

# LE SUD-EST EUROPÉEN DOUZE ANS PLUS TARD

ENTRE RÉFORMES ET CRISES, PLUS PRÈS DES CRISES

PAR

MILAN MILANOV (\*)

En 1989, l'Europe occidentale, c'était l'Europe, et l'Europe orientale, les « pays de l'Est ». En 2001, l'Europe occidentale est restée l'Europe, tandis que les pays de l'Est, candidats à l'adhésion à l'Union européenne, se trouvent dans l'antichambre du club des « vrais Européens ». Le début de la période 1989-2001 a été marqué par la chute du Mur de Berlin et par un grand revirement historique – le retour des anciens pays communistes au capitalisme, sous l'emblème de la démocratie. Avant 1989, il était de coutume de concevoir l'Europe orientale comme une entité monolithique sous l'emprise de la doctrine marxiste et de la puissance militaire soviétique. C'est du moins ce qu'elle semblait être. Or, l'évolution politique ultérieure a démontré la légèreté de ce jugement, notamment dans son affirmation d'une homogénéité du système.

Après 1989, une division informelle mais significative a été appliquée à l'Europe orientale : Europe centrale d'un côté, Europe du Sud-Est de l'autre. Cette dernière comprend presque entièrement la péninsule balkanique. Cette région, que certains spécialistes occidentaux identifient, d'une manière quelque peu complaisante, à « *une péninsule reléguée aux marges de l'euroanéité* » (1), a vu naître et se développer, au cours de la décennie écoulée, l'une des pires crises politiques et militaires de l'après-guerre. Cette crise a d'une part un lien direct et étroit avec les changements radicaux qui se sont opérés dans cette région d'Europe, et résulte, d'autre part, de différents facteurs extérieurs. Paradoxalement, ou peut-être légitimement, elle s'est manifestée à un moment où la division Est-Ouest n'existait plus. Il est opportun de remarquer que du temps de la Guerre froide, cette région était coupée par l'une des lignes principales de démarcation entre l'Est et l'Ouest et certains pays, notamment la Yougoslavie, jouaient un rôle de balancier, d'où l'intérêt des grandes puissances pour eux. A la fin de la Guerre froide,

(\*) Maître de Conférence à l'Université du Sud-Ouest et à la Nouvelle Université bulgare, ancien Ambassadeur de Bulgarie en France.

(1) Nadège RAGARU, « L'Europe centrale et orientale », in Pascal BONIFACE (dir.), *L'Année stratégique 2001*, Michalon, Paris, 2000, p. 116.

cet intérêt a disparu et leur attitude a sensiblement changé, se transformant en indifférence voire en animosité.

La décennie passée a mis également en relief la différence existant entre les pays de l'Europe centrale et ceux de l'Europe du Sud-Est, une différence de niveau d'avancement politique vers la démocratie et de développement de l'économie de marché, mais également d'attitude des grandes puissances, motivées par des intérêts et des considérations géopolitiques et stratégiques. Au départ, c'est-à-dire au lendemain du retournement politique, lorsqu'il s'agissait de l'abandon définitif de la doctrine marxiste et du système étatique communiste, tous les anciens pays socialistes ont été traités sur un pied d'égalité. Ensuite, au fur et à mesure du progrès que réalisaient ces pays dits de « l'autre » Europe, les appréciations et les évaluations ont changé, marquant la différence objective ou subjective qui existait ou était censée exister entre eux. C'est ainsi que les bons élèves du centre de l'Europe se sont distingués des retardataires du sud-est européen. Mais on ne peut dresser un tel constat sans rappeler que le retard accablant de l'avènement de la modernité dans la région des Balkans est en fait le résultat des vicissitudes de l'histoire.

La politique n'est pas faite de sentiments quoique, dans des moments cruciaux, ils peuvent faire basculer la balance et influencer les décisions à prendre. De toute manière, la vitesse du progrès sur la voie des réformes reflète objectivement non seulement l'aspiration et la volonté de changement, mais également les possibilités réelles d'y procéder. Cela explique, en grande partie, croit-on, les attitudes différentes de l'Europe occidentale, et plus particulièrement de l'Union européenne à l'égard des pays de l'ancien bloc socialiste.

#### DE LA TRANSITION DÉMOCRATIQUE AUX CONFLITS ETHNIQUES

Nous avons tendance à oublier les points forts de l'histoire récente et, dans le même temps, à garder une mémoire fraîche des événements de moindre importance. Or, les premiers déterminent les développements politiques du présent.

A cet égard, il convient de revenir sur un événement majeur survenu en Europe entre la Conférence de Yalta de février 1945 et le sommet américano-soviétique de Malte de 1989, à savoir la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (Helsinki, 1975), qui a ouvert la voie à l'après-Guerre froide et préparé, consciemment ou pas, le tournant historique de 1989-1990.

On se souvient de l'épreuve de force entre les deux mondes d'alors : le monde du capitalisme traditionnel, bien portant, et le monde du socialisme

dit réel, mais chancelant. Ayant accepté de siéger à Helsinki à l'occasion de la première rencontre paneuropéenne des chefs d'Etat et de gouvernement de l'après-guerre, les protagonistes de la Guerre froide s'y sont rendus en étant persuadés qu'ils en tireraient de nombreux avantages. Et c'est ainsi qu'à l'issue de la Conférence, chacun des deux blocs, croyant l'avoir emporté sur l'autre, s'est prévalu de sa victoire. Pourtant, les deux Europes, résultat de la division de Yalta, s'acheminaient en réalité chacune à sa façon, discrètement mais fermement, vers leur Malte respective. Laquelle des deux, à la longue, remporterait la véritable victoire ? A l'époque, ambitions et illusions voilaient le point d'aboutissement, mais l'histoire a tranché : Yalta avait instauré un ordre de domination contrôlée qui a duré presque un demi-siècle ; Malte a coupé le cordon ombilical en enrayant cette domination par le retour à l'indépendance et à la démocratie.

