En l'occurrence, les réactions aux opérations lancées par les rebelles albanais, aussi bien dans la minorité albanaise que dans la majorité slave, ont révélé l'ampleur des frustrations politiques et économiques antécédentes ; les affrontements intercommunautaires auront juste servi à donner une mise en forme ethnicisée à des problèmes de nature largement autre qu'il aurait été

---

<sup>75</sup> Lors des élections municipales de l'automne 1996, le PDA avait emporté les maires de Tetovo et de Gostivar. Les nouveaux élus locaux, Vehbi Bexheti et Rufi Osmani respectivement, avaient décidé de dresser les drapeaux albanais et turc sur le fronton de leur mairie, aux cotés du drapeau macédonien. D'après la Loi sur le drapeau adoptée dans l'urgence le 8 juillet 1997 par le parlement macédonien, la levée d'un drapeau étranger sur un bâtiment public n'était autorisée que les jours de fête nationale et en parallèle avec celui de l'Etat de Macédoine. R.Osmani, lui, présentait son initiative comme fidèle à l'esprit de l'article 48 du texte de novembre 1991, qui stipule que les « membres des nationalités ont le droit d'exprimer, d'entretenir et de développer librement leurs caractéristiques identitaires et nationales ». Informé par le ministère de l'Intérieur dès le mois de mai du caractère illégal de sa démarche, le maire de Gostivar avait refusé d'obtempérer. Et quand les drapeaux furent arrachés de nuit par des inconnus, il décida de les faire protéger nuit et jour par une « garde civile ». Le 21 mai, la Cour constitutionnelle confirmait l'interdit – au nom de la préservation de la souveraineté de l'Etat. Six jours plus tard, 20.000 Albanais prenaient part à une manifestation à la tonalité fortement nationaliste organisée par R.Osmani à Gostivar. Une montée aux enchères démagogique s'ensuivait entre responsables albanais et autorités de Macédoine, qui atteignait son apogée lors de la manifestation du 9 juillet 1997. Rassemblés pour protester contre l'investissement de la ville par les forces de police, les protestataires albanais étaient sévèrement battus. La répression se poursuivit au-delà de la phase de rétablissement de l'ordre: certains leaders politiques albanais furent attachés à des panneaux de signalisation et battus ; d'autres subirent des séances d'humiliation publique. En fin de journée, le bilan était de trois morts et plus de deux cents blessés. Le détail des exactions des forces de l'ordre macédonienne peut être trouvé dans le rapport très documenté de Human Rights Watch, « Police Violence in Macedonia », *Human Rights Watch Report*, 10(1), avril 1998, sur internet à l'adresse : <http://www.hrw.org/reports98/macedonia/>

nécessaire de traiter plus en amont<sup>76</sup>. De part et d'autre, le sentiment dominant a été – et demeure – celui d'un désarroi profond par rapport à des élites politiques jugées corrompues, autoritaires, illégitimes et incapables d'arracher le pays à la spirale de la crise. Côté albanais, le ralliement aux guérilleros s'explique notamment par leur capacité à se présenter comme une alternative réelle, désintéressée et intègre à des responsables partisans tour à tour décrédibilisés par un exercice clientélaire du pouvoir. Côté slave, la peur du séparatisme albanais n'a eu d'égal que la colère par rapport à un pouvoir VMRO taxé d'avoir troqué les intérêts nationaux au profit d'intérêts commerciaux mettant en jeu des collusions avec des acteurs albanais liés à l'économie illicite. Afin de prévenir la crise de 2001, il aurait sans doute été important de savoir écouter les messages de frustration politique et sociale autour d'élections « imparfaites ». Car le lent pourrissement d'une gestion politique aux accents autoritaires et l'aliénation grandissante des citoyens de Macédoine par rapport à leurs représentants politiques ont assurément fourni un contexte propice au développement d'une crise intercommunautaire toujours vivace aujourd'hui.

