

Perspectives sécuritaires de la Macédoine

SYNTHESE

Les principales hypothèses développées dans la présente étude peuvent être résumées comme suit:

◆ **Des avancées claires ont été enregistrées en 2003 et au début de l'année 2004 (avec, notamment, la légalisation de l'université de Tetovo) dans la mise en oeuvre des aspects législatifs des accords d'Ohrid (13 août 2001) qui avaient mis un terme aux affrontements entre guérilla albanaise et forces de l'ordre macédoniennes. Toutefois, des retards importants ont été pris en matière de décentralisation, notamment en raison des dissensions très fortes, au sein des élites politiques, concernant le nouveau découpage des municipalités. L'organisation d'élections présidentielles anticipées, le 14 avril 2004, suite au décès du président Boris Trajkovski, le 26 février 2004, risque de reporter de quelques mois supplémentaires l'adoption de ces changements - en particulier si le scrutin est remporté par l'actuel premier ministre, Branko Crvenkovski, et si, dès lors, un nouveau gouvernement doit être formé. L'accumulation des délais est source d'un ensemble de frustrations qui risque d'aller grandissant jusqu'aux élections locales prévues à l'automne 2004.** Un an et demi après son arrivée au pouvoir, la coalition entre l'Alliance social-démocrate (SDSM) et l'Union pour l'intégration démocratique (BDI, représentant la communauté albanaise) a perdu une partie significative des soutiens qu'elle avait reçus en septembre 2002. Au sein de la communauté albanaise, si Ali Ahmeti jouit encore d'un grand prestige personnel, sa formation n'est pas perçue comme structurée et crédible et le personnel albanaise nommé au sein des ministères est parfois accusé d'incompétence. Surtout, les frustrations sont palpables dans les milieux issus de l'ancienne guérilla qui avaient fait confiance à A. Ahmeti pour qu'il leur trouve (selon une lecture clientélaire du politique) un emploi ou assure à leurs familles une réalisation sociale après le retour à la paix. Dans la majorité slave, également, les lenteurs des réformes, combinées à la crise de l'emploi, alimentent un mécontentement grandissant. **De part et d'autre, cependant, une adhésion aux transformations entreprises demeure, par défaut, qui trahit avant tout le sentiment qu'il n'y a guère d'alternative au choix effectué par les élites actuelles.**

◆ **La Macédoine a montré une capacité de "résistance" assez remarquable à plusieurs chocs récents - notamment au décès du président Trajkovski, le 26 février 2004, et aux affrontements intercommunautaires qui ont éclaté au Kosovo, les 17-19 mars 2004. Cette résilience est porteuse de deux enseignements importants. Le premier concerne le rôle décisif joué, dans la stabilisation relative de la Macédoine, par la fermeté du tandem Crvenkovski-Ahmeti, l'assez bonne coopération entre le SDSM et le BDI et, plus fondamentalement, la ligne de modération adoptée par le gouvernement actuel.**

Aussi bien le premier ministre Branko Crvenkovski que l'ancien leader de la guérilla, Ali Ahmeti, sont convaincus que la Macédoine n'a d'autre option, pour assurer sa survie en tant qu'Etat, que de rechercher l'apaisement interethnique et de chercher à avancer sur la voie des réformes. Leur convergence a permis une stabilisation du spectre politique, en dépit de la radicalisation de franges de l'opinion, côté albanais comme côté macédonien-slave. Cette volonté ne pourra cependant prévaloir sur moyen terme que si des dividendes peuvent être escomptés au sein de la population dans des domaines qui touchent à la qualité immédiate de l'existence - l'emploi, le logement, l'éducation. **Côté albanais, l'investissement personnel fort d'A.Ahmeti dans la réalisation du compromis d'Ohrid constitue un des principaux facteurs d'équilibre à court et moyen terme.** Si jamais il s'avérait, par exemple à l'occasion des élections locales de l'automne 2004, que le BDI n'était plus en mesure de rallier les suffrages et si un changement de majorité était observé sur le terrain (percée du PDA, côté albanais, de la VMRO-DPMNE, côté macédonien-slave), la viabilité de ce compromis pourrait être fortement remise en question.