A l'heure actuelle, la Conférence d'Helsinki semble bien lointaine, mais l'est-elle vraiment ? Les trois corbeilles, c'est-à-dire les trois groupes de problèmes principaux occupant à l'époque la pensée et l'action des hommes d'Etat et des hommes politiques, sont-ils encore d'actualité aujourd'hui, lorsque les deux Europes tentent avec ferveur de se rapprocher l'une de l'autre ? Les changements qui ont eu lieu au début de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle ont engagé l'Europe orientale sur la voie de la démocratie libérale. Utilisant le langage du processus d'Helsinki, peut dire que les exigences et les impératifs des deux premières corbeilles, c'est-à-dire les problèmes politiques et économiques ont été généralement respectés ; de même, les problèmes de la troisième corbeille, relatifs aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, ont été majoritairement résolus, si l'on en juge par les intentions, les aspirations et les travaux législatifs réalisés. On doit néanmoins s'interroger sur le caractère irréversible des solutions, et ce, surtout sur deux plans : l'état des minorités et le rôle des courants nationalistes dans la vie politique et sociale de la plupart des nouvelles démocraties. En la matière subsistent en effet des problèmes non résolus, qui dépassent le cadre de l'Etat national pour se transformer en contradictions internationales. Cela est-il cependant suffisant pour expliquer la situation actuelle dans les Balkans ?

Résumant les activités entreprises et réalisées en Europe du Sud-Est au cours de la dernière décennie, on peut affirmer que la transition vers la démocratie dans le domaine politique est, en ligne générale, achevée : les principes démocratiques sont adoptés ; les institutions qui en découlent sont mises en place et fonctionnent normalement, de façon globalement satisfaisante. Pourtant, des problèmes sérieux persistent dans la sphère économique, pour des raisons de caractère systémique. Les difficultés d'adaptation à la nouvelle réalité nécessitent des efforts, des sacrifices et un temps considérables.

### *Le développement des contradictions ethniques*

Les contradictions et difficultés majeures se sont manifestées dans le domaine des idées et des relations entre les différents courants idéologiques au sein d'une même nation ou d'une même société. Il s'agit de nations et de sociétés qui proclament la démocratie comme leur seul idéal de modèle étatique et social. Même si cela paraît paradoxal, il est naturel que ce soit dans ce contexte que se déchaînent les passions nationalistes les plus débri-dées : paradoxal, parce que la démocratie présuppose le droit au choix, mais également à la justice; naturel car, pendant près d'un demi-siècle, des entraves artificielles ont freiné et gelé la solution des problèmes essentiels de la société. Tel est le bilan du monopole d'une idéologie omniprésente, qui fondait sa puissance sur l'endoctrinement et la pratique répressive de l'appareil de l'Etat. Cela a mené, et c'est aussi naturel, à l'apparition et au développement de forces centrifuges au sein des différentes composantes des Etats de caractère fédéral, comme au renforcement des forces centripètes au sein de l'opposition politique visant à la prise du pouvoir dans les Etats nationaux de caractère unitaire.

Plus de dix ans de changements en Europe du Sud-Est ont modifié et remodelé le paysage politique local. Progressivement, les sociétés de cette région ont réappris les leçons de la démocratie, déployé de grands efforts et, au prix de multiples sacrifices, entamé la transformation de leur vie politique, économique et culturelle. Ce processus a été long, lent, et souvent douloureux, car le renouveau politique engendre l'explosion des passions nationalistes. Ses résultats se sont avérés plutôt modestes dans la mise en place de l'économie de marché, cela allant de pair avec le retard des réformes, la corruption et le chômage. En outre, le pluripartisme, la liberté d'expression, le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales côtoient l'intolérance, la criminalité, la division ethnique, les ambitions et prétentions nationalistes.

Ces aspects négatifs inquiétants, dont l'ampleur, l'intensité et les manifestations diffèrent d'un pays à l'autre, ne sont pas l'unique caractéristique de la situation en Europe du Sud-Est. Ils sont pourtant très significatifs d'une possible dégradation qui pourrait, à son tour, influencer les relations des différentes ethnies. D'ailleurs, l'histoire de la crise qui secoue les Balkans depuis plus d'une dizaine d'années est une histoire d'hostilités, de contradictions et de guerres entre les ethnies peuplant la majorité des pays balkaniques. Tout cela, sur fond d'une détérioration du niveau de vie et de la participation civique, met en cause tant leur sécurité que leur vie. Cela a été le cas en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et tout récemment en Macédoine. Bien sûr, il y a des différences et des particularités d'un cas à l'autre, mais à l'origine, on retrouve toujours une ou plusieurs ethnies menacées jusque dans leur existence, et une ou plusieurs autres ethnies rendant la justice au nom d'un idéal pseudo-national ou nationaliste.

### *L'influence des facteurs externes*

La manifestation des premières tendances séparatistes en Slovénie et en Croatie, quoique provoquant un bouleversement profond au sein de l'ancienne Fédération, ne fut pas aussi meurtrière que les conflits qui l'ont suivie. L'influence des facteurs externes, à l'exception de l'Allemagne, a été modérée, restreinte et plutôt modératrice par rapport aux décisions extrémistes. Mais en Bosnie-Herzégovine, ce fut la débâcle de toute la république, où s'opposaient les ethnies principales, c'est-à-dire serbes, croates et bosniaques musulmans; la présence des puissances extra-régionales était très marquée, voire décisive pour le règlement du conflit. Cependant, force est de constater que les efforts de l'Union européenne pour trouver une issue politique au conflit se sont heurtés à l'opposition et à l'intransigeance nuancée, mais ferme, des différentes ethnies. Il a fallu changer de tactique à l'instar des Etats-Unis et employer la force armée par le biais de contingent international avec l'assentiment et la participation, réelle ou symbolique, de l'OTAN, de l'ONU et de l'OSCE pour venir à bout des hostilités et des exactions commises de part et d'autre des communautés ethniques.

