



La Macédoine et l'Union européenne : une relation au futur antérieur ?

Nadège Ragaru

► To cite this version:

Nadège Ragaru. La Macédoine et l'Union européenne : une relation au futur antérieur ?. Les Dossiers du CERI, 2011, pp.1-13. hal-01024360

HAL Id: hal-01024360

<https://sciencespo.hal.science/hal-01024360>

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA MACEDOINE ET L'UNION EUROPEENNE : UNE RELATION AU FUTUR ANTERIEUR ?

Nadège Ragaru*

En décembre 2005, la Macédoine se voyait reconnaître le statut de candidat officiel à l'Union européenne (UE). En septembre 2009, la Commission européenne recommandait l'ouverture de pourparlers d'adhésion, une recommandation non suivie par le Conseil européen. Le rapporteur slovène de la candidature macédonienne au Parlement européen, Zoran Thaler, sonnait alors l'alarme : « les Balkans occidentaux sont comme une bicyclette : tant qu'elle roule, l'équilibre est assuré. Si elle s'immobilise, en revanche... »¹. Depuis lors, une année et demie s'est écoulée sans que l'horizon européen de la Macédoine ne se précise. Le non-respect de la conditionnalité européenne expliquerait-il un tel blocage ? Nullement, si l'on en croit le dernier rapport de suivi de la Commission européenne de novembre 2010². L'explication résiderait ailleurs, dans le veto décrété par la Grèce, Etat membre de l'UE et de l'OTAN, à toute avancée macédonienne sur la voie euro-atlantique tant que ne sera pas résolue la « querelle sur le nom » : les autorités grecques contestent en effet à la République de Macédoine le droit d'utiliser le nom qu'elle s'est

¹ V. Pop, « Parliament urges EU to open accession talks with Macedonia », *Euobserver.com*, 10.02.2010.

² European Commission, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2010 Progress Report*, Bruxelles, 9 November 2010, SEC(2010) 1332.

constitutionnellement choisi en 1991, considérant qu'il appartient à leur seul patrimoine historique.

L'on pourrait être tenté d'offrir de cette ubuesque situation une lecture exotisante, nourrie de stéréotypes balkaniques. Ce serait oublier combien la toponymie a pu susciter de vives controverses jusque dans l'histoire récente des Etats européens, à quel point la rhétorique de l'autochtonie est familière des élites européennes (et pas seulement de celles situées à l'extrême-droite des échiquiers politiques) et quelle ardeur maints dirigeants européens consacrent à muséifier une lecture dominante de l'histoire nationale. Juger trivial le différend macédonno-grec constituerait par ailleurs une erreur politique : jusque récemment, l'adhésion euro-atlantique a représenté en Macédoine l'un des rares projets autour desquels majorité et minorités (albanaise, mais aussi turque, rom, serbe, bošniaque, etc.) convergeaient³. En 2001, le pays avait été le théâtre d'un conflit entre rebelles albanais et forces de sécurité macédoniennes qui aurait pu évoluer en guerre civile, n'était l'intervention précoce de la communauté internationale. Si la mise en œuvre de l'accord d'Ohrid (13 août 2001) a permis un retour à la paix, le report des perspectives d'adhésion risque de ruiner les efforts de renégociation des relations intercommunautaires. Un tel enlisement serait d'autant plus dévastateur que la Macédoine doit actuellement affronter la conjonction entre une crise économique profonde, un climat politique dégradé (qui devrait se traduire par la tenue d'élections anticipées fin juin) et un environnement régional fragile (dominé par l'incapacité de l'Union européenne à définir une politique commune envers le Kosovo et le refus de la Serbie de reconnaître l'Etat ayant accédé à l'indépendance le 17 février 2008).