Le second enseignement que l'on peut tirer des crises récentes est l'existence d'un désir de paix majoritaire au sein de la population, côté slave comme côté albanais. Au moment de la crise au Kosovo, des peurs sont réapparues, dans les deux communautés, que des dérapages intercommunautaires ne puissent toucher également la Macédoine. Mais il s'agissait d'une crainte d'affrontements, non d'un désir d'en découdre. Au sein de la majorité slave, la conviction reste forte que l'avenir de la Macédoine est suspendu à celui du Kosovo et que les risques de déstabilisation sont pour l'essentiel importés. Cette grille de lecture, pour partie erronée, n'en reflète pas moins la conviction qu'en interne, la coexistence entre les deux communautés est envisageable, fut-ce au prix d'une distanciation de plus en plus grande. Au sein de la communauté albanaise, dans la région de Tetovo, il semblerait que les événements du Kosovo aient suscité un sentiment de malaise plus qu'un désir d'émulation. **Si l'aspiration à la normalité existe, cela ne signifie pas pour autant que le gouvernement puisse se contenter de miser sur les désirs d'apaisement. L'opinion publique reste largement conditionnée par les évolutions dans les domaines économiques et sociaux.** Un échec sur ce terrain serait fatal à la réalisation du compromis d'Ohrid.

◆ **Le principal problème auquel la Macédoine est confrontée à l'heure actuelle concerne la crise économique et le chômage.** Le ralentissement économique enregistré dans le sillage du conflit intercommunautaire de 2001 et qui s'est poursuivi jusqu'au début 2003 est venu mettre en exergue l'existence de déséquilibres structurels. Un pays pauvre, confronté à la dislocation des anciennes industries socialistes, très dépendant à l'exportation d'un nombre extrêmement limité de produits (notamment les textiles et l'acier), présentant une forte concentration de la main d'oeuvre dans un secteur agricole peu modernisé, la Macédoine va devoir affronter **dans les deux années à venir une crise sociale aggravée par les efforts d'assainissement que le FMI exige en contrepartie de la poursuite des financements des transformations** (accord de stand-by du 30 avril 2003). Le coût politique de ces ajustements ne saurait être sous-estimé. **La crise sociale constitue une bombe ethnique à retardement.** Dans les autres Etats de la région ayant entrepris une conversion à l'économie de marché, les transformations ont été à l'origine non seulement d'une différenciation sociale accrue, mais aussi de fortunes rapides à l'origine pas toujours licite. Les frustrations de l'opinion publique en Macédoine se sont nourries, depuis le début des années 1990, de la contemplation des pratiques corrompues

des dirigeants politiques. Le retour aux affaires de l'Alliance social-démocrate n'a de ce point de vue guère modifié la situation et il est peu probable qu'elle ne le soit, avant que ne s'achèvent le transfert de la propriété au secteur privé, la mise en place des dispositifs législatifs et institutionnels indispensables au fonctionnement d'une économie de marché ou encore une relative stabilisation des groupes d'intérêts économiques. Pendant cette période, qui peut prendre quelques années, le mécontentement risque dès lors de se retourner contre des dirigeants qui, non contents d'avoir échoué à améliorer le niveau de leurs concitoyens, seront accusés d'avoir profité de leur passage par le pouvoir pour s'enrichir. **Il convient dès lors d'être très attentif à éviter que la décrédibilisation des hommes politiques, "tous pareils", "tous corrompus", ne se fasse au profit d'acteurs politiques radicaux en mesure de remobiliser l'électorat sur une base démagogique et nationaliste.**

◆ **Sur la longue durée, semble devoir se mettre en place un système de développement, peut-être apaisé, mais en tout cas de plus en plus séparé.** Certaines des mesures décidées dans le cadre des accords d'Ohrid vont dans ce sens. Le souvenir des affrontements de 2001 a par ailleurs alimenté des méfiances qui n'ont pas disparu avec le retour à la paix. **A terme, on peut escompter une homogénéisation d'un espace albanais à l'ouest de la Macédoine.** Avec le développement d'un enseignement supérieur en langue albanaise, l'usage de l'albanais dans l'administration là où les Albanais représentent plus de 20% de la population, la mise en place d'une politique de décentralisation et une tendance à des migrations internes au sein de la Macédoine conduisant les représentants de deux principales communautés à céder leurs biens, quand ils vivent dans des zones minoritaires pour aller s'installer en zones majoritaires (situations de Tetovo et de Skopje), la fréquence des interactions risque d'être réduite. **Cette homogénéisation, toutefois, n'est vouée pas à recevoir une traduction politique sous forme d'aspirations à une union éventuelle avec un Kosovo indépendant.**