Dans le cas de Kosovo, c'est l'engagement direct de l'OTAN, Etats-Unis en tête, qui s'est traduit par la guerre contre la Serbie dans le but déclaré d'y faire respecter les droits de l'Homme et les libertés fondamentales et de porter secours aux réfugiés kosovars. L'Union européenne et, à moindre échelle l'ONU et l'OSCE, ont également été présentes. Les résultats et les acquis laissent à désirer, mais dès à présent il faut souligner l'importance – contestée mais non ignorée – de l'engagement actif de l'Union européenne dans la reconstruction et la réorganisation de la province, ainsi que la contribution constructive de l'administration de l'ONU sous la direction de Bernard Kouchner, représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies Kofi Annan.

Enfin, lorsqu'on analyse les crises dans le sud-est européen des dix-douze dernières années, il ne faut pas passer sous silence le rôle, certes discret mais réel, que certains intérêts islamiques y ont joué, rôle qui se situe tant au niveau de l'instigation idéologique, qu'au stade du soutien financier, logistique et matériel par le biais de mercenaires ou d'armements. Constatant la primauté de l'attachement à la cause de la démocratie qui caractérise la politique intérieure et extérieure des pays du sud-est européen, on ne peut fermer les yeux, ni faire abstraction de la réalité, lorsqu'on voit cette cause menacée par un conflit qui menace d'embraser toute la péninsule. Le dernier acte de la crise secoue la Macédoine, mais sera-t-il vraiment le dernier? Sera-t-il l'accord final d'un drame local ou le prélude à une tragédie pan-balkanique? Vu son importance, il convient de jeter un peu plus de lumière sur la crise en Macédoine qui, sous plusieurs aspects, résume celles qui l'ont précédée.

## LA CRISE MACÉDONIENNE

Il faut d'abord mettre en évidence le fait que cette crise est un maillon de la chaîne d'événements résultant de l'éclatement de la Yougoslavie en tant qu'entité étatique englobant six républiques fédérées. Dans le même temps, il s'agit d'une crise intimement et étroitement liée au conflit du Kosovo et à tous les autres conflits la précédant en ex-Yougoslavie, qui tient également à des facteurs internes et externes, dont l'influence ne saurait être attribuée à des circonstances provisoires ou accidentelles, mais à des causes bien précises (2). Peu avant le début de la crise, au printemps de l'année 2001, on considérait encore que les relations inter-ethniques en Macédoine – surtout entre Macédoniens d'origine slave et Macédoniens d'origine albanaise – étaient normales et stables, et que la Macédoine « *était un exemple de pays qui a réussi à établir avec succès les bases démocratiques constitutionnelles et politiques d'une société multiethnique* » (3). Cela était exact en ce qui concernait la volonté des décideurs politiques, mais erroné sur le plan des relations sociales entre les deux principales communautés.

*Vulnérabilité intérieure*

Parmi les facteurs d'instabilité et de vulnérabilité intérieure, on peut citer le fait que la Macédoine a connu une période relativement courte d'existence en tant qu'Etat indépendant dans un environnement pas toujours favorable. Cela était notamment dû au fait que certains pays voisins avaient tardé à reconnaître le nouvel Etat et les signes de son identité étatique. Fait sans précédent, le nom de la Macédoine, Etat indépendant, membre de l'ONU, n'est pas reconnu officiellement en raison de l'opposition d'un Etat voisin, la Grèce, si bien que la Macédoine continue à participer aux relations internationales sous un nom qui ne reflète pas sa véritable nature. Un autre facteur majeur d'instabilité a été la difficulté, voire l'impossibilité de l'intégration de la population albanaise, d'où l'absence de résultats tangibles quant à la formation d'une nation macédonienne unie; l'obstacle le plus considérable est le nationalisme albanais qui, pour des raisons d'ordre intérieur mais aussi sous l'impulsion de facteurs externes, s'est vite radicalisé et, adoptant une idéologie séparatiste, a franchi le cap de l'opposition armée, entreprenant des actes de violence menant à un début de guerre civile.

A la réticence, du reste légitime et bien-fondée, du gouvernement macédonien, à accorder des concessions et des privilèges à l'ethnie albanaise au-delà de ce qui semblait être son droit naturel et inaliénable, les contestataires albanais ont répondu par un durcissement de leurs demandes et un acharne-

(2) Cf. Vénéline TSATCHEVSKY, « La crise macédonienne – une épreuve difficile pour la politique occidentale », *Relations internationales*, n° 4, Sofia, 2001, p. 49.

(3) *Ibid.*, p. 50.

ment dans leur opposition au régime constitutionnel de Skopje. Cette attitude a eu pour résultat des actes d'hostilité et de violence de la part du groupement militaire connu sous le nom d'« Armée de libération albanaise », menant droit à l'insécurité et à la menace de guerre civile généralisée en Macédoine, et à l'instabilité dans toute la péninsule balkanique. Sans aller plus loin ou plus en arrière, il faut mettre en relief le fait que les événements en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont exercé une influence directe sur ce qui s'est passé et se passe actuellement en Macédoine.

### *Facteurs externes*

Quels ont été dans cette conjoncture le rôle et la place des facteurs externes ? S'agissant des pays voisins, ils ont réagi conformément à leur politique étrangère traditionnelle, laquelle comporte à la fois des signes de bon voisinage et des considérations d'ordre géopolitique. Suivant certains experts de la région, le rôle des facteurs externes dans l'éclatement de la crise macédonienne et dans sa solution ne doit pas être exagéré, mais il ne doit pas non plus être sous-estimé. Qui plus est, il devrait être considéré comme déterminant en raison de la vulnérabilité de la Macédoine, petit pays hétérogène du point de vue ethnique, et par conséquent sensible à toute influence et intervention majeures venues de l'extérieur. Cela est valable surtout pour les puissances occidentales, l'OTAN en particulier et les Etats-Unis qui jouent un rôle de tout premier ordre de par leur influence sur la conduite de la politique de la communauté internationale par rapport aux pays d'Europe du Sud-Est, y compris la Macédoine. Voilà pourquoi « *l'Occident est directement responsable de l'émergence de la crise en Macédoine, qui devrait être liée tout naturellement à la politique qu'il a menée au Kosovo* » (4).