Là où le désir de préservation de la stabilité a valu à la Macédoine une lecture complaisante de la transparence des processus électoraux, en Bosnie-Herzégovine, ce sont des efforts d'ingénierie politique prodigieux qui ont été déployés afin de garantir la consolidation de la paix. Dans l'Etat fédéral issu des accords de Dayton (14 novembre/21 décembre 1995) et composé de deux entités – la Fédération croato-musulmane et la République serbe –, les représentants de la communauté internationale n'ont pas ménagé leurs efforts pour faire émerger des interlocuteurs « modérés », désireux de participer à une reconstruction dans la « multiethnicité ». Découpage des circonscriptions électorales, choix du mode de scrutin, édicton des règles électorales, tous les instruments légaux disponibles ont été mis au service de l'objectif de réintégration de l'Etat de Bosnie-Herzégovine<sup>77</sup>. Puisque l'on n'était pas sûr que les électeurs

---

<sup>76</sup> Pour une analyse de la genèse du conflit en Macédoine, se reporter, entre autres, à RAGARU, Nadège. « Dits et non-dits de la crise macédonienne », *Politique internationale*, 2001, été, n°92, p.165-192 ; LIPSIUS, Stephan. « Die neue UÇK in Makedonien und die politische Entwicklung in Kosovo », *Südosteuropa*, 50(1-3), 2001, p.1-16.

<sup>77</sup> Guidé par le souci de favoriser le retour, à terme, des réfugiés, le code électoral provisoire réglementant les premières élections générales de 1996 a par exemple autorisé les personnes déplacées à voter dans leur commune d'origine (art.7). L'article 8 précisait que l'OSCE ferait de son mieux pour faciliter l'accès physique de l'électeur aux bureaux de vote de son ancienne commune, mais que le cas échéant un vote à distance pouvait être envisagé. En vertu de l'article 9, les électeurs pouvaient cependant demander à être enregistrés et à voter dans une autre municipalité. En pratique, la mesure devait donner lieu à des instrumentalisation politiques non anticipées. Voir OSCE – Mission to Bosnia-Herzegovina. Provisional Election Commission. *Rules and Regulations. Decisions until July 16, 1996* sur Internet à l'adresse : [http://www.aceproject.org/main/samples/em/emx\\_1006.pdf](http://www.aceproject.org/main/samples/em/emx_1006.pdf)

effectuent les bons choix, il s'agissait en quelque sorte de les aider...Et quand l'assistance électorale a échoué à produire les résultats escomptés, pressions politiques occidentales et décisions du Haut représentant des Nations Unies (dont les pouvoirs avaient été renforcés en décembre 1997, au terme de la conférence de Bonn) sont venues « redresser » le cours politique. Toute la puissance de conviction du Haut représentant a ainsi soutenu la formation du premier gouvernement non nationaliste en Fédération croato-musulmane, le 12 mars 2001 : pour ce faire, une nouvelle coalition « citoyenne » - l'Alliance pour le changement - avait été établie au lendemain du scrutin législatif du 11 novembre 2000, avec le soutien très énergique des représentants de la communauté internationale et notamment des ambassadeurs des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne en Bosnie, Thomas Miller et Graham Hand<sup>78</sup>. Enfin, lorsque la coopération avec des « élus du peuple » s'est avérée trop conflictuelle, ceux-ci ont été tout bonnement destitués : après le nationaliste Nikola Poplasen, élu président de la République serbe en 1998 et démis de ses fonctions en mars 1999, est venu le tour d'Ante Jelavić, membre croate de la présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine, congédié par le Haut représentant en mars 2001, en raison de son soutien aux projets nationalistes croates.

Le bilan de ces efforts pour identifier et promouvoir des interlocuteurs fréquentables à ce jour est extrêmement décevant. En octobre 2002, les électeurs de Bosnie-Herzégovine ont une fois de plus fait le « mauvais choix » (du point de vue de leurs tuteurs occidentaux) : ils ont ramené aux affaires les partis nationalistes qui en avaient été évincés avec tant de peine en 2000. Comment expliquer un tel acharnement à promouvoir des responsables ayant conduit le pays à la guerre en 1992 ? Les déceptions par rapport aux réformes et à la lutte contre la corruption promises par l'Alliance ont sans doute compté pour beaucoup dans le désaveu électoral de la coalition. Mais les résultats du scrutin d'octobre 2002 ont aussi valeur de sanction de la politique des Hauts représentants successifs. Au terme de sept années de protectorat, la population - toutes communautés confondues - s'est lassée de voir l'Office du Haut représentant des Nations Unies osciller entre des efforts pour « produire » des partenaires fréquentables et un « passage en force

