

# ***Ancienne République yougoslave de Macédoine : une quête d'identité commune à travers l'intégration européenne***

Filippa Chatzistavrou

*Docteur en sciences politiques*

Parmi les pays des Balkans occidentaux candidats ou candidats potentiels à l'adhésion dans l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ex-république yougoslave de Macédoine, Monténégro, Serbie et Kosovo), l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)<sup>1</sup> est un pays d'une forte diversité ethnique et linguistique qui fait figure de plus jeune peuple d'Europe. Ce pays est toujours en quête de légitimité politique afin d'institutionnaliser la dimension multiethnique de sa société. À juste titre, la perspective d'adhésion influe de manière significative sur le processus de consolidation d'un État fragmenté du point de vue ethnique. Dans cette perspective, nous allons essayer de décrypter selon quelles modalités la perspective de son adhésion dans l'UE joue un rôle en tant que force d'intégration régionale.

Selon les principes fondamentaux du droit international, la viabilité d'un État et la solidité de ses institutions apparaissent comme des conditions *sine qua non* de son intégration dans des organisations régionales plus larges. Toute autonomisation d'un territoire expose à un risque de désagrégation, si les processus de re-

---

1. Ce pays a proclamé son indépendance en 1991 et a rejoint l'ONU en 1993 sous son nom temporaire d'ARYM. C'est avec la création de l'Organisation révolutionnaire intérieure de Macédoine et de (la Thrace d')Odrine (VMRO) en 1893-1896 que le nom de *Macédoniens* commence à être attribué d'une façon systématique à la population slave de la région. Dans la politique post-yougoslave du pays, cette formation représente une force anticommuniste (et, par conséquent, anti-serbe).

constitution identitaire et de constitution de l'État échouent. Cet exercice difficile d'invention d'un État-nation s'avère particulièrement périlleux à une époque où la dernière vague de mondialisation inaugurée dans les années quatre-vingt, influe de plus en plus sur la solidité des structures étatiques. Cet enjeu est d'autant plus décisif dans le cadre d'une société multiethnique<sup>2</sup>, au sein duquel les ressources étatiques et symboliques sont importantes pour intégrer les minorités qui vivent sur ce territoire.

Historiquement, cette population chrétienne qui compose aujourd'hui ce pays a été placée sous différentes autorités. Elle a souvent changé de mains au cours du Moyen Âge, partant de Byzance, passant par les royaumes bulgare et serbe, avant de faire partie de l'Empire ottoman. Après les guerres balkaniques, la région géographique de la Macédoine a été politiquement partagée entre différents États limitrophes. La déclaration d'indépendance de la République de Macédoine en 1991, suite à l'effondrement de la Fédération yougoslave, a constitué l'une des pièces marquantes du puzzle balkanique<sup>3</sup>. Sans doute, la réalité historique de la nation macédonienne moderne est-elle assez complexe, et pour certains même controversée et difficilement traçable. Le principal problème relève du fait que la reconnaissance d'une nation macédonienne risquerait d'entraîner des revendications minoritaires dans les autres parties territoriales de la Macédoine géographique appartenant aux pays voisins. En Bulgarie, le consensus général qui prévaut, considère les Macédoniens slavophones comme tellement proches ethniquement qu'ils sont assimilés à des Bulgares tout court. En effet, Sofia a adopté une position symétrique à celle de Belgrade envers la nouvelle république : alors que la Serbie reconnaissait la nation, mais pas l'État, la Bulgarie a reconnu l'État, sans pour autant accepter l'existence d'une nation (histoire, culture, langue) macédonienne. À cela s'ajoute le différend concernant le nom de ce pays. La diplomatie grecque demeure intransigeante, par souci de préserver ses racines historiques, précisant que « l'appellation doit contenir seulement une détermination géographique et rien de plus ».

Dans ce contexte, la confusion entre l'appartenance ethnique (qui relève des faits anthropologiques) et l'identité nationale (qui relève du travail subjectif d'intégration) brouille le débat dans les Balkans. Bien sûr, la grande complexité ethnique complique aussi tout processus de constitution identitaire. Pour ce nouveau pays, sa reconstitution identitaire est un sujet décisif pour garantir sa pérennité. En effet, c'est surtout au cours de la période communiste qu'une identité macédonienne s'est forgée. Le fédéralisme yougoslave avait promulgué une conception

2. La population de ce pays compte 60 % de chrétiens orthodoxes macédoniens slavophones, environ 35 % de musulmans albanais et turcs, et enfin 2,5 % de population rom et serbe.

3. Géographiquement, la nouvelle république représente 38 % de la superficie de la région géographique nommée *Macédoine*, le reste étant divisé entre ses voisins grecs (un peu plus de la moitié du total), bulgares (à peu près un dixième), albanais et serbes.

de la nation où chaque peuple (y compris les Albanais) jouissait d'une certaine autonomie. Cette autonomisation des peuples dans le cadre d'une nation fédérale a été encouragée par Tito. En revanche, la question du caractère autochtone de la population en question est toujours restée en suspend du fait de la présence de minorités importantes.

Après l'effondrement de la Fédération yougoslave, Skopje avait le choix soit de devenir héritière de cette conception titiste, soit de prôner une conception homogène de la nation. Dans un premier temps, c'est la deuxième voie qui a été suivie par crainte de désintégration. La nouvelle république était surtout exposée à la nécessité de retenir la minorité albanaise<sup>4</sup> pour fortifier numériquement la région, mettant en péril la question identitaire déjà ébranlée par une légitimité historique controversée.

