

Europe

MACÉDOINE DU NORD : POUR L'OUEST, DU NOUVEAU

Sébastien Gricourt

18/04/2019

Et si le Sud-Est européen devenait un jour une anomalie géographique du passé une fois intégré dans un grand ensemble de l'Union européenne que l'on appellerait intégralement l'Ouest ? C'est la question que pose Sébastien Gricourt, directeur de l'Observatoire des Balkans de la Fondation Jean-Jaurès, dans cette analyse en partenariat avec la Fondation Friedrich-Ebert en Macédoine et le magazine Challenges – Journal for social issues / [????????????](#) – [??????????](#) [??](#) [??????????????](#) [??????????](#).

Une fois n'est pas coutume pour les Balkans occidentaux – les bonnes nouvelles y étant si rares –, nous sommes tentés de nous projeter avec idéalisme dans l'avenir de la région après la ratification de l'accord de Prespa par la Grèce et par cette ancienne province yougoslave dénommée dorénavant Macédoine du Nord. Mais le réalisme nous oblige à modérer ce propos introductif enthousiaste au vu des nombreux défis qui restent à relever. Il n'en demeure pas moins que l'attente de l'ouverture des négociations d'adhésion, contrariée au Conseil européen de juin 2018, n'a objectivement plus de raisons de ne pas être comblée. Ce serait une grave erreur si les États membres sceptiques, la France en tête, imposaient de nouveau un report de décision qui sonnerait comme un refus à cette perspective d'intégration.

UE et Balkans occidentaux : un destin commun réaffirmé

Le 6 février 2018, la Commission européenne publiait une communication définissant les axes d'une « perspective d'élargissement crédible ». L'emploi d'un vocabulaire direct auquel le langage communautaire nous avait peu habitués interpellait les dirigeants des États balkaniques sur les manquements à la démocratie et aux libertés fondamentales, à l'État de droit et à la lutte contre la corruption et le crime organisé.

Le document stratégique marquait surtout un point d'étape important du retour de l'intérêt européen pour les Balkans occidentaux. Il est vrai qu'il fut motivé en grande partie par le constat d'une influence européenne menacée dans ce voisinage où se croisent les défis que l'Union

européenne (UE) elle-même peine à relever : légitimité de l'UE remise en cause (Brexit), croissance économique et chômage de masse, migrations, terrorisme, Russie, Turquie, Chine. Toutes ces questions concentrent les faiblesses de la cohésion européenne, sans compter les coups portés à son autorité par des États membres de l'UE, en partie voisins des Balkans occidentaux, contre les valeurs fondamentales du projet européen.

Ainsi, et c'était le sens du discours de l'état de l'Union du président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker en septembre 2017, il ne peut y avoir plus de stabilité dans le voisinage de l'UE sans une perspective d'élargissement crédible. Observons que la réaffirmation de cette évidence aurait pu, dans des environnements européen et balkanique plus optimistes, revigorer les engagements d'intégration pris lors du Conseil de Thessalonique de 2003.

Pourtant, bien que cette ambition d'ancrer les États balkaniques à l'UE fût réaffirmée en 2018 dans un contexte où les gouvernements à Tirana et à Skopje démontraient une même volonté politique à faire sauter les verrous qui entravent la voie de leurs réformes, ces efforts ne suffirent pas. Il en faut évidemment bien plus pour convaincre à l'unanimité les États membres de l'UE.

La voie de l'intégration reste la mère des réformes

Il faut reconnaître que sans un engagement clair et déterminé du gouvernement du dirigeant social-démocrate Zoran Zaev à remettre le pays sur les rails de l'intégration, la résolution de la dispute avec la Grèce (comme le Traité d'amitié avec la Bulgarie en août 2017) n'aurait pas été rendue possible. Après des années de profondes polarisations politiques et ethniques ayant provoqué des éruptions de violences, la Macédoine du Nord démontre aujourd'hui, dans un environnement régional gagné par les dérives antidémocratiques et le scepticisme à l'égard du projet européen, que ce dernier reste un moteur.