### *Du Kosovo à la Macédoine*

La crise macédonienne est le résultat dans une grande mesure de l'approche que les facteurs précités ont adoptée pour la solution du conflit au Kosovo. Leur volonté d'établir dans cette région, une société multi-ethnique comme base d'un régime stable et démocratique, n'a pas donné les résultats escomptés. On a assisté bien au contraire à des processus de séparation ethnique, préparant ainsi l'avènement d'une entité étatique représentant l'ethnie prédominante au Kosovo. De cette façon, après avoir rejeté à juste titre la purification pratiquée par les uns (Serbes), on a observé un nouveau nettoyage ethnique pratiqué par les autres (Albanais), avec d'autres procédés.

Cependant, si l'on en croit les dires et la conduite des puissances occidentales, les raisons internes de la crise en Macédoine l'emportent sur les facteurs externes : ces puissances estiment en effet que la solution politique de

(4) *Ibid.*, p. 53.

cette crise, y compris la préservation de l'unité de la Macédoine, passe par l'élargissement des droits de la minorité albanaise. Cette approche a trouvé son expression dans la pression exercée par l'Union européenne et par les Etats-Unis sur le gouvernement macédonien afin qu'il apporte des modifications et des amendements à la Constitution de la République et satisfasse ainsi les exigences de la minorité albanaise pour plus d'autonomie et pour une participation accrue au gouvernement, à l'administration et à la vie sociale du pays. Mais à vrai dire, la conjoncture interne témoigne d'un dépassement de la revendication de l'autonomie au profit de la revendication de la reconnaissance de l'équivalence de statut. La politique du bâton et de la carotte exprime d'une façon significative l'attitude de l'Occident à l'égard de la crise et surtout à l'égard des autorités macédoniennes.

Les accusations médiatiques à l'endroit des rebelles et terroristes albanais, provenant des chancelleries diplomatiques occidentales, sont combinées avec une pression, tantôt discrète, tantôt ouverte, mais toujours ferme, exercée sur le gouvernement macédonien pour ne pas lui permettre d'en finir avec le chantage et la violence de groupes armés albanais, venus pour la plupart du Kosovo. L'exigence de modération et de proportionnalité dans la riposte aux exactions et à la violence des extrémistes albanais, qui, d'après les conseillers et les médiateurs occidentaux, ne représentent pas un réel danger, lie les mains des autorités légitimes macédoniennes, à qui incombe la responsabilité constitutionnelle et nationale de sauvegarder et préserver la sécurité et la stabilité du pays.

Il est vrai qu'entre-temps (le 9 avril 2001), l'Union européenne a signé un accord de stabilisation et d'association qui était censé renforcer l'imperméabilité du pays à l'égard de l'extrémisme et ainsi contribuer à la solution de la crise. L'aide économique et militaire à Skopje a été également augmentée. De la même façon, les relations de l'OTAN avec les autorités macédoniennes se sont développées et intensifiées dans le cadre du programme « Partenariat pour la paix ». D'autres mesures d'ordre militaire ont également été prises, y compris l'envoi de soldats de l'OTAN sur le territoire macédonien. Et pourtant, il n'y a pas eu jusqu'à présent (fin de l'année 2001) de résultats tangibles et prometteurs d'une solution juste et durable de la crise, malgré les concessions et les décisions positives prises par le gouvernement macédonien en faveur de la minorité albanaise. Paradoxalement, chaque concession ou décision satisfaisant une demande antérieure a été suivie d'une nouvelle demande, plus excessive et disproportionnée. Cette attitude des milieux les plus extrémistes albanais traduit déjà l'intention ou l'aspiration de passer de la soi-disant étape autonomiste à l'étape séparatiste.

#### *Les déséquilibres de l'approche occidentale*

L'erreur fondamentale commise par l'Occident, c'est-à-dire par l'ensemble des puissances et institutions occidentales engagées dans la recherche d'une

solution à la crise, est d'avoir sous-estimé le danger de l'extrémisme armé venant du Kosovo, et de n'avoir pas pris ou autorisé la prise de mesures décisives pour sa neutralisation (5). Plus tard, lorsque l'évolution de la crise a pris une allure alarmante et critique, menaçant non seulement l'intégrité de la Macédoine, mais également la déstabilisation de toute la région, les responsables politiques occidentaux ont quelque peu modifié leur position. Ils ont soutenu les efforts du pouvoir macédonien, le plan du Président Boris Trajkovski pour la solution de la crise, et se sont prononcés pour le désarmement et la dissolution du groupement de l'Armée de libération albanaise. Les actes qui en ont résulté ont traduit la réalisation des exigences occidentales à l'égard des protagonistes locaux de la crise, conduits, bon gré mal gré, à les exécuter. L'intérêt croissant et l'inquiétude des États-Unis comme de l'Union européenne devant la situation critique en Macédoine se sont traduits, entre autres, par l'envoi à Skopje de leurs représentants spéciaux James Pardew et François Léotard, ainsi que par la formation d'une large coalition gouvernementale.