Dès lors que l'UE s'est trouvée impliquée dans les Balkans occidentaux, une conception multiethnique de l'État-nation a prévalu. L'UE s'est constituée en principal vecteur d'intégration régionale des pays concernés ainsi que de leur insertion au sein du bloc occidental et de ses structures transatlantiques. Depuis l'octroi à l'ARYM du statut de pays candidat à l'adhésion dans l'UE en décembre 2005, la perspective de l'adhésion est devenue un gage important pour la modernisation politique, économique et sociale du pays (modernisation du pays à travers la logique de l'appropriation de l'espace européen). Il s'agit de la stratégie habituelle de l'UE qui vise surtout la transformation structurelle des pays candidats. Mais, cette perspective d'intégration joue aussi un rôle décisif pour la constitution du système axiologique du pays, stratégie de l'UE moins connue. Autrement dit, cette nouvelle république puise dans le processus d'intégration européenne pour former son discours national et former son identité nationale (constitution identitaire à travers la logique de l'appropriation de l'espace européen). Cette double logique d'appropriation de l'espace européen qui caractérise ce nouveau pays va être à présent analysée en vue de décrypter les rôles apparents et moins apparents de l'UE en tant que mécanisme d'intégration.

### **La perspective d'adhésion : moteur de légitimation d'une entité étatique fragile**

À travers ses élargissements successifs, l'UE s'est constituée en mécanisme d'intégration européenne dont les fonctions se sont diversifiées. Lors de l'entrée échelonnée des vieux États européens (pays de l'Europe occidentale), l'UE

---

4. L'assimilation des Albanais est jugée difficile en raison de leur plus grande cohésion par rapport aux autres minorités, sans par ailleurs négliger le risque de tendances séparatistes. Les liens traditionnels claniques sont plus importants que ceux de la religion, les mariages mixtes sont rares et la parenté domine sur le social. De plus, les Albanais vivant dans cette nouvelle république sont plus traditionalistes encore que leurs cousins en Albanie et au Kosovo.

se constituait essentiellement en mécanisme de consolidation institutionnelle et politique de la zone. L'élargissement aux pays de l'Europe centrale et orientale, mais aussi aux Balkans orientaux a érigé l'UE en mécanisme de restructuration géopolitique de l'Europe. Dans la perspective de l'adhésion de certains pays candidats ou candidats potentiels des Balkans occidentaux, et plus précisément pour l'ARYM, un autre type de mécanisme se profile, celui d'une légitimation d'entités étatiques fragiles.

L'UE, organisation dont les frontières sont relativement ouvertes et instables, assume à présent à travers le processus d'intégration européenne, un rôle clé dans la constitution des nouveaux États comme l'ARYM. En d'autres termes, la perspective d'intégration de ce pays à l'UE contribue à consolider les processus d'autonomisation d'une population assez hétérogène et d'étatisation d'une structure territoriale auparavant fédérée.

En effet, l'eupéanisation des membres de l'UE est conditionnée par l'existence du mythe d'une unité nationale. Ceci signifie que l'adaptation et la transformation des structures nationales conformément aux normes et aux règles européennes relèvent au préalable de l'existence d'une unité constitutionnelle et politique des États membres de l'UE. Ceci vaut alors pour tout pays candidat aspirant à devenir membre de l'UE.

Dans le cas de l'ARYM, ce mythe d'unité nationale demeure trop fragile. Les tractations internes issues des tensions interethniques et des conflits régionaux, surtout le différend avec la Grèce, soulèvent clairement un problème de conscience identitaire et de faiblesse de l'appareil étatique. Dans le différend avec la Grèce<sup>5</sup>, ce qui est mis en cause est la définition même de l'identité nationale et indirectement la légitimation de l'appareil étatique du pays en question. Dans ce cadre, le rôle stratégique de l'UE, concernant surtout les questions de stabilité régionale et de modernisation économique politique et sociale du pays, ne peut s'accomplir faute d'avoir un interlocuteur solide.

L'absence de tradition étatique et de véritables ressources économiques explique aussi pourquoi les fonctions régaliennes de l'État ne sont pas assurées. En effet, les conflits ethnopolitiques auxquels ce pays est confronté, nourrissent les politiques de division (*divisive politics*). Par la même occasion, ils minent la constitution de l'appareil étatique et de la sécurité nationale, et ils rendent la mise en place de l'État de droit très problématique. Dans cette optique, les questions, parmi d'autres, de la démocratisation, du respect des droits fondamentaux des minorités, de la prévention de la violation des droits humains, de l'indépendance

---

5. Face au différend avec la Grèce, la position officielle de l'UE selon laquelle « ...une solution mutuellement acceptable doit être trouvée... » sachant que les positions des États membres individuellement divergent, illustre bien le poids de ce problème identitaire sur la perspective d'adhésion de l'ARYM.

et de l'efficacité du système judiciaire, de la lutte contre la corruption, soulèvent de problèmes redoutables.

Sous l'égide de l'UE, un certain nombre de modifications constitutionnelles et législatives ont été apportées pour répondre à ces problèmes structurels, par exemple la mise en place de dispositions garantissant un niveau élevé de protection des droits des minorités. Mais le problème de la mise en œuvre adéquate de ces dispositions législatives persiste. Il existe en plus précisément un risque d'*ingouvernabilité* sous le poids d'arrangements constitutionnels excessivement complexes. Les nouvelles institutions établies sans expérience font preuve d'une « *capacité gouvernementale* » assez limitée. En conséquence, ces institutions doivent être administrées de façon externe, créant ainsi une culture de dépendance entre l'UE et l'ARYM.