Dans le cadre du présent article, l'on aurait dès lors souhaité revenir sur la controverse macédonno-grecque en la réinscrivant dans une interrogation sur les usages publics du passé

³ Selon le recensement de novembre 2002, les Albanais représentaient 25,17% d'une population de 2,02 millions d'habitants. Les autres minorités comprennent notamment les Turcs (3,85%), les Roms (2,66%), les Serbes (1,78%) et les Bošniaks (0,84%). Voir Republika Makedonija, *Državen zavod za statistika, Popis na naselenieto, domakinstvata i stanovite vo Republika Makedonija, 2002 godina – definitivni podatoci*, Skopje, 1er décembre 2003, 22 et 25.

en Macédoine, des usages qui se déclinent à travers la toponymie, le répertoire monumental autant que la muséographie. Comme on le verra, ces politiques publiques affectent non seulement les relations entre la Macédoine et sa voisine grecque, mais également la fabrique même de la société macédonienne et les relations intercommunautaires en son sein. Chaque initiative mémorielle se déploie en effet sur plusieurs échelles, venant complexifier, en les intriquant plus avant, les concurrences identitaires infra et supranationales.

LA QUERELLE AVEC LA GRECE OU L'ENSORCELLEMENT DU NO(N)/M

Le différend avec la Grèce apparaît peu après la proclamation de l'indépendance de la Macédoine, en septembre 1991 au terme d'un référendum approuvé par 95,09% des participants, mais boycotté par une minorité albanaise inquiète sur son avenir au sein du nouvel Etat. L'ancienne République socialiste de Macédoine (nom qu'elle portait depuis 1963) devient, par soustraction de l'adjectif « socialiste », la République de Macédoine. Craignant une déstabilisation à sa frontière nord et des recompositions géopolitiques qui lui seraient défavorables, la Grèce fait alors partie des pays qui défendent le maintien de la Yougoslavie. Elle redoute qu'une Macédoine indépendante ne remette en cause les frontières héritées des partages territoriaux du début du XXème siècle. Dans le choix du nom « Macédoine », ses élites voient par ailleurs l'indice d'un irrédentisme latent. Elles appréhendent enfin que leurs voisins ne s'arrogent un droit de regard sur la population slavophone de Grèce septentrionale, considérée en Macédoine comme une « minorité macédonienne ».

Fin décembre 1991, la Commission d'arbitrage chargée par les Communautés économiques européennes (CEE) d'établir les critères de reconnaissance des Etats issus de l'ex-Yougoslavie se prononce toutefois pour une reconnaissance de la Macédoine sous conditions (amendement de la Constitution - ce sera chose faite en janvier 1992 - et

renoncement explicite à tout irrédentisme). La Bulgarie, la Turquie et la Russie en prennent argument pour reconnaître l'Etat macédonien. Faute de consensus, les membres de la Communauté européenne s'abstiennent. Mais l'adoption par la Macédoine en août 1992 d'un drapeau figurant, sur fond rouge, l'étoile à seize branches du soleil de Vergina (retrouvée en 1977 sur une sépulture que l'on pense être celle de Philippe II, le père d'Alexandre le Grand) ne fait qu'accroître le trouble d'un gouvernement grec dont l'intense mobilisation diplomatique et médiatique retarde, sans parvenir à l'empêcher, l'admission du pays au sein des Nations unies en avril 1993. La Macédoine doit cependant accepter d'y entrer sous l'appellation provisoire d'Ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM). C'est sous ce même nom qu'elle est reconnue par six Etats européens (Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, France, Italie, Pays-Bas) en décembre 1993, puis par les Etats-Unis en février 1994. Le socialiste Andréas Papandréou, porté au pouvoir à l'automne 1993, décrète alors un embargo commercial à l'encontre de son voisin. Privée d'accès au port grec de Thessalonique, la Macédoine est acculée à la négociation ; mais l'image internationale de la Grèce, traduite par la Communauté européenne devant la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) au printemps 1994, est durablement ternie. De cette double faiblesse résultera la signature à New York en septembre 1995 d'un accord intérimaire qui, à défaut d'apporter une solution au contentieux, ouvre la voie à une normalisation des relations bilatérales et pose le cadre (onusien) des futures négociations.