Le plan *Hurdling on 3, 6 and 9*, lancé en juillet 2017 après des mois de tensions politiques extrêmes par le Premier ministre en place depuis à peine deux mois, avait pour vocation principale de remettre en mouvement le pays sur la voie des réformes, en franchissant de manière visible et comptable des paliers trimestriels. Certes, les analystes peuvent relever avec justesse que sur les 130 activités du plan, seulement 12% auraient recouvert les mesures du « Programme national des acquis communautaires 2016-2017 » ou que 51% auraient concerné à la fois les « Réformes prioritaires urgentes » et les recommandations du Groupe d'experts seniors sur le système d'État de droit, réitérées depuis juin 2015 par la Commission européenne.

Il n'empêche que cette même étude en référence reconnaît qu'en dépit du boycott des députés du

VMRO-DPMNE et des périodes de tensions extrêmes au Parlement, le plan parvint à remplir un degré satisfaisant à hauteur de 60% des mesures remplies. Surtout, le principal objectif de cette mise en mouvement des réformes fut rempli avec la recommandation sans ambiguïté de la Commission invitant le 17 avril 2018 le Conseil à ouvrir avec la République de Macédoine des négociations d'adhésion.

Un an après le lancement de cette première série de mesures, le *Plan 18* présenté en juillet 2018 n'est pas que celui de l'année de son application ou la simple addition des trois paliers trimestriels susmentionnés. Il correspond surtout à un moment politique délicat qui répondait aux conclusions du Conseil européen sur cette ouverture des négociations. En effet, le 28 juin 2018, il maintenait des conditionnalités et reportait à un an plus tard sa décision.

L'accord de Prespa du 17 juin 2018 conclu après plus d'un quart de siècle sous la médiation de l'ONU a résolu la dispute du nom avec la Grèce et ouvert la voie à l'intérêt supérieur d'une coopération stratégique et multisectorielle entre les deux voisins. Mais cet aboutissement diplomatique n'était pas un critère susceptible de changer l'état d'esprit des dirigeants européens actuels, en particulier français, qui s'opposent dans l'immédiat à une ouverture des négociations avec l'UE. La réussite ou l'échec du référendum à venir n'était pas même le sujet de préoccupation, et nous pouvons le déplorer alors que la décision du Conseil européen faisait courir un risque d'échec à ce référendum.

Néanmoins, la réponse négative de l'UE trouvait d'une certaine manière chez le gouvernement une compensation le 11 juillet 2018 lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles où l'Alliance invita formellement Skopje à commencer la négociation de son adhésion. Cette perspective, directement dépendante de la ratification de l'accord de Prespa à Skopje après référendum, et à Athènes par voie parlementaire, pouvait constituer un incitatif jugé suffisant pour voter au référendum.

Vis-à-vis de l'UE, le gouvernement a pleinement conscience que redoubler d'efforts dans les domaines de l'État de droit constitue pour lui le seul levier d'action. C'est le sens du *Plan 18*, qui en remettant notamment l'accent sur des domaines lacunaires et susmentionnés du plan précédent, prépare la Macédoine du Nord à l'ouverture des chapitres 23 et 24. Consacrés aux droits fondamentaux, à la justice et à la sécurité, c'est un processus fastidieux qui attend Skopje.

Quand la France manque une occasion favorable à l'Europe

Le report de la décision de l'UE pour l'ouverture des négociations avec Skopje n'est donc pas à chercher dans l'absence de reconnaissance par Bruxelles des efforts du gouvernement Zaev. Mais avant de revenir sur cette séquence de 2018, revenons sur la France. Depuis la fin des conflits

armés dans l'espace ex-yougoslave, lorsqu'elle pouvait encore compter dans la République de Macédoine sur deux représentants spéciaux de l'UE successifs à Skopje en 2001 et 2002, la France a laissé l'Allemagne assumer le rôle de principal promoteur de l'intégration euro-atlantique des États balkaniques.

Cette ligne a eu pour conséquence que pendant une décennie Paris ne consacra son attention sur ces États que par le seul prisme du maintien de leur stabilité, ou par l'accompagnement de processus politiques sans qu'elle fût à l'initiative. Il fallut attendre le gouvernement socialiste pour qu'un regain d'intérêt multisectoriel pour la coopération et les investissements dans la région fût visible. Ce fut le cas en juillet 2013 dès le premier sommet des chefs d'État réunis par l'initiative croato-slovène de Brdo-Brijuni, mais également à Paris en juillet 2016 quand se tint le troisième sommet du processus de Berlin.