### **Les méthodes de l'UE de construction de « l'État macédonien »**

La stratégie de l'UE envers les Balkans occidentaux s'est développée graduellement dès les années quatre-vingt-dix, en partie comme réponse aux défis spécifiques qui caractérisent cette région, mais aussi comme une conséquence de l'évolution fonctionnelle de l'UE en tant que force d'élargissement.

Pendant la période 1995-1999, les pays des Balkans occidentaux n'étaient pas éligibles pour faire partie du groupe d'élargissement à cause de raisons variables : persistance de régimes autoritaires, instabilité politique et stagnation des réformes économiques. En dehors de ces raisons officiellement évoquées, d'autres paramètres, bien plus décisifs, entraient dans le jeu. C'est surtout la complexité du tissu ethnique et social, et par conséquent, la fragilité de l'unité nationale et de l'appareil étatique qui posait problème. L'ARYM est particulièrement emblématique de cette configuration complexe.

En fait, l'UE a fait son introduction dans le cadre des Balkans occidentaux, en tant qu'acteur de politique étrangère et comme acteur d'élargissement<sup>6</sup>. Puis progressivement, la politique d'élargissement vis-à-vis des Balkans occidentaux est devenue la seule politique étrangère valide de l'UE.

L'UE, en devenant l'outil majeur de stabilisation régionale, a testé pour la première fois sa « capacité de construction » en matière de PESC. Son action de prévention des conflits et de préservation de la paix, dirigée par le Haut représentant et le Conseil de l'UE, a été soutenue par le potentiel diplomatique et militaire de l'UE. À l'exception de la Serbie et du Monténégro, l'action de l'UE dans la région s'est faite militairement en pleine concertation avec l'OTAN. Car ce type de mission militaire pourrait risquer de mettre en péril la politique d'intégration

---

6. « Between Enlargement and CFSP : the EU and the Western Balkans », Dimitar Bechev, St Antony's College, University of Oxford, European Studies Centre, Paper for the LSE European Foreign Policy conference, 2-3 June 2004, p. 2.

de l'UE, surtout en ex-République yougoslave de Macédoine, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, où les questions des frontières et ethniques sont des grands sujets d'inquiétude.

Le cas de l'ARYM constituait un test pour voir si la capacité de gestion des crises de l'UE s'était améliorée. Pour la première fois, l'UE s'est engagée activement dans les affaires de sécurité (mission *Concordia*). Elle a assumé une variété de nouvelles tâches, partant du maintien de l'ordre (négociatrice des cessez-le-feu, garante de l'intégrité territoriale et des frontières fixées pour les pays concernés), et allant jusqu'à l'intervention militaire.

Incontestablement, l'UE a eu un impact direct sur le *statu quo* territorial et la gestion des relations interethniques instables dans ce pays. Mais graduellement, son influence sur ces questions a surtout servi à soutenir sa politique d'intégration proprement dite, basée sur les aides à la reconstruction et sur les processus progressifs d'association, de préadhésion et d'adhésion. Elle est devenue alors l'interlocutrice privilégiée des élites politiques locales pour faire pression sur les mécanismes d'administration ou encore pour imposer des arrangements constitutionnels. Car un territoire ethniquement divisé et politiquement volatil a du mal à réaliser les réformes nécessaires de rapprochement vers l'UE.

L'UE a formulé en 1996-97 une approche régionale vis-à-vis des pays des Balkans occidentaux. Concernant l'ARYM, les standards minimaux de gouvernance démocratique n'étaient pas atteints, ceci étant lié avec la fragilité identitaire qui rongait le pays. Cette approche établissait alors les principes d'une conditionnalité politique très stricte se centrant sur le retour des réfugiés, la réconciliation interethnique, la démocratisation et la coopération régionale. À l'époque, ces demandes n'étaient pas appuyées par une promesse de l'adhésion, comme cela avait été le cas concernant le régime de conditionnalité établi pour les pays de l'Europe centrale et orientale à travers les critères de Copenhague de 1993. À la place de la promesse d'adhésion, l'UE offrait de l'assistance commerciale et financière afin d'inciter ces États à adopter l'agenda occidental de construction d'une stabilité et d'une modernisation économique dans l'aire postconflituelle des Balkans. L'UE s'était constituée en mécanisme de restructuration économique régionale (construction des marchés). Cette approche régionale s'est concrétisée sous la forme d'un cadre contractuel, au travers de concessions commerciales et de transferts financiers. Dans ce cadre, en 1996, l'ARYM devient éligible au programme communautaire PHARE<sup>7</sup>.

Dès 1999, l'UE entame une stratégie d'association dans le cadre du « processus de stabilisation et d'association » (PSA). Le PSA a été proposé comme

7. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, l'Union européenne a mis en œuvre un nouveau programme spécifiquement destiné aux pays de la région nommé CARDS, qui remplace les deux programmes précédemment applicables dans la région, Phare (développement économique) et Obvona (reconstruction). Il s'agissait de financer, sous forme de dons, des projets lancés par appel d'offres.

l'instrument d'une conditionnalité qui permettrait aux pays des Balkans occidentaux de décider eux-mêmes du rythme du rapprochement en mettant en œuvre des réformes individuelles<sup>8</sup>. Il a été considéré comme un cadre de préadhésion visant la convergence institutionnelle et juridique. Mais en réalité, il est devenu l'instrument par excellence de construction et de consolidation des nouveaux États. En 2000, dans le cadre du PSA de 1999, le Conseil de l'UE a adopté des directives de négociations pour un Accord de stabilisation et d'association (ASA). En 2001, l'ARYM est devenu le premier pays de la région à signer un ASA. Ceci n'avait pas eu de précédent dans l'histoire de l'UE et reflétait l'approche multidimensionnelle opérée en direction des Balkans occidentaux, combinant à la fois l'intervention et l'inclusion.