---

<sup>78</sup> L'Alliance pour le changement est une coalition d'une dizaine de partis basée en Fédération croato-musulmane qui comprend notamment le Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine (SDP), la Nouvelle initiative croate (NHI), le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SzBiH) et le Parti du progrès démocratique. Pour une lecture critique du bilan de l'expérience « Alliance pour le changement », on pourra notamment se reporter à : ICG, *Bosnia's Alliance for (Smallish) Change*, 2 août 2002, sur Internet à l'adresse : <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/icg-bih-02aug.pdf>



»<sup>79</sup>. Peu à peu, les citoyens de Bosnie-Herzégovine en sont venus à comprendre qu'en dernière instance, la décision était toujours prise par les représentants de la communauté internationale. A quoi bon, dans ces conditions, prêter une attention plus que distraite à un jeu partisan perçu comme corrompu et qui se réduit de plus en plus souvent à une lutte pour obtenir la confiance de la communauté internationale à des fins d'accumulation privative des ressources liées à l'aide internationale et à l'exercice du pouvoir ? La relation entre dirigeants et dirigés est vouée à sortir affaiblie d'une externalisation de la décision vers des expatriés occidentaux. Et il semble difficile de crédibiliser un système de protectorat en cherchant à fonder sa légitimité sur des notions d'élection démocratique qui supposeraient, pour être productrices de volonté politique commune, que l'Etat de Bosnie-Herzégovine soit effectivement souverain et que ses élus gouvernent réellement.

La délégitimation des processus électoraux, cependant, ne sauraient être exclusivement attribuée aux pratiques d'ingénierie politique occidentale dans des Etats aux souverainetés conditionnelles. Le problème est plus profond : il concerne la capacité du vote dans l'Europe du Sud-Est d'aujourd'hui à sceller des rapports de dépendance mutuelle entre dirigeants et dirigés. Les élections ne constituent toujours pas - voire de moins en moins - la garantie que les responsables choisis par les électeurs seront investis d'une confiance et d'une légitimité qui leur permettront de mener à bien des réformes fondamentales. Elles ne sont pas non plus perçues comme un moment de choix politique. Car, du point de vue des électeurs, l'on se trouve en présence d'un exercice virtuel où les gouvernants – jugés par essence indifférents aux attentes des électeurs – sont juste voués à une cascade de sanctions, inutiles et sans fin. Derrière cette forme « creuse », les nouvelles démocraties d'Europe du Sud-Est peinent à se doter de contenu et, dès lors, à produire de l'adhésion citoyenne.

---

<sup>79</sup>A quelques mois des élections générales de l'automne 2002, en avril, une nième illustration de ce mode de fonctionnement avait été fournie : devant les réticences des responsables locaux, le Haut représentant, Wolfgang Petrisch, avait tout bonnement imposé l'adoption de réformes constitutionnelles jugées indispensables au renforcement de l'Etat central. Sur la réforme constitutionnelle et pour une argumentation contre le « passage en

#### **IV.C - Repenser les élections, la représentation politique et les conditions de production de la légitimité démocratique**

On avait bien eu droit, à l'orée des changements politiques de 1989, à quelques mises en garde sur les risques de confusion entre légitimité institutionnelle et performance politique : certains observateurs de transitions s'étaient convaincus que, tant qu'une majorité de citoyens n'auraient développé un sentiment d'attachement affectif aux nouveaux régimes dissocié de leur efficacité immédiate, leur adhésion risquerait d'être conditionnelle et réversible<sup>80</sup>. Il était dès lors fondamental, à leurs yeux, de parvenir à séparer désaveu d'une équipe gouvernementale et désinvestissement par rapport au jeu politique dans son ensemble. Puis l'intuition fut oubliée : on avait vu s'enchaîner plusieurs alternances et tout semblait - dans cette routinisation des accès au pouvoir - se régulariser dans la sérénité. L'électeur savait changer de fusil d'épaule, les élites politiques l'accepter. Telle était la vie politique normale. On n'était certes pas en présence d'une participation politique très dynamique en dehors des scrutins électoraux, mais les élections rythmaient sagement le temps des nouvelles démocraties et leur répétition paraissait à elle seule rassurante.

Pourtant, si l'on veut comprendre les raisons de l'aliénation citoyenne mise en évidence par les récents scrutins balkaniques, il convient de réfléchir à la manière dont elle s'insère dans un cadre plus vaste de rejet du politique. A-t-on oublié qu'il ne s'agit pas seulement de considérer la faible participation, mais de voir qu'elle s'accompagne de représentations sociales des élites politiques profondément négatives et que celles-ci s'adossent à la contemplation du désastre social provoqué tant par les guerres des années 1990 que par les réformes économiques post-communistes ? Pour ce faire, une aparté sur les élections, la représentation politique et la légitimité populaire des élus n'est sans doute pas superflue. Longtemps, les théoriciens des systèmes politiques se sont interrogés sur les conditions dans lesquelles les intérêts pluriels d'une société diversifiée pouvaient être convertis en une énonciation singulière de la volonté commune.