Les transformations actuelles impulsées dans le cadre de la mise en oeuvre des Accords d'Ohrid (avec la reconnaissance d'une université de Tetovo publique, la création de l'université van der Stoël et l'octroi de droits collectifs nouveaux aux Albanais) est en train de contribuer à nourrir un sentiment inédit de reconnaissance et de fierté parmi les Albanais de Macédoine qui est en mesure de modifier leur positionnement par rapport aux Albanais d'Albanie et du Kosovo. Depuis le début du XXème siècle, Kosovo et Albanie (l'Etat a été créé en 1912/1913) ont été en concurrence pour déterminer laquelle des deux communautés avait su imprimer la marque la plus importante sur le développement d'un mouvement national albanais. Aussi bien en Albanie qu'au Kosovo, les Albanais de Macédoine étaient perçus comme une communauté plus "traditionnelle", moins "avancée". Depuis les années 1990, certains des représentants de la petite intelligentsia albanaise du Macédoine avaient souligné leur frustration devant la tendance des chefs de parti albanais de Macédoine à aller chercher tour à tour à Tirana et à Pristina (depuis 1999 pour la seconde) conseil sur la ligne politique à adopter. La capacité d'Ali Ahmeti de s'imposer comme un leader albanais de Macédoine à part entière qui ne dépende pas des volontés des Albanais de Tirana et de Pristina - en raison de son rôle au moment de la crise au Kosovo et de celui de son oncle, Fazli Veliu, dans la mise en place de l'Armée de libération du Kosovo - figure parmi les éléments au fondement de son prestige. Dans ces conditions, rien ne garantit que la contiguïté géographique se transforme en aspirations politiques à une unification.

En raison des différences culturelles et historiques marquées, la perspective d'une "grande Albanie" semble particulièrement peu crédible. La question du "grand Kosovo" a pu être posée, l'expérience de vie partagée dans le cadre de l'ancienne Yougoslavie titiste ayant contribué à la constitution de liens sociaux et souvent familiaux plus étroits. Mais, là également, les identités locales restent très fortes. S'il est possible de se positionner comme appartenant à un même espace albanais dès lors que l'on interagit avec les représentants de communautés non albanaises (notamment les Serbes, voire les Slaves de Macédoine), en revanche, les différences ou même les divergences resurgissent dès que l'on aborde les questions intra-albanaises.

De façon plus générale, les choix politiques qui seront effectués par les acteurs locaux dépendront très largement de la structure des opportunités et du système de contrainte mis en place par la communauté internationale. L'aspiration à une circulation plus aisée entre les trois entités est sans doute incontestable. Mais le pouvoir d'attraction d'une intégration à terme à un espace européen unifié et d'une entrée dans l'OTAN, ainsi que le fait de conditionner clairement une éventuelle indépendance du Kosovo à l'absence d'union avec les Albanais de Macédoine, pèseront de façon décisive sur les positionnements des acteurs politiques kosovars et albanais de Macédoine. A l'heure actuelle, en Macédoine, si l'on en juge par l'évolution de la couverture événementielle par la presse albanaise (*Fakti, Flaka, Lobi*) la thématique dominante semble être interniste: la question porte sur les conditions d'une réalisation d'une pleine égalité entre peuples au sein de la Macédoine, d'une vie en paix et d'un niveau de développement à améliorer.

◆ Du point de vue de la **communauté internationale**, l'un des meilleurs moyens pour conforter les efforts entrepris en matière de la stabilisation réside dans le renforcement d'un engagement européen cohérent, ajusté aux besoins et attentes de la société macédonienne et en mesure de fournir des repères aux élites politiques sur la voie des réformes. Pour ce faire, plusieurs ajustements doivent être opérés dans les mois à venir afin de maximiser les effets positifs de l'action européenne:

- **Confirmer l'engagement de l'Europe en faveur d'une intégration à l'Union des Etats des Balkans de l'ouest.** Le sommet de Thessalonique de juin 2003, tout en réaffirmant cet objectif, n'a pas déterminé de calendrier, ni montré un engagement budgétaire à la hauteur des enjeux. La Macédoine a déposé le 22 mars dernier sa candidature officielle à l'UE. Cette démarche est fondamentale: elle est nécessaire, mais non suffisante pour crédibiliser aux yeux des citoyens ordinaires du choix de la préservation d'un Etat multi-communautaire effectué. Un avis négatif de la Commission enverrait un signal extrêmement dangereux à la Macédoine et aux partisans d'une solution pacifique. Même si les délais envisagés doivent être extrêmement longs, il est fondamental de parvenir à élaborer un échéancier, à préparer une feuille de route et à concevoir des politiques originales qui permettent de "récompenser" chacun des efforts accomplis sur la voie d'une réforme de l'Etat et de l'économie de Macédoine.