On pourrait penser que la conditionnalité imposée par le PSA et l'action de l'UE dans le cadre de la PESC serviraient avec synergie les objectifs de l'UE. En préservant et en renforçant l'État « macédonien », et en rendant ses structures plus efficaces et plus représentatives de la diversité ethnique, les préconditions clés pour avancer vers l'intégration dans l'UE – c'est-à-dire le fonctionnement d'un État indépendant et l'existence de relations interethniques viables – pourraient être réunies. En réalité, les efforts de l'UE pour établir la sécurité dans la région ont buté sur l'agenda d'intégration du PSA du fait d'importants entrelacements. L'agenda de la PESC visant à garantir l'intégrité des frontières actuelles de la région est entré en collision avec l'objectif du PSA d'intégrer les États individuels des Balkans occidentaux dans l'UE.

L'UE a essayé de faire face à l'incompatibilité de ses objectifs stratégiques à travers la conclusion des accords d'Ohrid, considérés comme le modèle à suivre dans le cadre des États multiethniques. Ces accords, dont l'application a été signée en août 2001, ont eu comme but de mettre fin à la crise politique et de sécurité très sérieuse qui rongait le pays.

En fait, après l'invasion aérienne de l'OTAN en Serbie en 1999, la situation de la minorité albanaise dans la nouvelle république a commencé à se dégrader. Cette situation a vraiment commencé à alarmer l'Union européenne en raison du conflit possible et du risque d'instabilité accrue sur les frontières externes de l'Union ainsi que de la vulnérabilité diplomatique de l'EU vis-à-vis des États-Unis et des autres puissances mondiales. Finalement, ce conflit a vu le jour, mais il a été résolu, après un conflit armé de quelque mois, avec l'Accord-cadre d'Ohrid. Il s'agissait d'un accord conclu entre les Macédoniens slavophones et les Albanais sous l'égide des médiateurs des États-Unis et de l'UE moyennant un large programme de mesures visant à des réformes constitutionnelles, à la décentralisation

---

8. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est, avril 1999.

administrative et à la réorganisation de la police<sup>9</sup>. L'objectif était de faire avancer la conception multiethnique de la nation afin que le processus d'intégration du pays dans l'UE puisse se poursuivre. Mais, des craintes ont été exprimées mettant en avant le fait que c'était surtout une conception binationale qui avait été promue. La fin de ce conflit interethnique en 2001 fut le signal d'une nouvelle phase dans les relations UE-ARYM durant laquelle la question de la capacité d'adhésion de cette dernière a pris une nouvelle dimension.

### **La capacité d'adhésion de l'ARYM : avancées et ambivalences**

Après le sommet de Thessalonique pour les Balkans occidentaux qui a eu lieu en juin 2003<sup>10</sup>, le rôle de la Commission européenne s'est accru en vue de la concrétisation d'une perspective européenne pour ces pays. En plus de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) entré en vigueur en avril 2004, l'idée de partenariats européens a été introduite lors du sommet comme un bon moyen d'intensification du « processus de stabilisation et d'association » (PSA). En d'autres termes, ces partenariats européens auraient comme but de soutenir les efforts des pays en question pour appliquer le PSA et pour réunir les critères d'adhésion en vue de leur éventuelle intégration dans l'UE. Bien sûr, leur adoption serait basée sur l'évaluation par la Commission européenne des progrès effectués. Le premier partenariat européen avec l'ARYM a été adopté par le Conseil de l'UE en 2004, incluant des nouvelles priorités qui avaient émergé. Ainsi, l'ARYM pose-t-elle sa candidature en mars 2004 pour devenir candidat officiel à l'adhésion, en étant le premier pays disposant d'une mission de police de l'UE, nommée *Concordia* sur son territoire<sup>11</sup>. Lors de la première réunion avec les autorités du pays au sein du Comité pour la stabilisation et l'association de l'ARYM en juin 2004, il a été noté que le pays « remplissait les conditions pour l'adhésion au système, nécessaire pour l'encouragement de l'investissement étranger et l'augmentation des exportations<sup>12</sup> ».

9. Dans le cadre de la PESC, les accords dits d'Ohrid garantirent une meilleure participation de la minorité albanaise à la vie publique et permirent aux Albanais d'obtenir un degré d'autonomie assez étendu dans le domaine de l'éducation, la culture et la politique des langues. Ils contribuèrent à une réorganisation territoriale à long terme au sein du pays, désormais divisé en 85 unités d'autonomie locale (municipalités), permettant à la minorité albanaise de jouir également d'un certain degré d'autonomie territoriale. Les accords d'Ohrid exigèrent également que toute coalition gouvernementale comprenne au moins un parti albanais.

10. Voir la Déclaration du sommet UE-Balkans occidentaux, PRES10229/03, 21 juin 2003, Thessalonique.

11. Suite à l'adoption de l'Action commune du Conseil de l'UE 2003/681/PESC, la mission *Concordia* était la toute première mission militaire de l'UE, laquelle a lancé des opérations en 2003 avec un mandat de six mois. Elle sera suivie par la mission *Proxima*, laquelle impliquera 200 policiers des États membres de l'UE.

12. Voir la Déclaration commune des ministres des affaires étrangères du processus de coopération européenne en Europe du Sud-Est, juin 2003, Sarajevo; voir aussi 2<sup>e</sup> rapport annuel sur le PSA en faveur de l'Europe du Sud-Est, Commission des Communautés européennes.