La position des puissances occidentales peut être résumée de la manière suivante : refus de reconnaissance de la légitimité des extrémistes albanais locaux ; refus de leur participation aux négociations ; prise de mesures contre l'armement provenant de l'étranger. En même temps, la politique de concessions et de tolérance à l'égard des représentants les plus radicaux au sein de la minorité albanaise a eu pour effet non seulement le durcissement de leur conduite, mais aussi leur légalisation de fait. Des propos ambigus ou des démarches maladroites de la part de responsables occidentaux, sur le terrain ou ailleurs, ont permis aux rebelles et séparatistes potentiels d'accroître et de radicaliser leurs prétentions pour une place égale à la table des négociations. Les modifications et les amendements apportées à la Constitution de la Macédoine visent, en principe, la paix et la bonne entente entre les deux communautés principales, mais servent en réalité, du moins à l'heure actuelle, les intérêts des fédéralistes, et demain peut-être, ceux des séparatistes, mettant en danger l'intégrité de la République. L'amendement apporté au Préambule, mettant la majorité et la minorité sur un pied d'égalité, crée le préalable juridique à la disparition du statut de minorité et ouvre ainsi la voie à la fédéralisation et, potentiellement, à la sécession ou à la partition.

Parmi les conditions génératrices de la crise en Europe du Sud-Est, on doit donc citer en premier lieu les processus de désintégration de la Fédération ex-yougoslave qui ont trouvé leur expression dans le renforcement de l'idée nationale, allant jusqu'à la sécession et à la formation d'États nationaux sur la base de l'affirmation de différences ethniques et religieuses. Cette affirmation s'est traduite par la valorisation de l'appartenance ethnique

(5) *Ibid.*, p. 58.

que et, sur cette base, par la renaissance de l'identité nationale, la légalisation des droits des groupes et des minorités, l'aspiration à l'homogénéisation nationale et la radicalisation du nationalisme (6).

L'évolution de la crise en Macédoine, ainsi que tous les conflits dans le sud-est européen au cours de la décennie écoulée, ont été marqués par une approche des puissances occidentales et des institutions ouest-européennes ou atlantiques polarisée autour de deux principes, émanant de l'Acte final d'Helsinki : le principe de l'inviolabilité des frontières et celui de l'autodétermination. Appliqués simultanément à la conjoncture balkanique des années 1990, ces principes semblent contradictoires tant le contexte actuel est compliqué et donne lieu à des interprétations souvent contraires. La réalité balkanique démontre que l'application du droit à l'autodétermination l'emporte sur le principe de l'inviolabilité des frontières. Pour l'instant, cette tendance reste circonscrite dans le cadre de l'ancienne Yougoslavie, et tous les Etats balkaniques souverains déclarent leur attachement, ne serait-ce que du point de vue de leur sécurité, à ce dernier principe, espérant que les grandes puissances s'y tiendront également et veilleront à son respect.

Cependant, le problème de l'application des règles et des normes du droit international public à la réalité internationale est lié à d'autres problèmes d'importance majeure. Des spécialistes en la matière estiment que le conflit dans la Fédération en état de désintégration s'avère être « *une sorte de laboratoire d'élaboration et d'approbation de différentes approches pour la régulation de crises surgies après la fin de la Guerre froide* » (7). Cette approche, récurrente au cours des hostilités et des affrontements interethniques dans les crises balkaniques successives, repose sur le droit à l'ingérence dans les affaires intérieures d'Etats souverains pour des raisons humanitaires, afin de protéger les droits de l'Homme. Or, ni l'approche ni le droit ne figurent dans les annales du droit international public. Vu l'importance de la polémique qu'ils suscitent, sans doute méritent-ils une analyse critique approfondie, inspirée par la réalité contemporaine.

#### LES RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS PROTAGONISTES

On croyait les clichés de la « poudrière balkanique » et de la « balkanisation » dépassés et périmés, appartenant à d'autres époques, et donc lointains. Or, ils sont vivants et tenaces, car vivante et tenace est la réalité qui les avait engendrés, préservés et qui les reproduit sans cesse depuis qu'à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle l'empire ottoman s'est écroulé. Les clichés sont un moyen facile de décrire une conjoncture ou de porter un jugement sur une crise. Il est sans doute plus difficile de voir derrière ces

(6) Voir Sonya HINKOVA, *Le cas yougoslave : conflits ethniques en Europe du Sud-Est*, éditions Kritika I humanizam, Sofia, 1998, 182 pages.

(7) *Ibid.*, p. 12.

clichés pour identifier les raisons qui leur ont donné vie, et de comprendre les mobiles qui ont justifié la conjoncture ou provoqué la crise. Les processus politiques dans les Balkans, et notamment en Macédoine, où se déroule le dernier acte (du moins pour l'instant) de la crise post-yougoslave, prouvent que la solution de cette crise tarde à venir. Qui en est responsable, ou quel est le plus responsable des trois protagonistes principaux, c'est-à-dire les rebelles albanais à tendance séparatiste, les autorités macédoniennes et la communauté internationale ?

La partie macédonienne d'origine albanaise, représentée par la guérilla et les partis politiques du gouvernement ou de l'opposition, ainsi que par une portion de l'opinion publique dans le pays et à l'étranger, ne saurait être considérée comme une entité monolithique professant les mêmes idéaux, quoique utilisant différents langages et différents moyens pour leur réalisation. Néanmoins, elle tend presque unanimement à accuser les autorités macédoniennes de manque de volonté à accorder plus de droits à l'ethnie albanaise, lui donnant ainsi la possibilité d'une participation proportionnée et équitable à la vie politique – en particulier dans l'administration et la police –, économique et culturelle du pays. Par conséquent, la partie albanaise place toute la responsabilité de la crise sur le compte de ce qu'elle considère comme des agissements erronés ou une passivité critiquable de l'ethnie slave et de ses représentants officiels.