- En matière d'accompagnement et de soutien aux réformes, il est fondamental d'avoir en vue le fait que **les méthodes et outils qui ont été utilisés pour faciliter la préparation de l'adhésion à l'Union européenne des 10 Etats candidats qui intégreront l'UE au 1^{er} mai prochain, ne sont que partiellement adaptés aux besoins de la Macédoine.** L'essentiel des assistances est de type juridique et institutionnel (aide à la préparation de stratégies de réformes de divers secteurs de l'administration, etc.) et vise

à favoriser une reprise de l'acquis communautaire. Dans le contexte de la Macédoine, les problèmes rencontrés ne sont pas seulement, voire pas principalement, liés à la reprise de l'acquis, mais au fait de régler des problèmes économiques et institutionnels au point de rencontre entre crise de transition et crise de mal-développement. Il convient dès lors de chercher à mieux cibler l'assistance pour prendre en compte ces défis particuliers.

- Plus fondamentalement, **dans l'élaboration d'une stratégie d'assistance envers la Macédoine, l'Union européenne gagnerait à prendre en considération de manière nettement plus substantielle la nécessité de consolider les acquis d'Ohrid en aidant les réformateurs à crédibiliser aux yeux de leurs citoyens leurs projets.** L'accent doit être mis sur un dosage fin entre le soutien à des réformes socialement douloureuses, mais nécessaires sur le long terme, et à un soutien à des politiques sectorielles sans lesquelles le tissu social se disloquera, mettant à mal les efforts de stabilisation. Parmi celles-ci, **on ne peut que recommander des aides au retour à l'emploi, à la formation professionnelle, au développement agricole et à l'investissement public dans des secteurs jugés prioritaires par les autorités macédoniennes.** S'en remettre à la seule main invisible de la privatisation ne suffira pas à relancer l'économie macédonienne. Un soutien à la réforme des modes de gouvernance des entreprises est nécessaire. De la même façon, les investissements étrangers constituent une composante indispensable, mais non suffisante des réformes. Ils doivent être épaulés ou complétés par des investissements publics et la conception d'une politique industrielle par-delà le seul appel à la privatisation. Par ailleurs, il conviendrait de chercher à évaluer les effets des politiques d'encouragement au libre-échange et à la coopération régionale dans les Balkans de l'ouest sur la relance de l'économie macédonienne.

- En termes organisationnels, il est urgent de rationaliser les dispositifs de l'UE en Macédoine. Trois structures existent à l'heure actuelle (l'Office de l'envoyé spécial de l'Union, la Délégation de la Commission et l'Agence européenne pour la reconstruction) dont l'articulation, la coordination et la répartition des tâches et des budgets ne sont pas toujours très lisibles pour les acteurs locaux et pas pleinement satisfaisantes. Le mode de fonctionnement de l'Agence est en particulier source de frustration du point de vue des acteurs locaux: délais dans l'octroi des budgets, attitude autarcique et peu portée à l'écoute, personnels peu accessibles, sélection non pertinente des prestataires de service (avec un recours trop fréquent à des firmes de conseil occidentale onéreuses, une sous-estimation du potentiel des acteurs locaux et des ONG locales), préférence accordée à des macro-projets dont l'efficacité est souvent contestable, difficulté à intérioriser les enjeux politiques des choix économiques effectués, etc.

- **Développer une vision globale de l'avenir de la région, qui comprenne une solution de la question du statut final au Kosovo et une réflexion renouvelée sur la nature des interactions entre développements au Kosovo et en Macédoine. Il serait simplificateur de croire que les rapports entre les deux sont de l'ordre de la simple mécanique contagion ou que le Kosovo est avant tout un facteur de déstabilisation pour la Macédoine.** La crise récente dans les relations intercommunautaires au sein de la province sous contrôle international a surtout servi de révélateur d'un mal-être au sein de la société albanaise et de la classe politique - un mal-être dont certains ingrédients sont communs à l'ensemble des pays et province des Balkans de l'ouest (pauvreté, frustrations sociales, fragilité politique et faible légitimité des élites, incertitude quant à l'avenir, sentiment d'une dépendance par rapport à la communauté internationale mêlée d'un désintérêt relatif de cette dernière pour la solution des problèmes existants). Si, dès lors,