Les progrès acquis à travers la transposition des accords d'Ohrid et l'accord de stabilisation et d'association (ASA)<sup>13</sup> amenèrent en décembre 2005 le Conseil européen à accorder à l'ARYM le statut de candidat à l'adhésion. Cependant, aucune date ne fut alors spécifiée pour le lancement des négociations d'adhésion. Ceci constitue un autre élément qui change le caractère de la politique d'élargissement de l'UE. Dans une organisation régionale qui s'élargit non plus pour consolider sa structure, mais pour consolider les structures étatiques émergentes dans la périphérie de l'Union européenne, le processus d'adhésion, ou plutôt la perspective d'adhésion, devient un procédé modulable d'intégration.

L'avis de l'UE pour le processus d'intégration des Balkans occidentaux a été structuré autour des critères de Copenhague établis en 1993<sup>14</sup>. Ces critères étaient destinés à évaluer la capacité des pays ex-communistes de l'Europe centrale et orientale de l'UE en vue de leur candidature d'adhésion à l'UE. En fait, dans les Balkans occidentaux l'UE a mis en œuvre sa vieille approche habituelle utilisée en Europe centrale et dans les États baltiques, tout autant qu'en Bulgarie et ou en Roumanie. Ceci signifie que l'UE n'a voulu prendre au sujet des Balkans occidentaux aucun risque politique. Mais la question qui se pose est la compatibilité entre ces critères d'évaluation de la capacité d'adhésion et les exigences précises d'adaptation des pays en question et de chacun considéré séparément selon ses spécificités historiques et systémiques.

Cet effort de contextualisation n'a pas été fourni par l'UE, laquelle s'est contentée d'activer un agenda en vue de l'adhésion, basé sur le rappel des critères de Copenhague. La transposition de l'acquis communautaire (adoption, application et mise en conformité avec l'acquis communautaire) constitue une des tâches de l'UE où elle réussit bien, ayant accumulé les ressources nécessaires et l'expérience pour le faire. Le mécanisme est le suivant : l'État candidat, indépendamment du fait s'il est prêt, ou non, fait des efforts face à la perspective de son éventuelle adhésion, et s'efforce de satisfaire les exigences liées à la préadhésion.

Dans le cas de l'ARYM, la conditionnalité imposée par le PSA, a relié l'objectif de l'intégration avec des objectifs purement politiques. Ces critères politiques, qui étaient déjà des conditions *sine qua non* dans les accords d'Ohrid, concernaient, entre autres, l'habilitation des minorités ethniques, leur représentation égale dans

---

13. En 2004, l'UE a mis en vigueur de manière définitive l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) qui avait été négocié dès 2001. Tout en fournissant un cadre conventionnel pour de futures négociations entre l'UE et l'ex-République yougoslave, cet accord autorise le pays à opérer un rapprochement intensif avec l'UE ainsi qu'à prendre part à certains programmes communautaires et à bénéficier d'aides financières supplémentaires de la part de l'UE. Il devint très vite clair que les efforts de la nouvelle république en matière de réforme ne s'arrêteraient pas à la mise en œuvre du ASA.

14. Dans « l'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux » adopté par le Conseil européen de juin 2003, l'UE a souligné « [qu']il appartient aux pays des Balkans occidentaux de déterminer à quel rythme ils poursuivront leur progression vers l'UE, qui dépendra des résultats obtenus en ce qui concerne la mise en œuvre des réformes, conformément aux critères établis par le Conseil européen de Copenhague de 1993 et à la condition prévue dans le cadre du processus de stabilisation et d'association ».

les services publics, la décentralisation, et des amendements constitutionnels et de code. En réalité, l'outil de préadhésion PSA est devenu un mécanisme de transposition de l'acquis communautaire en accord avec le troisième critère de Copenhague<sup>15</sup>. De cette façon, en matière de convergence institutionnelle et juridique, le PSA s'est avéré être l'instrument le plus efficace, tandis que la conditionnalité à l'adhésion (critères de Copenhague) a servi surtout à relier le pays à la perspective floue de cette adhésion future.

Bien sûr, cette perspective d'adhésion, et par conséquent la motivation de se conformer aux règles d'entrée, semble plus sûre pour l'ARYM et les autres pays des Balkans occidentaux que pour d'autres prétendants, Ukraine ou Moldavie<sup>16</sup>, mais jusqu'à présent, son caractère flou persiste. On peut dès lors parler de l'ARYM comme un candidat « intégrable » pour lequel les doutes sur sa capacité à satisfaire les exigences de la conditionnalité à l'adhésion doivent être maintenus, faute d'avoir un État suffisamment solide.

En dehors de l'argument normatif, à savoir la satisfaction des critères politiques de Copenhague, la capacité d'adhésion doit se mesurer par la capacité de l'État candidat à mener sa modernisation législative, administrative et judiciaire selon les normes européennes et en intégrant les principes fondamentaux de professionnalisme et de neutralité politique.

Au sujet de l'évaluation de la capacité d'adhésion de l'ARYM, les positionnements des institutions européennes ne brillent pas par leur cohérence. L'année de l'octroi du statut de candidat à l'adhésion en 2005, la Commission européenne avait loué les efforts du pays et les réformes de défense, tout autant que ses contributions aux opérations de l'OTAN. Pour certains membres de l'appareil bruxellois, la gestion de la post-Yougoslavie était considérée comme la plus grande réussite de politique étrangère de l'UE.