La partie macédonienne d'origine slave, c'est-à-dire les autorités au pouvoir, les partis politiques du gouvernement ou de l'opposition, indépendamment des frictions et des divergences d'opinion entre eux, la grande majorité de l'opinion publique et des médias officiels et officieux, ainsi que plusieurs observateurs étrangers, s'accordent à affirmer qu'en réalité la minorité albanaise dispose déjà d'une quantité importante de droits; d'autres droits, y compris celui concernant l'usage de la langue albanaise dans l'administration, sont en voie de formalisation juridique. Mais le vrai problème est ailleurs : il réside, selon les protagonistes macédoniens slaves, dans une tendance, exprimée de plus en plus ouvertement, à l'autonomie, précédant ou préparant une séparation étatique. Si l'on étudie de près ces raisonnements, qui ne semblent pas dépourvus de bon sens et de logique, on comprend aisément que « *le problème tient bien davantage à la légitimité contestée de l'Etat lui-même* » (8). Il peut y avoir également une autre hypothèse, d'ailleurs logique et crédible, suivant laquelle une détérioration de la crise pourrait avoir pour effet l'homogénéisation des positions de la communauté macédonienne slave et le durcissement de sa conduite : il se peut qu'elle passe de divisions normales sur une base politique à une cohésion forcée sur une base ethnique.

(8) Jean-Arnaud DÉRENS, « Menaces de nouvelle partition dans les Balkans », *Le Monde diplomatique*, octobre 2001, pp. 8-9.

Le troisième protagoniste de la crise, c'est-à-dire la « communauté internationale » n'en est pas non plus à ses ultimes peines. La crise macédonienne, facette minuscule mais significative de la réalité contemporaine, démontre que la notion de « communauté internationale », dans le cadre du nouvel ordre mondial, n'est plus un cliché, mais un euphémisme qui sert à obscurcir le tableau et à mélanger les acteurs et les mobiles de leurs agissements sur la scène internationale. Il est édifiant de voir qui dans le cas de la crise macédonienne représente la communauté internationale. Tous les Etats, des Etats de toutes tailles et de toute géographie, grands et petits, des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ou des intérêts particuliers multinationaux ou corporatistes ? Il semble que les facteurs favorables à la paix et à l'entente en Macédoine soient assez nombreux ; mais, en réalité, ceux qui sont sur le terrain et sont écoutés, ce sont les Etats-Unis, l'Union européenne représentée par quelques puissances occidentales, l'OTAN, représentée par quasiment les mêmes puissances précitées, et à moindre degré l'OSCE. Et c'est tout. L'Organisation des Nations Unies, qui est un système universel de sécurité collective, certes, imparfait, mais légitime et adéquat, est contournée et très peu présente sur le terrain et dans la recherche de solutions à la crise.

Les principaux succès de cette « communauté internationale » se situent au niveau des mesures plus symboliques que décisives, comme par exemple, la formation tardive d'un gouvernement d'unité nationale, ou l'opération de l'OTAN « Moisson essentielle » visant au désarmement de la soi-disant Armée albanaise de libération, un désarmement qui semble incomplet et inefficace au regard des véritables quantités et de la variété des armes restées en possession des extrémistes (3 500 armes à recueillir selon l'objectif de l'OTAN, contre 60 000 selon l'estimation de Skopje [9]). Dans ce contexte il n'est pas surprenant que les Macédoniens éprouvent des sentiments de méfiance à l'égard de la communauté internationale représentée par les Etats-Unis, l'Union européenne et l'OTAN, en les accusant de tolérance excessive et de partialité au profit des Albanais. Il ne fait point de doute que dorénavant, l'unité et l'intégrité de la communauté albanaise à tendance séparatiste dépendront, pour se renforcer ou s'affaiblir, des concessions, de la tolérance et, en fin de compte, de l'appui qu'elle recevront du facteur occidental.

#### ÉVOLUTIONS POSSIBLES DU CONFLIT

Quelle évolution de la situation en Macédoine peut-on prévoir ? Le pire scénario pourrait être, bien sûr, la reprise des hostilités et des affrontements, provoqués soit par une approche trop nationaliste des autorités au pouvoir

(9) *Ibid.*, pp. 8-9.

ou des unités militaires ou paramilitaires macédoniennes slaves, soit par un excès d'extrémisme et d'ambitions sécessionnistes ou irrédentistes de la part des rebelles albanais, exprimé avec la violence que l'on connaît et les conséquences que l'on peut imaginer. Dans les deux cas, la vision de l'avenir s'annonce peu encourageante, car le pays risque de s'enfoncer dans la partition sur une base ethnique confédérale. La sécession serait alors à la merci sinon du hasard, du moins des passions partisans et nationalistes, y compris de la part de la patrie-mère à laquelle les minorités s'estiment attachés et redevables. En tout cas, la communauté internationale, très présente dans le sud-est européen, n'a pas donné de preuves très convaincantes de son efficacité. Au contraire, aux dires de certains analystes politiques, elle « *semble incapable de sortir d'une gestion erratique de la crise macédonienne... et n'a pas voulu se donner les moyens d'œuvrer efficacement à la sauvegarde de l'intégrité territoriale de la Macédoine* » (10).

Etant le premier Etat à avoir reconnu l'indépendance et la souveraineté de la Macédoine, la Bulgarie est directement concernée par le conflit qui y sévit, au moins pour deux raisons : d'abord parce qu'elle est voisine de la Macédoine et tout ce qui s'y passe l'occupe vivement ; ensuite parce que les deux pays ont une histoire commune qui présuppose, du moins du côté bulgare, un intérêt et une attention soutenus aux relations bilatérales. Tous les gouvernements bulgares qui se sont succédé au cours de ces douze années ont plus ou moins constamment et résolument suivi une politique de soutien aux efforts des autorités macédoniennes dans leur volonté de sauvegarder l'unité et l'intégrité nationales tout en préservant et garantissant la coexistence et la cohabitation multi-ethnique au sein de la société macédonienne. Cette attitude a été démontrée lors du conflit de Kosovo, lorsqu'il s'agissait d'aider Skopje à maîtriser le problème des réfugiés kosovars sans pour autant mettre en danger la stabilité du pays et la sécurité des voisins.

