

Nation et communautarisation : l'ancrage local des partis politiques en Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine et Serbie-Monténégro

par Nadège Ragaru, Chercheur à l'IRIS

Étude n° 2005/008 réalisée pour le compte de la Délégation aux Affaires stratégiques selon la procédure du marché sans formalités préalables.

SYNTHESE

- L'analyse des partis politiques dans les Etats et provinces des Balkans de l'ouest (en l'occurrence, l'Albanie, la Macédoine, le Kosovo, la Serbie-et-Monténégro) intervient dans un contexte où *ces espaces politiques ont connu depuis 1989-1991 une sortie de régime communiste et des processus de pluralisation du système partisan différenciés.*

Les *ordres politiques de l'avant-1989* étaient eux-mêmes diversifiés : la fermeture du régime Hoxha en Albanie (où les derniers grands procès datent de 1982-1983) ne saurait être comparée à la posture autogestionnaire, non-alignée, décentralisée et autorisant les déplacements à l'étranger (les migrations de travail surtout à partir des années 1960) observée en Yougoslavie.

De la même façon, nous sommes en présence de *trajectoires de changements de régime* distinctes, avec, dans le cas de la Yougoslavie, une concomitance entre la fin du régime titiste et l'éclatement violent de la fédération yougoslave suivi par la création d'Etats. La sortie du communisme, en Albanie, a revêtu pour sa part un caractère essentiellement pacifique et n'a pas remis en question les contours de l'Etat.

Enfin, troisième ligne de différenciation, nous sommes en présence d'espaces politiques qui couvrent une *large palette de configurations en termes de statut* (une province sous administration internationale intérimaire dans le cas du Kosovo, une fédération dont l'avenir est incertain pour la Serbie-et-Monténégro, et un Etat internationalement reconnu, quoique fragile, pour la Macédoine) ou de *dépendance par rapport à la communauté internationale*. Les formes d'encadrement des dynamiques locales vont du protectorat de fait au Kosovo à une souveraineté étatique reconnue mêlée de forte dépendance économique par rapport aux grandes organisations financières internationales en Albanie, en passant par un étroit accompagnement des réformes mises en œuvre dans le cadre des Accords d'Ohrid (13 août 2001) en Macédoine. Cette dernière ligne de démarcation est importante, car le jeu politique dans les Etats et régions étudiés est fortement influencé par le degré d'indétermination du cadre territorial et de la communauté politique devant être l'objet des politiques publiques mises en œuvre par les élites gouvernantes.

- Indépendamment, toutefois, des variations observées tant dans les expériences communistes que dans les trajectoires de sortie du communisme et les contours de l'ordre politique des années 1990, la plupart des acteurs partisans de la zone étudiée sont confrontés à un *ensemble de défis communs*.

Le premier défi concerne la production de visions politiques d'un avenir commun et la capacité des partis politiques à se crédibiliser comme des acteurs en mesure d'articuler les demandes des citoyens et de les représenter une fois au pouvoir. La question est en somme celle de la légitimité des nouveaux ordres démocratiques et des élites politiques. D'un pays à l'autre, on retrouve en effet des perceptions du jeu politique partagées - un jeu vu comme excessivement personnalisé, confronté à des querelles entre individus plus qu'entre projets, corrompu et incapable de se faire le vecteur de changements. L'intensité des frustrations varie sans doute d'un Etat à l'autre et d'un moment à l'autre ; mais elle représente une contrainte majeure pour les acteurs partisans appelés à chercher inlassablement des rhétoriques et des ressources qui leur permettent de se légitimer aux yeux de leurs électeurs.

Le second défi est relatif à la routinisation des consultations électorales et au sens que les acteurs partisans et les électeurs peuvent investir dans le vote. De manière générale, on observe une tendance à la baisse du taux de participation aux consultations électorales durant les années 1990. Cette baisse s'explique en partie par les niveaux très élevés enregistrés à l'occasion des premiers scrutins libres (effets, pour partie, de l'enthousiasme suscité par les changements ; effets aussi des habitudes de vote obligatoire de la période communiste). Mais elle traduit plus fondamentalement le mécontentement des votants par rapport à des alternances politiques sans réelles alternatives. En Serbie, trois consultations ont ainsi été nécessaires à l'élection d'un chef de l'Etat - Boris Tadić en juin 2004 -, tandis que le pouvoir législatif était contraint de modifier les conditions de validation du scrutin (le seuil des 50% de participation nécessaires a été supprimé) afin de pouvoir trouver une issue au blocage institutionnel et politique provoqué par la vacance du poste de président.