À cette estimation est venue s'ajouter un peu plus tard la position du Parlement européen en avril 2007 suite au rapport de suivi 2006 concernant l'ARYM<sup>17</sup>, lequel constatait les progrès réalisés dans le pays et réclamait « ... le plus rapidement possible l'ouverture concrète de négociations d'adhésion... ». Ce point de vue semble être plus caractéristique du Parlement européen concernant les domaines du rapprochement et de l'élargissement, que celui du Conseil de l'UE qui tend à devenir de plus en plus dubitatif sur l'idée de tout nouvel élargissement, ou de la Commission européenne, qui s'en tient toujours à une politique stricte

15. Le Conseil européen de Copenhague précise que l'adhésion d'un nouveau pays est soumise à trois critères préalables. Le troisième critère stipule : « la capacité (...) [d'] assumer les obligations [d'adhésion à l'UE], et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire. »

16. Commission européenne, *L'Europe élargie - Voisinage : un nouveau cadre proposé pour les relations avec les voisins de l'Est et du Sud de l'Union européenne*, COM(2003) 104 final, mars 2003, p. 4.

17. Projet de rapport du PE, 2006/2289(INI), Commission des affaires étrangères, Rapporteur Erik Meijer, avril 2007.

de résultats, en exigeant donc pour l'ARYM, la transposition des accords d'Ohrid ainsi que des progrès dans l'agenda des réformes.

Le manque de progrès dans la réforme de l'agenda d'ARYM a été constaté en 2006<sup>18</sup>, déterminant ainsi la posture défavorable de la Commission européenne face à l'ouverture des négociations. La négligence des obligations, la non-application de la législation post-Ohrid ou la révision des dispositions déjà appliquées (comme la question du drapeau qui est un élément constitutif de l'Accord d'Ohrid), figurent parmi les raisons qui expliquent cette posture.

### **La mise en question de la capacité d'absorption de l'UE**

La non-ouverture concrète jusqu'à ce jour des négociations, relève principalement de trois raisons. La première raison, d'ordre général, est à mettre sur le compte d'un certain épuisement de la capacité d'absorption de l'UE, qui doit déjà digérer l'élargissement aux douze pays d'Europe centrale et orientale effectué entre 2004 et 2007. La stagnation de la réforme des traités européens existants a conduit aussi à penser que la Commission ne serait pas réformée prochainement et que les droits de vote selon le traité de Nice resteraient en place pour un moment encore. Il ne faut pas oublier aussi la fatigue de l'opinion publique européenne peu disposée à subir les retombées des élargissements. La potentialité de l'adhésion turque y contribue aussi en partie.

En second lieu, au-delà de ce frein institutionnel et systémique de l'UE pour accueillir de nouveaux entrants, s'ajoute son refus d'assumer aussi les implications géostratégiques de l'intégration de certains pays des Balkans occidentaux, comme l'ARYM et d'autres candidats potentiels. L'UE reste peu enthousiaste à l'idée d'expédier rapidement le processus d'adhésion sachant que l'indépendance du Kosovo pourrait renforcer le séparatisme albanais dans l'ARYM.

L'UE apparaît encline d'adresser la « question nationale » et de couper tous les mouvements irrédentistes. Lors des tensions entre les deux communautés – Macédoniens slaves et Albanais, en 2007 après les élections générales de juillet 2006<sup>19</sup>,

---

18. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *La stratégie d'élargissement et les principaux défis*, COM (2006) 649 final, novembre 2006, p. 13.

19. Les élections de 2006 donnent vainqueur l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (VMRO), qui succède à la coalition formée par l'Alliance sociale-démocrate et le parti albanais Union démocratique pour l'intégration.

En 1990, le VMRO avait remporté les premières élections multipartites, après de longues négociations, cette formation s'est décidée à entrer en coalition avec tous les partis « macédoniens », y compris les ex-communistes, pour exclure les Albanais: le nationalisme l'emporta sur l'anticommunisme. Dans un deuxième temps, le VMRO-DPMNE avait rompu ses relations avec les ex-communistes en les accusant de négocier derrière son dos avec les Albanais.

La formation va boycotter inconsidérément les élections d'octobre 1994, en accusant le parti qui arrivera au pouvoir, à savoir l'Alliance pour la Macédoine.

l'UE<sup>20</sup> a considéré que des efforts continus devaient être exigés afin d'assurer la coopération et le consensus interethnique, la stabilité intra-ethnique et le dialogue constructif interpartisan<sup>21</sup>. Par ailleurs, l'UE avait exprimé son insatisfaction face au peu de progrès accomplis concernant des questions contenues dans « l'Accord de mai ». Il s'agissait de l'accord conclu en mai 2007 entre le VMRO-DPMNE et l'Union démocratique pour l'intégration, concernant la voie à suivre pour la normalisation de la vie politique et la poursuite du dialogue politique.

Les plus récentes tensions juste avant les élections anticipées de juin 2008<sup>22</sup> et les incidents qui ont suivi entre les deux principaux partis albanais, l'Union démocratique pour l'intégration et le Parti démocratique des Albanais, témoignent d'une instabilité constante du point de vue institutionnel ou du leadership politique. Lors de ces incidents, l'ambassadeur de l'UE dans l'ARYM a signalé que cette violence intra-muros pourrait saper les relations du pays avec l'UE. De plus, le Parlement européen s'est opposé à la dissolution de l'assemblée, considérant qu'une telle décision pourrait compromettre l'ouverture des négociations.

Cette crise gouvernementale et politique s'est intensifiée suite au veto de la Grèce pour l'adhésion de la Macédoine à l'OTAN lors du sommet de l'alliance à Bucarest en avril 2008. Les élites dirigeantes et politiques, désireuses de poursuivre le processus d'adhésion, ont pris conscience de l'enjeu visant à établir la sécurité institutionnelle du pays. Ils savent que la seule plateforme viable pour unifier la citoyenneté traversée par des clivages politique et ethnique réside dans l'espoir d'adhésion à l'UE. Mais, de l'autre côté, cette éventuelle adhésion bute sur le différend de dénomination qui l'oppose à la Grèce, symptôme de la fragile identité de ce pays.