La position de la diplomatie bulgare a été motivée par deux orientations majeures. La première réside dans la volonté d'aider les autorités macédoniennes à surmonter et résoudre la crise sans porter atteinte à la paix intérieure, d'où la nécessité de concessions raisonnables à la minorité albanaise. La deuxième consiste à encourager une politique qui ne mette pas en danger la paix extérieure, d'où le besoin de circonscrire le conflit et de respecter l'inviolabilité des frontières existantes. Considérée comme un facteur stable et stabilisant dans un environnement géopolitique précaire et difficilement prévisible, la Bulgarie pourrait jouer un rôle encore plus constructif et plus prononcé dans la recherche de solutions à la crise macédonienne si, pour des raisons diverses, sa capacité d'agir n'était pas limitée et sa marge d'activité restreinte.

(10) *Ibid.*, pp. 8-9.

### *Un nouveau paysage géostratégique dominé par les puissances occidentales*

S'il est vrai que les contradictions, divergences et oppositions entre les différentes populations et ethnies peuplant le sud-est européen reflètent un héritage de l'histoire, il n'en est pas moins vrai que les grandes puissances, mues par leurs intérêts, tant par le passé qu'aujourd'hui, décident du sort des Etats balkaniques, tout en restant, du moins en paroles, soucieuses du bien-être et du bonheur de leurs peuples. Les crises successives marquant l'épilogue de la désintégration de la Fédération yougoslave en sont une preuve concrète. Nonobstant les causes internes inhérentes à l'état critique d'alors de cette Fédération, l'influence et la pression de ces puissances ont été décisives.

Un bref rappel historique le démontre. Au début des événements centrifuges en Yougoslavie, les pays occidentaux s'en tenaient à la préservation de l'intégrité de la Fédération. Tels étaient le désir et l'intention exprimés par les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la France, mais également par la Russie. Plus tard, à l'instigation de l'Allemagne, qui se précipita pour reconnaître les nouveaux Etats, la Slovénie et la Croatie, reconnaissance que d'aucuns ont jugé trop hâtive, les puissances occidentales ont changé de cap en soutenant le processus de démantèlement de la Fédération et en reconnaissant les Etats sécessionnistes. Le Vatican lui-même a usé de son influence pour stimuler l'apparition de nouveaux Etats catholiques sur la péninsule balkanique. Cependant, le vrai enjeu de tous les conflits qui depuis plus d'une dizaine d'années déjà secouent et empoisonnent l'Europe du Sud-Est n'est pas, en fin de compte, lié aux droits de l'Homme ou au désir d'une démocratisation à l'occidentale, mais bel et bien à la rivalité américano-russe.

Ayant réussi à déposséder la Russie de son statut de super-puissance, les Etats-Unis ont souhaité l'écartier de toute position d'influence et d'ingérence dans une région où traditionnellement, durant des siècles, elle a été un facteur majeur. Il convient d'ailleurs d'observer que, probablement par suite d'une appréciation stratégique qui lui est propre et qui est due à des compromis externes d'ordre économique, la participation de la Russie à la recherche de solution aux crises balkaniques successives a été très aléatoire : modérée en Bosnie-Herzégovine, très active au Kosovo et presque nulle en Macédoine. Cela, à l'inverse des Etats-Unis qui, au-delà de la coopération étroite avec les pays de la région dans le cadre du « Partenariat pour la paix », ont installé des antennes militaires en Hongrie, en Albanie et en Macédoine, afin de pouvoir mieux contrôler le théâtre des activités balkaniques.

L'engagement actif et croissant de l'OTAN dans les guerres yougoslaves est significatif de l'instauration d'un nouvel ordre stratégique dans la région, dont l'essence a été démontrée au Kosovo. « *La guerre au Kosovo a*

*ainsi parachevé l'emprise militaire de l'OTAN sur le sud-est de l'Europe. Et, fait sans précédent, l'organisation militaire de l'Alliance atlantique exerce ouvertement une sorte de protectorat sur un territoire – du reste avec la caution des Nations Unies » (11). Au-delà des préoccupations de droit humanitaire, de coexistence des ethnies, de coopération des Etats ou de paix dans la région, se manifestent des objectifs d'ordre géopolitique et stratégique de grande envergure. La portée mondiale de ces objectifs a été affirmée et synthétisée par M. Robert E. Hunter, ancien ambassadeur des Etats-Unis à l'OTAN, qui considérait que le Kosovo « constitue la porte d'entrée dans des régions d'intérêt primordial pour les Occidentaux – le conflit arabo-israélien, l'Iraq et l'Iran, l'Afghanistan, la Caspienne et la Transcaucasie. La stabilité en Europe du Sud-Est essentielle pour la protection des intérêts occidentaux et la réduction des dangers venant de plus loin à l'est » (12).*

Douze ans après les révolutions dites « de velours » en Europe centrale et orientale, il ne reste que très peu du velours et presque rien des révolutions, si par velours on sous-entend l'enthousiasme et la relative sérénité qui accompagnaient les premiers changements, et par révolutions – les réformes et les acquis de la transition. L'histoire a voulu qu'en peu de temps les anciens pays du bloc de l'Est doivent s'acquitter de tâches extrêmement complexes et décisives : résoudre les problèmes résultant de l'écroulement des régimes communistes; entreprendre en même temps des réformes profondes dans tous les domaines de la vie sociale et, avant tout, dans les sphères politique et économique. Les héritages spécifiques nationaux et régionaux, la grande variété des points de départ et des objectifs à atteindre, les capacités inégales des sociétés de la région à absorber et à digérer les principes de la démocratisation à l'occidentale tant dans le domaine politique que dans l'espace économique ont été à l'origine des différences de rythme, de dimension et de profondeur des réformes.