Dans le même temps - et le phénomène, moins connu, mériterait sans doute d'être étudié plus en détail - *certains acteurs politiques ont pu être tentés, au cours des années 1990, de recourir de manière répétée à l'organisation de consultations électorales anticipées* afin de chercher réponse aux tensions entre partenaires de coalition ou encore de relancer la dynamique politique : la remarque s'applique particulièrement au cas du Monténégro où des élections parlementaires se sont tenues en moyenne tous les deux ans depuis l'éclatement de la Yougoslavie. Dans quelle mesure ces consultations à répétition fournissent-elles des réponses au discrédit d'une équipe gouvernementale donnée ? Doivent-elles constituer l'argumentaire principal de l'opposition ou de partenaires de coalition en cas de désaccord ? Quels sont leurs effets sur la crédibilité du jeu partisan ?

Enfin, *la troisième tendance commune concerne la place relativement modeste que les questions de politique économique et de vision de la société ou, plus généralement, les paramètres idéologiques, occupent dans les clivages partisans.* Assurément, certaines formations présentent un profil idéologique tranché (ainsi de certains petits partis communistes issus des anciens monolithes communistes). Toutefois, et contrairement aux attentes des politistes du début des années 1990, les clivages partisans ne se sont pas principalement organisés autour d'un bipole droite/gauche (du moins, tel qu'il tend à être défini en France). Cette observation est toutefois souvent interprétée, dans les analyses de science politique produites dans la seconde moitié des années 1990, comme illustrant une sorte « d'immaturité démocratique » des systèmes partisans dans les Balkans (et, plus largement, des Etats post-communistes). La vigueur des allégeances personnalisées y nuit à la formulation de projets politiques spécifiques renvoyant à des visions du monde particulières. L'étude des partis politiques en Albanie, en Macédoine, au Kosovo et en Serbie-et-Monténégro impose de se placer en porte-à-faux par rapport à cette interprétation. Si les partis politiques sont souvent identifiés à leurs principaux leaders, l'influence d'acteurs politiques-clé ne signifie en aucune façon que le jeu partisan ignore les clivages ou les visions concurrentielles du devenir commun.

Quelle que soit la tradition politique dont ils sont issus, les acteurs politiques dans les Balkans de l'ouest doivent gérer une situation dans laquelle *les politiques économiques sont surdéterminées par*

un contexte international dans lequel l'approbation des grandes organisations financières internationales fournit un système de contrainte incontournable. Cette dépendance par rapport à l'international s'accompagne de la très large diffusion, dans les milieux économiques et politiques, d'une vision des réformes économiques standardisée (importance des privatisations, recherche d'investisseurs étrangers, libre-échange et maintien des grands équilibres macro-économiques). Il en résulte une situation dans laquelle les partis politiques - qu'ils se conçoivent comme les héritiers de anciennes forces communistes ou comme des opposants au communisme défunt - ne disposent pas d'une grande marge de manœuvre dans le choix des instruments de politique économique. Ce n'est donc pas principalement autour de ces enjeux que les différenciations s'opèrent.

- En revanche, il importe de mettre en évidence la prégnance de lignes de clivage dont trois reviennent de manière récurrente (avec des poids variés selon les espaces envisagés) :

- la lecture de l'expérience communiste et du passé ;

- les définitions de l'identité nationale ;

- les politiques étrangères liées à ces lectures contrastées de l'identité.

Notons que l'intensité relative de chacune de ces démarcations est d'autant plus grande que le statut constitutionnel et institutionnel du territoire considéré est incertain. Parmi les cas de figure étudiés, les interrogations sur l'identité et leur transposition dans le débat politique sont apparues avec une saillance particulière au Monténégro et en Macédoine.

Dans le contexte du Monténégro, le débat politique s'est ainsi organisé, principalement après 1997, autour d'une opposition entre un Parti socialiste démocratique, dont le contrôle avait été pris par Milo Djukanović, et partisan d'un cheminement vers l'affirmation d'une identité nationale monténégrine distinctive couplée à un Etat indépendant de la Serbie, et des formations, incarnées notamment par le Parti socialiste populaire, favorables au maintien d'un espace commun avec la Serbie. De façon intéressante, toutefois, cette distribution des préférences n'a pas été pérenne au cours de la décennie, puisque le premier porteur de la thématique indépendantiste a été l'Alliance libérale du Monténégro, opposée alors à un parti successeur, le Parti socialiste démocratique, qui défendait une autre ligne de conduite. *En d'autres termes, la centralité de divisions relatives aux lectures de l'identité nationale dans un pays donné peut être amenée à varier dans le temps et à recevoir des porteurs différents. Nous ne sommes pas en présence de situations dans lesquelles les identités seraient lues de façon univoque et durable, mais face à des mobilisations qui évoluent et des référents nationaux qui sont soumis à des relectures diverses.*