---

force », se reporter à European Stability Initiative, « Imposing Constitutional Reform ? The Case for Ownership », 2001, sur Internet à l'adresse : [http://www.esiweb.org/reports/bosnia/printdocument.php?document\\_ID=34](http://www.esiweb.org/reports/bosnia/printdocument.php?document_ID=34)

<sup>80</sup> Tel est notamment le cas de SCHÖPFLIN, Georges. *Politics in Eastern Europe. 1945 - 1992*, Oxford: Basil Blackwell, 1993, esp. chap. 9.

L'exploration de l'articulation des rapports entre dirigeants et dirigés faisait également question ; là où le gouvernement s'exerçait par l'intermédiaire de représentants élus, la conciliation des exigences de représentativité des dirigeants et d'autonomie décisionnelle posait défi<sup>81</sup>. La plupart des démocraties contemporaines ont résolu ces dilemmes en optant pour un système dans lequel le lien gouvernants/gouvernés se noue au moment d'élections, tandis que les responsables politiques investis du soutien populaire ont toute latitude pour assurer la mise en œuvre de leur programme en dehors des consultations électorales (mandat non impératif).

En tant que mode de sélection des élites dirigeantes, le vote possède dès lors deux visages. Il est, d'une part, le lieu d'un bilan : au terme de leur mandat, les élus se rendent devant leurs électeurs pour solliciter un renouveau de leur confiance. Le citoyen dispose alors – et alors seulement – d'un pouvoir de sanction. A défaut de peser sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques comme il aurait pu le faire en système de mandat impératif, il apprécie l'action de ses gouvernants *ex post* en choisissant de reconduire ou non l'équipe sortante. Sanction, le vote doit aussi être le lieu où se scelle un nouveau contrat de confiance entre électeurs et élus. C'est ce double visage - sanction possible et soutien choisi - qui est censé garantir l'équilibre électoral en système représentatif. Mais pour qu'il y ait, par la positive, production d'une volonté politique et adhésion citoyenne, deux conditions au moins doivent être remplies. En premier lieu, il importe que les électeurs aient le sentiment d'être en présence d'une offre politique effectivement diverse qui donne toute sa signification à l'idée de choix. Il convient, en second lieu, que les votants soient convaincus que la relation qui les unit à leurs élus est plus forte que celle en mesure de lier entre eux les représentants de la classe politique.

A bien considérer la situation présente en Europe du Sud-Est, qu'en est-il ? Premièrement, la notion de choix a perdu son sens. En une décennie, les électeurs des Etats de la région ont misé tour à tour chacune des offres politiques proposées – les post-communistes comme les anti-communistes, les nationalistes comme les modérés. Ils ont voulu croire que leurs conditions de vie en connaîtraient quelque amélioration. Et le résultat n'a été qu'une série de désillusions sur

---

<sup>81</sup>Pour une excellente présentation de ces débats, voir le classique MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion, 1996. La trajectoire grecque est notamment décrite dans FINLEY, Moses. *L'invention de la politique*. Paris : Flammarion, 1985 (trad. de *Politics in the Ancient World*, Cambridge : Cambridge University Press, 1983).

fond de liquidation des anciennes industries socialistes, de développement d'une économie grise, de hausse du taux de chômage, d'accroissement des inégalités sociales comme régionales et d'impuissance de l'autorité publique à assurer une péréquation minimum. La remarque vaut pour l'ensemble des Etats des Balkans : entre eux, les différences sont de degré plus que de nature. Cette faiblesse des structures étatiques et les effets sociaux de programmes de stabilisation et de restructuration ont eu une part majeure dans la décrédibilisation du vote comme choix.