La Commission européenne souhaite que les parties intéressées se concentrent sur les réformes plutôt que sur ce différend relatif au nom. De la même façon, le Parlement européen, malgré la pression des eurodéputés grecs, s'est déjà exprimé<sup>23</sup> pour que le conflit de dénomination ne constitue pas un obstacle à l'adhésion à l'UE et dans les autres organisations internationales. Récemment, le Parlement européen a repoussé un vote concernant les progrès accomplis par l'ARYM dans la perspective de son adhésion, en raison de l'insistance des eurodéputés grecs

20. Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *La stratégie d'élargissement et les principaux défis*, COM (2006) 649 final, novembre 2006, p. 38.

21. En protestation contre le parti du centre-droit au pouvoir VMRO-DPMNE, l'Union démocratique de l'intégration, dans l'opposition, a boycotté le parlement.

22. En avril 2008, une petite majorité du parlement a soutenu l'intention du principal parti de l'opposition albanaise, l'Union démocratique de l'intégration de dissoudre le parlement et d'organiser des élections anticipées. Soixante-dix députés sur 120 ont appuyé la proposition dont ceux des partis centre droit, dans la coalition au pouvoir (VMRO-DPMNE), et le Parti démocratique des Albanais. L'opposition sociale-démocrate (SDSM) et les libéraux démocrates se sont opposés à des élections anticipées et ont quitté l'assemblée en signe de protestation.

23. Projet de rapport du PE, 2006/2289(INI), Commission des affaires étrangères, Rapporteur Erik Meijer, avril 2007, p. 9-10.

à vouloir supprimer une phrase selon laquelle Athènes ne devrait pas bloquer son adhésion à des organisations internationales. En l'absence de compromis sur le nom, le gouvernement grec a déjà annoncé qu'il s'opposerait à l'adhésion de l'ARYM à l'UE. Ce troisième facteur qui entre aussi dans le jeu, montre que la future dénomination du pays loin d'être un critère institutionnel pour l'adhésion, devient un critère informel pour l'ouverture des négociations.

Bien sûr les réticences récentes de l'UE concernant l'ouverture des négociations d'adhésion, influencent l'action fédératrice de l'État de Macédoine et la conscience collective du pays. Mais en regardant les sondages d'opinion, on peut penser que le maniement de l'opinion publique nationale à l'aide d'un dispositif précis sur le front de l'imaginaire réussit de moins en moins. L'espace public est dominé par les médias proches des dirigeants politiques. Même si le modèle de communication est paternaliste, légitimant le pouvoir politique, l'opinion publique se démarque peu à peu de l'animosité interpartisane liée aux rapports entre communautés. Si l'opinion publique se montrait auparavant sceptique concernant la viabilité d'un État unifié et, par conséquent, sa perspective européenne, il y a de moins en moins de correspondance entre l'appartenance ethnique et l'europhilie des citoyens. Toutes les communautés soutiennent la candidature du pays, indépendamment de leur ethnicité, de leur orientation politique et de leur statut social. Le Secrétariat aux affaires européennes du gouvernement de l'ARYM réalise des sondages depuis 2003 pour suivre le soutien public à la perspective européenne de leur pays. Plus de 85 % des citoyens persistent à penser que l'intégration européenne aura un impact significatif et important sur la réforme de l'économie, les investissements directs étrangers, la stabilité, les droits de l'homme et le régime de visa. Le plus grand effort de la part du pays doit être mené sur le terrain des questions économiques.

Selon un sondage du CRPM<sup>24</sup>, toutes les questions liées à l'économie (travail, réduction de la pauvreté, développement économique, lutte contre la corruption) figurent dans les priorités des citoyens, en contraste avec les questions des relations interethniques, ou encore avec l'accord d'Ohrid, la paix et la sécurité qui retiennent le moins d'attention. Les résultats de cette enquête illustrent bien que la majorité des citoyens sont intéressés par les questions qui vont ouvrir le chemin vers l'Europe. Ceci est aussi confirmé par les derniers sondages de l'Eurobaromètre<sup>25</sup> montrant que même parmi les citoyens qui avaient des inquiétudes, une proportion croissante déclare avoir plus confiance dans les institutions européennes que dans leurs propres institutions.

---

24. CRPM (Center for Research and Policy Making), sondage sur la Stratégie 2006 de la BERD pour l'ARYM, novembre 2006.

25. Standard Eurobaromètre 68 (octobre-novembre 2007) et 69 (avril-mai 2008), National Report and executive summary/FYROM.

D'après ces résultats, selon les citoyens de ce pays, c'est l'eupéanisation de l'ARYM qui prévaut face à l'affirmation d'une identité nationale commune. Au regard de cette position citoyenne, les grandes puissances, les États-Unis, la Chine, la Russie se sont montrés solidaires du problème identitaire que les élites politiques de l'ARYM mettent en avant, bien que leurs intérêts géopolitiques dans la région soient bien différents. Ils ont décidé d'identifier l'État sous son nom constitutionnel « République de Macédoine » afin d'amplifier le processus de stabilité dans les Balkans et de souligner leur engagement en faveur d'un « État macédonien multiethnique dans le cadre des frontières existantes ». Qu'on suive l'approche inductive (invention et fabrication d'une identité nationale à travers l'intégration) ou l'approche déductive (découverte et légitimation de l'identité nationale à travers l'intégration), le rôle de l'UE sur la formation identitaire de l'ARYM est décisif.