L'exemple de la Macédoine est également illustratif. Le jeu partisan s'y est relativement tôt organisé autour d'une opposition entre les héritiers de l'ancienne Ligue des communistes, le SDSM, et les opposants à cette dernière rassemblés autour de la VMRO-DPMNE, réputée nationaliste. Le clivage ici portait tout à la fois sur une appréciation du communisme (plus valorisé dans la lecture du SDSM que de la VMRO-DPMNE) et sur une vision de la contribution de cette période à la production d'une identité nationale macédonienne. Là où certains courants de la SDSM étaient plus sensibles au rôle de la Yougoslavie et de la Serbie dans ce travail identitaire, la frange de la VMRO-DPMNE autour de L. Georgievski souhaitait redécouvrir la contribution de la lutte nationale de la fin XIXème et de l'entre-deux-guerres (ainsi que de liens avec la Bulgarie) dans l'histoire de la nation macédonienne. Par-delà ces divergences d'appréciation pourtant, deux nuances s'imposent. D'une part, ni le SDSM, ni la VMRO-DPMNE n'ont été unanimes dans leurs visions de la trajectoire nationale : par exemple, tous les membres de la VMRO-DPMNE ne partageaient ainsi pas les sentiments bulgarophiles de L. Georgievski et de Dosta Dimovska. D'autre part, la variable générationnelle - au-delà des partis - constitue un critère important pour comprendre les lectures de l'histoire. La construction nationale macédonienne dans la seconde moitié du XXème siècle est en effet allée de pair avec un effort pour valoriser des racines historiques de plus en plus profondes et se situer par rapport à un environnement perçu - de manière de plus en plus consensuelle - comme menaçant. Quelle conclusion en tirer du point de vue de la compréhension des clivages et des soutiens partisans ? Si les questions relatives aux interprétations de l'histoire et de la trajectoire nationale sont souvent centrales dans les cas étudiés, la prise en charge des interprétations en concurrence doit être étudiée avec soin dans le temps, dans l'espace et en fonction des groupes dirigeants concernés.

- Clivés selon des lignes parfois changeantes, *les systèmes partisans dans les Balkans sont plus ou moins ancrés dans la durée et diversement distribués autour de quelques partis centraux*. Au risque de simplifier, on peut ainsi distinguer les jeux politiques dans lesquels l'essentiel de la compétition s'organise autour de deux grandes forces politiques (*bipartisme*) : tel est le cas, par exemple, en Albanie, avec l'opposition entre Parti socialiste et Parti démocratique. La même remarque vaut, dans une large mesure, pour la Macédoine, où les joutes électorales opposent - au sein de la majorité slave - principalement le SDSM et la VMRO-DPMNE. *A l'inverse, certaines scènes politiques apparaissent plus éclatées*, avec des formations politiques opérant des revirements d'alliance fréquents, confrontées à des divisions internes fortes et produisant un jeu partisan organisé autour de 4 ou 5 pôles. Cette configuration est ainsi celle que l'on peut observer en Serbie. Mais, que l'on soit en présence d'un bipartisme ou d'un multipartisme, les organisations politiques apparaissent pareillement soumises à des tensions internes, avec des fractions, scissions et changements de rapports de forces réguliers.

Corrélativement, l'usure des figures politiques est rapide - mais le renouvellement par émergence d'acteurs politiques alternatifs, peu évident : Sali Berisha et Fatos Nano restent les deux acteurs centraux de la vie partisane en Albanie depuis 1990 en dépit des tentatives au sein de la nouvelle garde de chacun des partis pour prendre la succession. En Serbie, des figures comme Vuk Drasković et Vojislav Šešelj, pour ne prendre que ces deux exemples, ont traversé toute la décennie et une variété de gouvernements. En Macédoine, Branko Crvenkovski n'a guère quitté le pouvoir depuis 1992 (parenthèse entre 1998 et 2002). Au Monténégro, Milo Djukanović a tour à tour occupé les postes de Premier ministre et de président, parvenant à tenir les rênes du pays - avec une plus ou moins grande marge d'influence selon les périodes - pendant plus de dix ans. Ce décalage entre usure politique et relative permanence des acteurs centraux constitue sans doute un des moteurs du désintérêt des électeurs par rapport à l'offre politique existante. Reste toutefois à déterminer dans quelle mesure l'émergence d'une nouvelle génération en politique pourrait entraîner une transformation des discours et pratiques politiques observés.