En échange de la levée de l'embargo, la Macédoine accepte de changer d'emblème, d'amender une nouvelle fois sa Constitution pour confirmer l'inviolabilité des frontières et les droits souverains de la Grèce sur ses minorités. En contrepartie, celle-ci reconnaît l'Etat macédonien sous le nom d'ARYM et s'engage « à ne pas s'opposer à la candidature ou à l'adhésion de la seconde partie à des organisations et institutions internationales, multilatérales et régionales dans lesquelles la première partie est membre », à la condition

que la Macédoine y soit référée sous cette dénomination⁴. Euphémisé, le contentieux connaît des reformulations : l'enjeu n'est désormais ni l'existence d'un fait étatique macédonien, ni les risques de revendications territoriales, mais une logique patrimoniale du nom. Les argumentaires grecs n'hésitent d'ailleurs pas à emprunter, par-delà les répertoires déjà évoqués, au droit des affaires (la question du label des produits exportés par des firmes « macédoniennes » de Macédoine et de Grèce). Le médiateur des Nations unies, Matthew Nimetz, entreprend périodiquement des navettes entre les deux pays dans l'espoir de favoriser l'émergence d'une solution de compromis, sans succès. Ce qui n'empêche pas la Grèce de s'imposer progressivement comme un partenaire économique et un investisseur de premier plan en Macédoine.

Le litige revient à l'agenda en 2003-2004, lorsque se dessine l'horizon euro-atlantique de la Macédoine. En novembre 2004, les Etats-Unis présidés par George W. Bush reconnaissent le pays sous son nom constitutionnel. Cette mesure, accueillie dans la liesse en Macédoine, confirme les dirigeants grecs dans la conviction que le temps joue en leur défaveur. Timidement, puis explicitement, la Grèce fait savoir à ses partenaires que la résolution du différend constitue à ses yeux un prérequis à toute avancée macédonienne vers l'intégration. Porté au pouvoir en juillet 2006, le Premier ministre macédonien Nikola Gruevski (VMRO-DPMNE, droite) s'en remet aux Etats-Unis pour infléchir la position de la Grèce. En amont du Sommet de l'OTAN de Bucarest (avril 2008), les efforts de médiation reprennent avec une alacrité inédite. M. Nimetz soumet un nouveau projet de règlement (République de Macédoine (Skopje)), décliné par la partie grecque. Skopje devra attendre. Jusqu'à présent, ni l'élection du socialiste Georges Papandréou en octobre 2009 (dont on attendait beaucoup), ni les encouragements de l'Union européenne et des Etats-Unis ne sont parvenus à résoudre le différend. La dernière ronde diplomatique a été rythmée par la visite de Nikola Gruevski à Washington, le 15 février 2011, celle du Commissaire à l'élargissement

⁴ *Interim Accord signed by Greece and Macedonia in New York, September 13, 1995*, <http://www.mfa.gov.mk/default1.aspx?ItemID=394>

européen, Stefan Füle, en Macédoine, le 19 février et par les échanges, à Bruxelles, entre le premier ministre macédonien et son homologue, Georges Papandréou le 25 mars 2011...laissant une fois de plus espérer un dénouement...

Pressées d'accepter un compromis, les autorités macédoniennes veulent croire que l'avis de la Cour internationale de justice de La Haye, saisie en novembre 2008 pour violation de l'accord bilatéral de 1995 (par lequel la Grèce s'engageait à ne pas entraver l'entrée de la Macédoine dans des organisations internationales ou régionales sous son nom onusien), leur sera favorable⁵. De leur côté, les pouvoirs grecs entendent arguer des « provocations » successives de la Macédoine pour défendre leur cause. Le gouvernement macédonien s'est en effet engagé depuis 2006 dans un très intense travail de marquage symbolique des identités dans l'espace urbain. Non content d'édifier des statues au profil antique devant le siège du gouvernement, Nikola Gruevski a renommé l'aéroport de Skopje du nom d'Alexandre le Grand (*Aleksandër Makedonski* en macédonien) en décembre 2006, avant de proposer l'érection d'une immense statue équestre d'Alexandre le Grand au centre de la Place Macédoine, à Skopje. Comme on va le voir, ces proclamations identitaires adressées à la Grèce prennent également sens (et affectent en retour) les relations entre majorité et minorités en Macédoine, tout comme elles accentuent les débats intra-macédoniens sur l'histoire nationale.