Dans les Etats sous protectorat international, la délocalisation de la décision entre les mains d'intervenants extérieurs n'a fait qu'approfondir cette impression de « scrutin sans choix » : on l'a vu plus haut dans le cas de la Bosnie-Herzégovine. Du point de vue de l'apprentissage politique de leur rôle par les élus, la mise en dépendance internationale n'est pas non plus sans effets pervers : dans la mesure où ils savent ne pas être investis d'un pouvoir d'arbitrage en dernier ressort, les élus accentuent les aspects symboliques - et fortement politisés - de leur mission. Il suffit de considérer les résultats d'une année de débats parlementaires au nouveau parlement du Kosovo : en un an, environ douze lois ont été adoptées, l'essentiel des discussions étant réservé à de longs palabres sur les héritages de la guerre récente, la gestion des anciens vétérans ou encore les définitions de la nation. La faible préparation à une prise en charge effective des responsabilités ne prédispose assurément pas à une lecture performative du rôle des élus et de leurs rapports à leurs électeurs. En retour, se trouvent alimentées les réticences des responsables occidentaux à déléguer davantage de compétences aux élus locaux.

La seconde condition de l'équilibre électoral - à savoir des relations de concurrence plus de collusions entre entrepreneurs politiques - n'est pas davantage remplie aux yeux des citoyens. Car de différences entre partis et responsables politiques, il ne saurait être question. Par-delà leurs querelles idéologiques hautement médiatisées, s'impose l'évidence de leurs similitudes : tous les responsables politiques sont unies par une quête éperdue d'accumulation primitive du capital au détriment du bien commun. Le pouvoir est surtout synonyme d'accès aux ressources et de redistribution personnalisée. La notion même d'intérêt général semble dépourvue de contenu et il serait naïf d'attendre du moindre responsable politique une écoute proche de la *responsiveness* vantée par les théories de la démocratie. Là encore, on ne peut qu'être saisi par la proximité des imaginaires du politique rencontrés à travers l'ensemble de l'Europe du Sud-Est : partout, en

entretien, à la lecture des media, revient l'idée selon laquelle les élites signent des accords « contre nature » ou « derrière les coulisses » en vue d'assurer la rétention du pouvoir.

En fin de parcours, le lien avec l'électeur est rompu. Des deux moitiés de la promesse électorale – une contribution à l'énonciation d'un vouloir collectif et une capacité de contrôle *ex post* -, seule demeure la seconde, à savoir le pouvoir de sanction. Et depuis une dizaine d'années, les électeurs des Balkans n'en finissent plus d'utiliser et d'user cet unique levier à leur disposition, multipliant les alternances politiques, cherchant de nouveaux visages politiques – fût-ce sur les extrêmes populistes des spectres politiques – ou boudant les scrutins électoraux qu'on continue à leur proposer comme la cure rêvée des maux démocratiques.

Peut-être serait-il temps de chercher à renouveler - avant qu'il ne soit trop tard et que l'idée même de démocratie ait perdu toute capacité mobilisatrice - une conception des conditions de production de la légitimité démocratique qui ne paraît plus en mesure de redonner élan et crédibilité à des régimes que seules l'inertie institutionnelle et les pressions occidentales continuent à faire vivre en dépit de l'approfondissement du fossé entre représentants du peuple et citoyens ordinaires. Peut-être faudrait-il aussi oser une lecture plus compréhensive de la « crise » des Balkans d'aujourd'hui : dans des sociétés qui ont connu un effondrement brutal du niveau de vie moyen et vu l'enrichissement rapide de cercles isolés en l'espace d'une décennie, l'incapacité des citoyens à croire en la bonne volonté des élites politiques ne renvoie pas principalement à un manque de maturité politique. Elle ne saurait non plus se comprendre à la seule lumière du caractère « corrompu » de ces dernières. Plus fondamentalement, elle trahit l'impuissance des gouvernants à faire ce que l'on attend de toute élite politique – à savoir, proposer un projet politique porteur de dividendes sociaux et garantir le maintien de la cohésion sociale par des politiques redistributives conséquentes. Quand ils ne sont pas rendus « superflus » par les décisions d'acteurs internationaux, les responsables politiques des Balkans disposent en effet de bien peu de ressources pour offrir à leurs électeurs des perspectives d'avenir non marquées du sceau de l'austérité macro-économique. Les appels au vote et les programmes de « conscientisation citoyenne » (*raising citizen awareness*) montés à grands frais par les représentants de la communauté internationale ne sont peut-être pas toujours inopportuns. Mais un soutien concret, précis, à la formulation de politiques économiques ciblées de création

d'emplois ou de redistribution sociale feraient sans doute beaucoup plus pour recrédibiliser les gouvernants des Etats balkaniques que tous les discours sur le devoir électoral des citoyens.