Ainsi, l'opposition du président de la République Emmanuel Macron à l'ouverture des négociations avec la Macédoine et l'Albanie apparut comme une rupture avec une relance de l'influence française dans les Balkans. Ou du moins imposa-t-il une influence négative. Cette opposition apparut d'autant plus incongrue qu'elle contredisait le discours « Initiative pour l'Europe », très remarqué et apprécié, qu'il avait prononcé à l'université de la Sorbonne le 26 septembre 2017.

De l'Europe « souveraine et unie » qu'il promouvait alors, il ramenait le 17 avril 2018 lors du sommet UE-Balkans de Sofia le débat à la question de « l'approfondissement de l'UE avant son élargissement ». Cette question apparut d'abord anachronique alors que le sujet avait été évacué après le grand élargissement de 2004, et que les entrées de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 ou de la Croatie en 2013 ne remettent pas en cause le fonctionnement de l'UE. La présidence roumaine de ce semestre ne paralyse pas l'UE malgré les graves errements de Bucarest sur le respect de l'État de droit.

Surtout, la justification du président français avait sa dose d'insincérité sur la réalité du processus d'adhésion des pays candidats. Lorsqu'il réaffirme qu'il n'y aura « pas d'ouvertures de négociations sans conditions », il feint d'ignorer que les conditionnalités sont la nature même du processus de négociations d'adhésion chapitre après chapitre. En ce sens, les États méritants des Balkans occidentaux n'ont pas besoin de réentendre la promesse européenne de 2003 mais plutôt d'être encouragés par les efforts reconnus qu'ils réalisent.

La réforme de l'UE, y compris des modes de décision et de la démocratisation de son fonctionnement, est une nécessité réelle. De fait, la communication de la Commission susmentionnée réaffirme aussi cela. Mais il apparaît malhonnête que par crainte d'exploitation de la

question par l'extrême droite en France à un an du scrutin européen, le président français ait dénaturé le débat de l'élargissement. Pour reprendre les paroles du ministre macédonien des affaires étrangères Nikola Dimitrov, nous ne pouvons que convenir que « les deux processus sont complémentaires », élargissement et approfondissement doivent avancer « en parallèle ».

Mais outre cette position française dont la motivation était finalement plus nationale qu'europpéenne, l'adage qui affirme que l'Europe n'avance que lorsque le couple franco-allemand fonctionne s'est vérifié.

Au cours du premier semestre 2018, la position allemande prit du temps à se consolider en faveur d'un feu vert pour une ouverture conditionnelle des négociations d'adhésion, ouverture que le SPD aurait souhaité inconditionnelle. Les divergences entre les partenaires de la coalition gouvernementale concernaient surtout les réserves de la CDU envers l'Albanie, placée dans le même calendrier de décisions que la République de Macédoine. Sous la pression de la Commission des affaires européennes du Bundestag, un compromis avec la coalition de la chancelière Angela Merkel avait fini par être adopté, avec des conditionnalités plus dures pour Tirana que pour Skopje. Forte de la position unifiée, la chancelière dut néanmoins se heurter au refus du président français lors de la traditionnelle rencontre intergouvernementale pré-sommet européen de Meseberg, et qui eut lieu au surlendemain de l'accord de Prespa.

Les conclusions du Conseil de l'UE des affaires générales du 26 juin 2018 adoptées par le Conseil européen deux jours plus tard refléteront ainsi un compromis franco-allemand qui masque mal leurs divergences : conditionnalités réitérées avant ouverture des négociations pour l'Allemagne, et report de la décision à 2019 après les élections européennes pour la France.

En refusant d'exprimer une opinion positive pour ouvrir les négociations avec Skopje (et Tirana), Paris a ainsi laissé la voie ouverte aux autres États membres sceptiques envers l'intégration des Balkans occidentaux (Danemark, Pays-Bas). Si, comme l'affirment de nombreux commentaires, cette attitude française à Meseberg ne trouverait sa justification que dans la question du nombre de demandeurs d'asile albanais en France, rappelons d'abord que ce chiffre est en baisse constante.

Ensuite, cette position dénoterait finalement une frilosité sur l'Europe de la part du président français qui affiche tant ses ambitions européennes. Car, enfin, c'est précisément en donnant des signes positifs aux États méritants candidats ou qui aspirent à rejoindre l'UE que la confiance et l'espoir reviendront chez les peuples des Balkans au lieu qu'ils ne songent qu'à quitter leur pays.