I« SKOPJE 2014 » ET L'ARCHITECTURE DE LA NATION : LES PUBLICS GREC ET ALBANAIS DES POLITIQUES DU PASSE MACÉDONIENNES

L'exemple le plus remarquable de ces emboîtements des concurrences identitaires concerne le projet de rénovation urbaine « Skopje 2014 ». En février 2010, le gouvernement macédonien faisait circuler une simulation vidéo donnant à voir une capitale jalonnée

⁵ Les auditions ont débuté au mois de mars 2011. La CIJ devrait remettre un avis d'ici la fin de l'année au plus tard.

d'édifices néoclassiques et d'imposantes statuaire, dont l'ordonnancement avait vocation à exemplifier le récit national promu par la VMRO-DPMNE (**illustration 1**) : entamé dans l'Antiquité (avec la construction d'une Porte antique et l'édification de la statue d'Alexandre le Grand déjà évoquée), ce parcours glorifié de la nation macédonienne traversait Byzance (statue de l'Empereur Justinien), s'arrimait aux grandeurs médiévales (le Tsar Samuel et les frères Cyrille et Méthode, inventeurs de l'alphabet cyrillique) avant de culminer dans l'œuvre de libération anti-ottomane (Dame Gruev, Goce Delčev) et la résistance antifasciste de la seconde Guerre mondiale (monument dédié au présidium de l'Assemblée antifasciste de libération nationale de la Macédoine).

Illustration 1
La future (?) statue d'Alexandre le Grand sur la place Macédoine
Capture d'écran de la vidéo « Skopje 2014 »



Source : <http://www.youtube.com/watch?v=iybmt-iLysU&feature=related>

En l'espace de quelques heures, la vidéo connut une exceptionnelle diffusion sur Internet, suscitant de vifs débats dans les réseaux sociaux. Le récit du passé qu'elle proposait creuse en effet plusieurs lignes de fracture : sur le plan régional, par-delà la relation avec la Grèce, il ravive le contentieux à la Bulgarie (le Tsar Samuel, les frères Cyrille et Méthode, Dame Gruev et Goce Delčev sont perçus comme appartenant au panthéon national bulgare). En interne, il met en lumière l'existence d'interprétations contrastées de l'ethnogenèse macédonienne. Ces dernières décennies, deux visions de la macédonité ont tendu à se cristalliser, qui croisent - en partie seulement - les clivages politiques entre VMRO-DPMNE

et SDSM (socio-démocrates) : la première enracine le fait macédonien dans l'Antiquité (donc avant l'arrivée des Slaves dans les Balkans), tout en soulignant le rôle fondateur du XIXème siècle dans le « réveil » national ; la seconde reste attachée à la filiation slave du peuple macédonien, laquelle fait débiter le processus de formation d'un peuple macédonien à l'époque médiévale. Ces divergences ne relèvent pas seulement des débats inter-élitaires. Elles participent également de l'insécurité et du sentiment de fragilité identitaire parmi les citoyens macédoniens ordinaires. A un troisième niveau enfin, cette mise en scène héroïque du passé tend à éluder la contribution des Albanais à une histoire des terres de Macédoine. L'annonce d'un refaçonnage prométhéen de la capitale macédonienne a donc été perçue en milieu minoritaire comme la revendication symbolique d'une prépondérance, voire d'un droit de propriété exclusif, sur l'Etat de Macédoine.

Pour comprendre les réceptions de ces initiatives architecturales, il convient de les resituer dans leur contexte. En Macédoine, l'accession à l'indépendance en 1991 a suscité une double entreprise de rupture avec l'ère communiste et de définition des symboles de l'appartenance stato-nationale (drapeau, hymne, toponymie, construction de monuments, etc.). De ce travail d'accréditation de la macédonité du nouvel Etat, les Albanais se sont sentis largement exclus. La redéfinition des relations entre majorités et minorités après le conflit de 2001 s'est accompagnée et matérialisée à travers un nouveau foisonnement d'initiatives mémorielles (hommages aux combattants tombés, aux victimes, etc.), impulsées tour à tour par Macédoniens et Albanais. La capitale, Skopje, où la langue albanaise a été reconnue comme seconde langue officielle suite à l'adoption d'un nouveau découpage municipal en 2004, a constitué l'un des sites privilégiés de ces controverses, tandis que le fleuve du Vardar, qui traverse la ville, était de plus en plus souvent tenu pour une ligne de séparation symbolique entre les quartiers dits à majorité « macédonienne » (rive gauche) et ceux à majorité « albanaise » (rive droite).