- Comment éclairer l'ancrage territorial de ces formations politiques et quelle place l'inscription des minorités dans le jeu politique joue-t-elle dans la distribution territoriale des soutiens ? Dans les pays présentant une diversité de peuplement (minorité hellénophone notamment en Albanie, minorités serbe et rom entre autres au Kosovo, forte minorité albanaise de 25% environ de la population en Macédoine et communautés turque, serbe, rom, valaque, grande diversité de peuplement en Serbie avec des minorités hongroise, Musulmane/bochniaques, albanaise, etc.), les communautés numériquement en minorité se sont dotées de leur(s) propre(s) formation(s) politique(s). En première instance, on peut donc considérer que le jeu partisan revêt une dimension communautaire. Toutefois, les rapports entre minorités et majorité (récip. entre partis minoritaires et partis dits « généralistes »), les relations qu'entretiennent, entre elles, les diverses minorités, et enfin les rapports des citoyens appartenant à des communautés minoritaires avec leurs partis varient énormément d'un pays à l'autre. Ces différences de trajectoires s'expliquent par des modalités historiques différentes d'insertion des minorités dans les sociétés considérées, par l'existence d'expériences politiques différentes et par des vécus distincts des transformations post-communistes (et post-yougoslaves).

Il est sans doute de ce point de vue intéressant de s'arrêter sur deux cas : celui de la Macédoine et celui de la Voïvodine. En Macédoine, dès l'accession à l'indépendance, en septembre 1991, la vie politique s'est articulée autour d'une distribution communautaire des partis politiques. En d'autres termes, jamais le pays n'a connu de parti « transcommunautaire » (s'adressant à un public large indépendamment de ses appartenances ethniques et religieuses). Dès les premières élections générales, on a observé une situation dans laquelle les hommes politiques albanais concouraient pour l'obtention des voix albanaises, tandis que les partis slaves se tournaient vers des organisations slavo-macédoniennes. Les petites minorités (turque, rom, serbe et valaque) ont, elles aussi, créé des organisations communautaires, lesquelles participent aux scrutins seules ou en partenariat avec l'un ou l'autre des partis slaves. Pour autant, les espaces minoritaires ne sont pas monolithiques : au sein des communautés albanaises, plusieurs formations politiques sont en concurrence, en général deux ou trois, qui ont connu de nouveaux redéploiements après 2001, avec la formation, en 2002, d'un nouveau parti issu de la guérilla de 2001. Autrement dit, le vote ne saurait être réduit à un

« recensement » du poids démographique de chaque groupe de peuplement, puisque les choix électoraux peuvent être diversifiés aussi bien au sein de la majorité que des minorités.

Deuxième trait distinctif de l'expérience macédonienne : les acteurs politiques albanais n'ont pas, jusque récemment, déployé avec succès de stratégies visant à capter le vote des petites minorités sur la base d'un positionnement minoritaire qui serait partagé. Les solidarités pourraient être plus grandes avec les partis politiques turcs, en raison d'une même confession religieuse. Mais, dans la pratique, les rapports ne sont pas dénués de tensions, en raison notamment de la place grandissante des Albanais dans les institutions religieuses musulmanes et de la périphérialisation de la communauté turque. Lors des dernières élections municipales de mars 2005, des efforts ont été faits pour placer des candidats turcs à la tête des listes de l'Union démocratique pour l'intégration (BDI) dans deux municipalités à population majoritairement turque, ainsi que pour négocier des soutiens croisés dans des zones mixtes. Mais de façon générale, la structuration du jeu partisan laisse une place modeste aux coopérations trans-minoritaires.

La trajectoire de la région de Voïvodine, qui fut autonome jusqu'à l'abolition, en 1989, par le régime Milošević du statut de 1974, est différente : en fonction du vote considéré, on a pu voir tour à tour des partis minoritaires hongrois concourir seuls, en coalition avec des partis généralistes (basés à Belgrade) ou en partenariat avec des formations représentant d'autres minorités (ainsi avec la coalition Ensemble pour le changement de décembre 2003 comprenant une formation bochniaque du Sandžak, par exemple).

Au final, assurément, les dynamiques partisans sont influencées par la structuration des rapports entre majorité et minorités, ainsi que par l'émergence, dans les années 1990, de formations politiques aspirant à représenter les intérêts de ces diverses communautés. Toutefois, ces dynamiques communautaires ne signifient en aucune façon que l'on soit en présence d'un jeu électoral se réduisant à un enregistrement du poids démographique des communautés. Les lignes de clivages (et les solidarités) passent au sein des partis minoritaires, entre les diverses communautés, et entre minorités et majorité. Les repositionnements varient à la lumière des enjeux électoraux ou des thèmes débattus. S'il est dès lors important de tenir compte de l'existence d'identifications ethniques, religieuses et régionales/locales distinctes dans l'étude de l'implantation des partis politiques, aucun traitement mécanique de ces divers niveaux d'affiliation ne saurait être envisagé. Nous sommes en présence de processus d'identification pluraux et changeants, dont les traductions politiques ne sont pas données une fois pour toutes, mais dépendent du contexte et des stratégies des acteurs.