Juin 2019 : peut-être l'occasion ultime pour un message positif

À travers ces lignes, mon intention n'a pas été de dissimuler les nombreux défis que les autorités et la société doivent encore surmonter pour ancrer le pays sur la voie de l'intégration. Celle qui consiste à rejoindre l'OTAN, probablement lors du sommet à Londres de décembre 2019, est plus aisée que celle vers l'UE. Il n'est pas à attendre de cette dernière qu'elle provoque mais plutôt qu'elle accompagne les transformations, lesquelles ne peuvent advenir d'abord que de la société et de la volonté commune de vivre ensemble.

Mais témoin direct du conflit armé de 2001, je mesure le chemin parcouru depuis les accords d'Ohrid, aussi incomplet soient-ils dans leur application. Quinze ans plus tard, des membres de la minorité albanaise ont fait campagne pour l'Union sociale-démocrate de Macédoine à l'occasion des élections législatives de décembre 2016. Après une décennie de capture de l'État et de paroxysme ethno-nationaliste du VMRO-DPMNE, l'arrivée au pouvoir du SDSM suscite ainsi des attentes à la hauteur des désillusions qui existent dans une grande partie de la société.

Ces désillusions trouvèrent notamment leur expression dans la forte abstention du référendum du 30 septembre 2018 (36,11% de participation), puis dans les critiques à l'égard des amnisties accordées pour atteindre les deux tiers des votes nécessaires à l'adoption des changements constitutionnels dérivant de l'Accord de Prespa. Près de deux ans après les élections législatives, à peine plus de la moitié des électeurs de 2016 se déplacèrent aux urnes en 2018, tandis que les élections municipales d'octobre 2017 avaient pu dépasser le taux des 51% de participation. Pour expliquer le faible intérêt pour le référendum, nul ne peut nier les impacts non mesurables de la décision décourageante du Conseil européen, les appels au boycott et l'ingérence russe, mais également l'état des listes électorales.

Problème récurrent depuis le recensement imparfait de 2002, celui-ci ne put être réitéré en 2012 sous la pression (et soupçons de malversations financières) de la coalition au pouvoir, le VMRO-DPMNE et le BDI, ce partenaire albanaise incontournable aujourd'hui avec le SDSM. Il y a un an, le Premier ministre annonçait qu'un recensement aura lieu en 2020. Tenir cet engagement s'avère désormais doublement indispensable pour mener les réformes ajustées au développement social et économique du pays et pour contribuer à la réconciliation qui passera par la fin des spéculations sur les chiffres ethniques.

Cette question n'est qu'une des tâches fondamentales qui incombe au gouvernement pour créer les conditions de la confiance et de la relance du pays. Dans ce sens, après des années d'obstruction institutionnelle de la part du président de la République, l'élection présidentielle de ce

printemps 2019 constitue une chance pour confirmer l'espoir que le gouvernement tente d'insuffler. Aussi, il est indispensable que, candidat depuis 2005, Skopje reçoive des signaux positifs de l'UE. Dans l'immédiat, en avril 2019, le rapport de la Commission devrait reconnaître les progrès réalisés dans les domaines attendus des réformes judiciaires et de l'administration publique en particulier.

L'autre donnée favorable à Skopje est que l'application effective de l'accord de Prespa permettra un consensus de la coalition allemande, même si celle-ci pourrait sortir fragilisée du scrutin européen. Il reviendra donc à la France d'oser être à la hauteur de ses ambitions. Pour l'instant, comme l'indique sans surprise la visite à Skopje de la ministre française des Affaires européennes le 26 février 2019, Paris ne compte pas sortir de sa position de 2018. Il n'est pas question de parler d'élargissement sans approfondissement de l'UE, avant les élections européennes.

Qu'elle que soit l'issue de ces élections le 26 mai 2019, il sera temps de ne pas autoriser que les Balkans occidentaux paient au Conseil européen de juin le prix du vote des citoyens européens. Avant d'entrer dans une nouvelle mandature européenne emplie d'incertitudes, Paris porterait alors une lourde responsabilité si elle prolongeait son refus d'ouvrir les négociations. Permettre cette ouverture serait sans conséquence sur la scène politique intérieure, mais la dénier encouragerait les forces populistes et illibérales qui menacent les États balkaniques. Ce serait un coup porté à un gouvernement à Skopje qui n'a jamais autant agi pour sortir le pays de ses impasses. En Macédoine du Nord, l'Ouest doit bien admettre qu'il y a du nouveau.