En 2002, l'Eglise orthodoxe macédonienne avait entrepris la construction d'une immense croix orthodoxe venant surplomber la capitale. Quatre ans plus tard, les Albanais

provoquaient à leur tour l'ire de maints macédoniens en édifiant une statue équestre en l'honneur de Skanderbeg, un noble ayant ralenti l'avance des Ottomans dans les Balkans au XVème siècle et considéré par les Albanais comme un héros national⁶. Le buste était orienté de telle façon qu'il faisait face à la croix orthodoxe et à la Place Macédoine, située de l'autre côté du Vardar, tout en embrassant du regard un espace imaginaire vu par les commentateurs macédoniens comme élargi aux frontières de l'Albanie (**illustration 2**). En ces circonstances, installer un Alexandre le Grand haut de 22 mètres (contre 7 pour Skanderbeg), sur un cheval cabré (contrastant avec la monture sage du Skanderbeg de Skopje) au centre de la place Macédoine ne pouvait manquer d'être interprété comme une réplique aux initiatives mémorielles albanaises. Coïncidence ? Quelques mois plus tard, l'Union pour l'intégration démocratique (DUI/BDI), le parti albanais créé dans le sillage du conflit de 2001, diffusait sur son site Internet une vidéo mettant en mouvement la place Skanderbeg qui devrait voir le jour autour de la statue du même nom (**illustration 3**).

Illustration 2

La statue de Skanderbeg à Skopje (à l'arrière-plan, la croix orthodoxe de Vodno)



Source : photographie réalisée par l'auteur.

⁶ N. Ragaru, « The Political Uses and Social Lives of "National Heroes": Controversies over Skanderbeg's Statue in Skopje », *Südosteuropa*, 56(4), 2008, p.522-555.

Illustration 3

Capture d'écran de la vidéo, promue par le DUI/BDI, représentant la future Place Skanderbeg à Skopje



Source : <http://www.aliahmeti.org/Default.aspx>

Les entreprises de territorialisation des identités les plus récentes ne cherchent plus seulement à signifier à travers un marquage monumental la prépondérance de tel ou tel groupe dans un espace spécifique, mais viennent également tester une présence de bronze ou de pierre dans des quartiers où la majorité symbolique est celle de l'« Autre ». Sans que la presse internationale y ait prêté la moindre attention, des altercations violentes ont ainsi éclaté le 13 février 2011 entre des jeunes Albanais et Macédoniens, les premiers venant protester contre l'édification d'un musée macédonien en forme d'église orthodoxe médiévale à proximité de la forteresse ottomane de Kale, sur la rive droite du Vardar⁷. En mars 2011, plusieurs organisations non gouvernementales proposaient pour leur part que soit restituée à la Communauté religieuse islamique (IVZ) l'esplanade située dans le prolongement de la Place Macédoine, rappelant que celle-ci avait abrité jusqu'en 1925 la Mosquée Burmali et

⁷ « Krv na Kale » [Du sang à Kale], *Dnevnik*, 14.02.2011.

que sa reconstruction revêtait une « importance régionale et multiethnique »⁸. La prégnance, dans les débats publics, les media et les forums de discussion sur Internet, de ces mises en récit conflictuelles du passé – de concert avec les débats sur l'indépendance des media, la gestion de la crise économique du gouvernement, l'enlisement sur la question de nom, etc. – a contribué à la dégradation du climat politique en Macédoine, conduisant le Premier ministre, N. Gruevski, à concéder l'organisation prochaine d'élections anticipées.