des dérapages pouvaient intervenir en Macédoine, ce ne serait pas tant en raison des évolutions au Kosovo, mais parce que Macédoine souffre d'une crise proche et qui va s'aggravant. La population y est profondément désabusée; elle doute de la viabilité d'un Etat de Macédoine sur le long terme, n'arrive pas à se projeter dans un avenir apaisé et a pour le moment échoué à tenter de faire émerger une lecture plus convergente de la crise de 2001 au sein des communautés slaves et albanaises. Le souvenir du conflit reste présent dans tous les esprits. Il fournit le cadre dominant à travers lequel les événements sont lus, même si le conflit n'est plus ouvertement discuté dans la classe politique ou les media. Tout se passe comme si chacun tentait de faire en sorte que la mémoire de 2001 n'interfère pas dans le débat public. Elle n'en reste pas moins vivace. Tôt ou tard, si l'on parvient à assurer une reprise économique et une stabilisation politique, il faudra sans doute tenter d'encourager une réelle discussion sur ce qui s'est passé en Macédoine en 2001 et il faudrait encourager la réalisation d'un travail de fond sur les stéréotypes mutuels extrêmement négatifs qui continuent à exister.

- Afin d'encourager la poursuite du travail entrepris en matière de réforme des forces de sécurité et, notamment de l'armée, il serait sans doute souhaitable que, de concert l'Union européenne et les Etats-Unis, soutiennent les aspirations et les efforts d'intégration à l'OTAN de la Macédoine, comme ceux des autres Etats des Balkans de l'ouest. L'OTAN reste perçue comme le principal acteur crédible en matière de sécurité. C'est en tout cas le seul, en Macédoine, qui soit perçu comme la garant d'un maintien de la paix aussi bien parmi les Slaves que les Albanais de Macédoine. La minorité albanaise y voit une protection potentielle contre l'affirmation au sein de l'armée des courants nationalistes radicaux. Symétriquement, les Slaves voient dans cette organisation à forte présence américaine un moyen tout à la fois pour canaliser les radicaux albanais et pour assurer la gestion d'autres menaces de sécurité en provenance des voisins immédiats du pays, dont certains sont d'ores et déjà membres de l'Alliance (non-reconnaissance de l'Eglise de Macédoine par l'Eglise de Serbie, non reconnaissance du nom par la Grèce, etc.). Si l'on veut parvenir à imposer aux acteurs locaux une ligne de modération, il est aujourd'hui crucial de souligner que l'Union européenne et les Etats-Unis sont également décidés à rester les garants des accords d'Ohrid, à s'investir dans la région et à imposer de concert la poursuite de la stabilisation. **Exhiber des différences trop marquées entre Washington et Bruxelles ne peut que fragiliser la portée du message de la communauté internationale et, partant, les chances de confirmer le processus de gestion réussi de la crise de 2001 et des accords d'Ohrid.**

◆ **Les élections locales de l'automne 2004 constitueront à tout point de vue un test majeur pour la viabilité des accords d'Ohrid qui fêteront alors leurs trois ans.** Au sein de la communauté albanaise, le PDA d'Arben Xhaferi a choisi d'adopter un discours politique radical qui insiste sur la non-viabilité des Etats multiethniques et sur l'absence d'alternative, à terme, dans les Etats des Balkans à une division selon des principes ethniques. L'argumentation ne semble pas pour le moment en mesure de convaincre. Mais, en revanche, d'autres volets de la rhétorique du PDA risquent de faire pencher, d'ici quelques mois, les électeurs en faveur du PDA si jamais le BDI n'est pas en mesure d'afficher des résultats dans le domaine de l'emploi et de la lutte contre les réseaux criminels actifs dans la région de Tetovo. Il est crucial d'éviter un ralliement, par défaut, des électeurs au PDA. Et il serait important que la communauté internationale puisse continuer à faire pression sur les dirigeants de cette formation pour qu'elle modère un discours certes peu porteur parmi les Albanais, mais source de très grandes inquiétudes au sein de la majorité slave et donc de fragilisation de la coexistence intercommunautaire. De

la même façon, il semble fondamental de parvenir à encourager des réformes au sein de la VMRO-DPMNE dans l'opposition, en poursuivant l'oeuvre entreprise de marginalisation des radicaux, comme l'ancien ministre de l'Intérieur, Ljube Boškovski, et en essayant de contribuer à favoriser l'émergence d'une nouvelle génération politique plus pragmatique au sein de cette formation.