L'État nation continue à être l'unité organisationnelle clé du système international. La formation de ces États émergents dans la péninsule balkanique se trouve confrontée à la complexité historique, ethnique, religieuse et confessionnelle de la région. L'interrogation centrale porte dès lors sur la capacité de ces États à gérer cette complexité.

Dans les sociétés plurielles, la probabilité de s'identifier à l'État est renforcée par le processus de démocratisation. Cette évolution se concrétise par une transformation des institutions qui tend à accroître le pouvoir conféré aux communautés ethniques minoritaires<sup>26</sup>. Ce processus de démocratisation peut d'autant mieux réussir que la souveraineté nationale et étatique est reconnue en amont<sup>27</sup>. Par contre, dans le cas inverse où l'unité nationale d'un État fragile dépend de la démocratisation, le processus de démocratisation risque d'avoir un effet déstabilisant sur l'État en question<sup>28</sup>. L'ARYM peut être sujette à la désaffection de la part d'une partie minoritaire de la population, puisque c'est un État émergent en transition démocratique où la mobilisation citoyenne est accrue.

Face à ce risque de déstabilisation ou même de désintégration de l'État, l'UE entreprend de vieilles et de nouvelles missions. Elle joue son rôle traditionnel en faveur d'une convergence réglementaire et technique, et d'une adaptation politique et économique de ces nouveaux États (*policy building*). Mais elle exerce aussi une fonction de guidage et de veille du processus de démocratisation afin de com-

26. Ce processus de démocratisation peut apaiser leur mécontentement, et l'État acquiert ainsi de la légitimité. Il se peut aussi que leur appétit s'ouvre à plus d'autonomie, surtout s'il s'agit de populations minoritaires concentrées géographiquement ou s'il y a des partis politiques ethniquement basés représentant une minorité particulière – c'est le cas dans l'ARYM avec les partis albanais. Dans le deuxième cas de figure, le risque de désintégration de l'État n'est pas à négliger.

27. Selon R. Dahl, la démocratisation dépend de l'unité nationale. R. Dahl, *Democracy and its critics*, New Haven: Yale University Press, 1989.

28. Zachary Elkins, John Sides, "Can institutions build unity in multiethnic States?", *American Political Science Review*, vol. 101, n° 4, November 2007, p. 705-6.

penser l'absence d'un État solide (*polity building*)<sup>29</sup>. L'objectif stratégique consiste à fabriquer, via l'intégration européenne, un État viable auquel se rattacheront des populations minoritaires. Ceci va faciliter l'unité de la société plurielle et va renforcer la territorialité nationale. Dans ce registre, le rôle moteur de l'UE en faveur du développement économique du pays candidat peut aussi contribuer à accroître la probabilité d'identification à cet État<sup>30</sup>. Comme nous l'avons vu ci-dessus, les sondages d'opinion publique illustrent bien cette dernière équation.

Cette dernière vague de mondialisation contribue à changer le cadre des conflits. Ces derniers relèvent moins de la délimitation des frontières entre États nations et résultent davantage de la fabrication des sociétés et des nations. Leur efficacité à gouverner ne dépendra pas de l'homogénéité ethnique de leur population, mais de la gestion politique de la diversité intercommunautaire. Il existe certes des doutes sur la capacité de l'UE à transformer les institutions des pays émergents de la péninsule balkanique<sup>31</sup>. Mais, il ne faut pas oublier que l'agenda de convergence est plus ambitieux que lors des précédentes vagues d'élargissement, puisque les pays candidats sont soumis à des transformations nationales bien plus complexes.

La politique de conditionnalité de l'UE<sup>32</sup>, envers les pays des Balkans occidentaux en particulier, érige en fait un nouveau statut de candidat, celui d'un pays qui est plus préoccupé par la construction de la cité et moins par l'élaboration des politiques. Ainsi, la capacité d'intégration de l'UE dépend dorénavant de la capacité institutionnelle et du degré de convergence sur l'UE du pays candidat. La gestion des défis ethniques et des tensions sociales, ne peut se réaliser qu'à travers le processus, dorénavant plus ou moins ouvert, d'intégration européenne. Dans un contexte régional particulièrement fragile, la coexistence pacifique entre les différents groupes ethniques au sein de l'ARYM devient un objectif pour accéder à l'UE avant même celui de constitution d'une identité nationale.

---

29. Dimitar Bechev and Kapypso Nikolaidis, *Integration without accession: The EU's special relationship with the countries in its neighbourhood*, Report to the European Parliament, St Antony's College, University of Oxford, October 2007, p. 28.

30. Zachary Elkins, John Sides, "Can institutions build unity in multiethnic States?", *American Political Science Review*, vol. 101, n° 4, November 2007, p. 706.

31. La fragmentation des tâches au sein de l'UE, entre le bureau du représentant spécial (responsable de l'application des accords d'Ohrid), organisme avec une vision politique mais avec une mission très limitée; la Délégation de la Commission européenne, responsable de l'ASA, mais sans pouvoir budgétaire et sans pouvoir d'initiative sur la gestion de la question interethnique; et l'Agence européenne pour la reconstruction, qui dispose d'un pouvoir budgétaire – gestion des programmes CARDS, etc. – mais sans aucune vision politique; soulève des questions.

32. Une relation entre l'UE et le pays candidat basée sur le principe de conditionnalité est un équilibre entre consentement et coercition, contrat et force. Ce qui peut être négocié n'est pas le contenu de l'acquis communautaire, mais les modes d'application dans le système juridique du pays candidat.