L'INTEGRATION EURO-ATLANTIQUE : L'URGENCE D'UNE RECONQUETE DE LA CREDIBILITE EUROPEENNE

Face à cette situation, l'Union européenne semble pour l'instant démunie. En juin 2003, le sommet de Thessalonique avait ouvert aux Balkans occidentaux une « perspective européenne ». Le désir des responsables européens était de susciter une dynamique régionale en misant sur de possibles effets d'émulation entre aspirants à une intégration européenne tout en imposant une stricte évaluation au cas par cas des performances de chaque Etat. Dans le sillage de l'accession à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, plusieurs voix s'étaient élevées pour demander une pause dans les élargissements européens. S'était également fait jour l'aspiration à un examen plus rigoureux des futures candidatures afin d'éviter les difficultés post-adhésion rencontrées en matière de justice et d'affaires intérieures dans les cas bulgare et roumain. La crise financière et économique globale de 2008-2010 n'a fait que renforcer les appels à la prudence, elle qui a révélé les défis d'une mise en œuvre de la solidarité européenne à 27 et réactivé des stéréotypes culturalistes sur l'irresponsabilité supposée d'une Grèce « balkanique » trop ensoleillée pour pouvoir faire preuve de rigueur politique ou comptable.

⁸ « Pak se bara placot na Burmalı Džamija da i pripadne na IVZ » [On demande de nouveau que la place de la Mosquée Burmalı soit donnée à la Communauté religieuse islamique], *Utrinski Vestnik*, 19.03.2011.

Dans cette configuration, parvenir à maintenir si ce n'est le tempo, à tout le moins l'horizon d'une adhésion européenne pour les Balkans occidentaux, relevait de la gageure. C'est pourtant le choix qui a été effectué – fût-ce à contrecœur – par les dirigeants européens, avec l'engagement actif de la DG Elargissement et le soutien d'un noyau de députés européens. En novembre 2009, l'UE a ainsi tenté de reprendre l'initiative en décidant la levée des visas pour la Macédoine, le Monténégro et la Serbie⁹. D'une grande portée symbolique, la décision n'a toutefois pas permis de desserrer l'étau de la crise économique et du chômage en Macédoine, notamment parce qu'elle a coïncidé avec une période de contraction économique en Europe et une réduction des transferts monétaires envoyés par les travailleurs migrants. Les divisions affichées par les Etats membres de l'UE sur la politique envers un jeune Etat du Kosovo que cinq membres de l'Union continuent à refuser de reconnaître, ne laissent par ailleurs d'alarmer en Macédoine, où majorité et minorités sont convaincues que leurs destinées sont liées à celles de leur voisin (pour le meilleur ou pour le pire). Les responsables européens en sont assurément conscients tout comme ils savent que l'influence de l'UE sur la Macédoine et les autres Etats des Balkans occidentaux dépend de la crédibilité et du calendrier de l'intégration européenne.

Il ne leur a sans doute pas non plus échappé que plusieurs évolutions récentes soulignent l'urgence d'une ouverture des pourparlers d'adhésion avec la Macédoine : la première concerne la dégradation de l'image de l'Union européenne. En novembre 2010, seuls 49% des Macédoniens déclaraient lui faire pleinement ou partiellement confiance contre 68% des Albanais¹⁰. Ce contraste renvoie à l'existence de représentations différenciées de l'enjeu toponymique en Macédoine, source de frictions intercommunautaires supplémentaires : les membres de la majorité soupçonnent les Albanais d'être prêts à accepter l'inadmissible sur le nom pour obtenir une intégration à l'OTAN et à l'UE. La seconde tendance inquiétante concerne les lectures des relations intercommunautaires : en novembre 2010, si 64% des

⁹ La mesure a été étendue à l'automne 2010 à la Bosnie-Herzégovine et à l'Albanie.

¹⁰ Gallup Balkan Monitor, *Insights and Perceptions : Voices of the Balkans*, 2010, http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf

personnes interrogées excluaient la possibilité de nouveaux affrontements armés en Macédoine (un chiffre en hausse de 9% par rapport à l'année 2006), quelque 28% des enquêtés jugeaient « certain » ou « probable » le déclenchement d'un conflit armé¹¹. On sait avec quelle prudence il convient de traiter le résultat d'enquêtes qui produisent les opinions autant qu'elles les enregistrent. Force est cependant de constater que la Macédoine aborde sous de bien sombres augures la célébration prochaine des vingt ans de son accession à l'indépendance.

***Nadège Ragaru, chercheure CNRS au CERI**

¹¹ Op. cit.