### ***Les acquis positifs pour la région***

On peut citer comme premier acquis majeur, l'instauration de régimes démocratiques, reposant sur des fondements constitutionnels stables. L'Etat de droit a remplacé l'Etat-parti et les élections libres dans tous les pays de la région ont assuré le passage vers le pluralisme politique et la démocratie parlementaire, assurant la séparation efficace des trois pouvoirs et garantissant ainsi le fonctionnement correct des institutions. Dans le domaine de la politique étrangère, toutes les nouvelles démocraties de la région ont déclaré comme priorité absolue leur adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN.

Le deuxième acquis important de longue durée est la mise en place d'une économie de marché accompagnée d'une politique cohérente visant à la sta-

(11) Paul-Marie DE LA GORCE, « Le sud-est de l'Europe sous l'emprise de l'OTAN », *Le Monde diplomatique*, mars 2000, pp. 10-11.

(12) *Ibid.*, pp. 10-11.

bilisation macro-économique. C'est notamment dans ce secteur que la différence des acquis entre les divers pays de l'Europe centrale et orientale est la plus distincte et prononcée. De la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque à la Bulgarie, la Roumanie ou la Macédoine, en passant par les pays baltes ou les anciennes républiques yougoslaves devenues Etats indépendants, on observe une multitude d'approches, d'actions et de résultats reflétant un but commun – la démocratisation, ainsi que des spécificités propres à chaque pays. Les restructurations et les privatisations ont considérablement changé le paysage industriel. La masse des investissements étrangers, réels ou sollicités, est également un facteur majeur de l'économie de marché en voie d'établissement, sous réserve de stabilité des préalables juridiques et institutionnels.

Enfin, le troisième élément positif des douze années écoulées est l'apparition, difficile et graduelle, mais irréversible, de la société civile. La prise de conscience des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la notion et la pratique du contrôle exercé par le citoyen sur l'Etat et ses institutions ont donné naissance à plusieurs formations civiles qui ont motivé et stimulé la vie associative de la société. Des organisations non gouvernementales, des fondations, associations, mouvements, clubs, etc. ont efficacement remplacé ou secondé l'Etat dans des actions et missions d'utilité publique. Qui plus est, en favorisant l'initiative et la participation de la population, ces institutions ont contribué et contribuent à accélérer les processus de réformes et de démocratisation.

Lors de la transition, est apparue une tendance contradictoire, quoique compréhensible. La grande majorité de la population d'Europe orientale, et plus particulièrement celle du sud-est européen, a accueilli les changements politiques de 1989-1990 d'une manière généralement très favorable, voire euphorique. Des réserves se sont manifestées ici ou là, mais sans grande importance. Cependant, au fur et à mesure du déploiement des processus démocratiques exigeant des transformations radicales et souvent pénibles, la population, habituée par le régime totalitaire à un encadrement de garanties sociales modestes mais sûres, a vu son niveau de vie baisser considérablement. Cela a eu pour effet des hésitations et oscillations autour d'un idéal auquel on aspire profondément. Les mesures pratiques ont été jugées trop sévères et ont été par conséquent impopulaires.

Le heurt des anciennes habitudes avec les nouvelles exigences dans la rapidité et la radicalité des transformations sur fond de pénurie matérielle et d'insécurité sociale a produit des phénomènes nouveaux ou peu connus jusqu'à présent, qui, aux yeux de la population, risquaient de compromettre les bonnes intentions et l'idéal démocratique. Parmi ces phénomènes à caractère et à portée variés, les plus intolérables sont la corruption et le clientélisme généralisés, le chômage, la misère, le proxénétisme, la drogue, l'atteinte à la vie humaine et à la propriété privée, etc. La difficulté d'adap-

tation constitue un mal social et psychologique qui touche des générations entières ou des couches de la population particulièrement sensibles à la dégradation de la qualité de vie, telles la jeunesse, surtout les jeunes chômeurs, les retraités, etc.

*Des déséquilibres économiques, ethniques et sociaux toujours menaçants*

La crise que traversent la plupart des Etats du Sud-Est européen reflète une rupture d'équilibre dans le domaine social et dans la cohabitation entre différentes ethnies. C'est une crise qui a trait, en premier lieu, à la vie et à la survie des populations dans les Etats concernés, mais qui touche également aux intérêts des pays et des régions avoisinantes, ainsi qu'à la paix et la stabilité de la communauté internationale tout entière. Elle intensifie un processus de différenciation entre l'Europe centrale, au-delà de la ligne des conflits et avec de meilleures chances de développement, et l'Europe du Sud-Est, laquelle subit l'horreur et les conséquences de cette guerre qui réduit sensiblement les chances d'un développement normal et adéquat. Il ne fait point de doute que les pays voisins de la région, touchés par la crise balkanique presque permanente, ont payé cher leur appui à la politique menée par les grandes puissances et censée trouver une solution juste et durable à cette crise. Le prix se mesure par des pertes considérables et un retard important dans leur développement tant économique que social, et la compensation promise et décidée dans le cadre du Pacte de stabilité tarde à se manifester de façon satisfaisante.

De toute évidence, la crise est à la fois systémique et relationnelle. C'est le système qui se désagrège en raison de défauts constitutifs autant que de dysfonctionnements institutionnels. Réciproquement, c'est dans la détérioration des relations que se manifeste le dépérissement du système, en l'occurrence le système étatique totalitaire et l'organisation de rapports inter-ethniques sur lesquels pèse le fardeau d'un héritage historique lourd de culpabilité, reconnue ou non. Quoi qu'il en soit, par leurs ambitions et leurs erreurs comme avec le concours d'amis trop avides, les Balkans continuent à justifier le cliché de « poudrière balkanique ». Espérons que le siècle qui s'annonce sera plus clément et plus équitable à l'égard des peuples balkaniques qui souhaitent vivre heureux en Europe, là où ils sont nés. Pour l'instant, ils sont condamnés à aller chercher leur bonheur ailleurs, dans l'autre Europe, qui n'ignore pas leur apport passé à la civilisation européenne, mais préfère les reléguer encore aux confins de l'euroanéité.