

Élections, légitimité politique et stabilité dans les Balkans : le lien manquant

In: Revue d'études comparatives Est-Ouest. Volume 34, 2003, N°1. A la recherche d'une légitimité politique. Crise de la santé publique à l'Est. pp. 83-101.

Citer ce document / Cite this document :

Ragaru Nadège. Élections, légitimité politique et stabilité dans les Balkans : le lien manquant. In: Revue d'études comparatives Est-Ouest. Volume 34, 2003, N°1. A la recherche d'une légitimité politique. Crise de la santé publique à l'Est. pp. 83-101.

doi : 10.3406/receo.2003.1597

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/receo_0338-0599_2003_num_34_1_1597

Abstract

For more than a decade now, the international community seems to have placed its hopes for political stabilization in Southeastern Europe in organizing, under international supervision, elections. Over the years, voter turnout has declined. Among the many arguments used to explain this trend are : disillusionment with reforms that bear a high social cost, the patronage practices of party elites and, even, the frequency of elections. No one seems to have thought of questioning one of the major postulates underlying policies for democratizing Eastern Europe. This postulate likens voting to a democratic "potion" that links citizens to elected officials via a delegation of authority and thus generates support for democracy. Given this voting crisis however, questions arise about whether elections confer legitimacy on political elites and entitle them to hold office. Partly disqualified in areas under international administration, since decision-making is externalized toward leaders from the international community, elected officials are also fragile owing to their inability, during a period of macroeconomic austerity, to propose to voters political programs with social dividends. During the 1990s, parties have alternated more often in power, but voters still do not feel that they have any alternative. Hence, the miracle of elections converting individual preferences into collective choices that generate allegiance to established systems no longer works. The repetition of elections, a mere behavioral treatment, cannot suffice to settle this problem.

Résumé

Depuis plus d'une décennie, la communauté internationale semble avoir placé ses espoirs de stabilisation politique en Europe du Sud-Est dans l'organisation, sous supervision internationale, de scrutins électoraux. Au fil des années, ces consultations électorales mobilisent cependant un nombre décroissant d'électeurs. Mains arguments ont été avancés pour expliquer les taux d'abstention élevés, les désillusions devant des réformes au coût social élevé, les pratiques clientélares des élites partisans, voire la trop grande fréquence des appels à l'arbitrage populaire. Par-delà ces constats, nul n'a, semble-t-il, songé à interroger l'un des principaux postulats des politiques d'aide à la démocratisation à l'Est, à savoir l'assimilation du vote à une « potion » démocratique censée lier les citoyens à leurs élus dans l'acte même de la délégation d'autorité et, partant, favoriser l'adhésion populaire à la démocratie. Il y a pourtant bien crise du vote, aujourd'hui, dans sa capacité à conférer aux élites politiques mandat et légitimité. Partiellement disqualifiés, dans les régions sous administration internationale, par une externalisation de la décision vers les responsables de la communauté internationale, les gouvernants sont également fragilisés par leur incapacité, en période d'austérité macroéconomique, à proposer à leur électorat des projets politiques porteurs de dividendes sociaux. Les années 1990 ont donc vu les alternances se multiplier sans que les électeurs aient le sentiment de disposer d'alternatives. Dès lors, le miracle de la conversion, par l'élection, des préférences individuelles en choix collectifs favorisant l'allégeance aux systèmes établis n'opère plus. La réitération des procédures électorales, simple traitement comportemental, ne suffira pas à résoudre le problème.

ÉLECTIONS, LÉGITIMITÉ POLITIQUE ET STABILITÉ DANS LES BALKANS : LE LIEN MANQUANT

Nadège RAGARU*

RÉSUMÉ : Depuis plus d'une décennie, la communauté internationale semble avoir placé ses espoirs de stabilisation politique en Europe du Sud-Est dans l'organisation, sous supervision internationale, de scrutins électoraux. Au fil des années, ces consultations électorales mobilisent cependant un nombre décroissant d'électeurs. Maints arguments ont été avancés pour expliquer les taux d'abstention élevés, les désillusions devant des réformes au coût social élevé, les pratiques clientélares des élites partisans, voire la trop grande fréquence des appels à l'arbitrage populaire. Par-delà ces constats, nul n'a, semble-t-il, songé à interroger l'un des principaux postulats des politiques d'aide à la démocratisation à l'Est, à savoir l'assimilation du vote à une « potion » démocratique censée lier les citoyens à leurs élus dans l'acte même de la délégation d'autorité et, partant, favoriser l'adhésion populaire à la démocratie. Il y a pourtant bien crise du vote, aujourd'hui, dans sa capacité à conférer aux élites politiques mandat et légitimité. Partiellement disqualifiés, dans les régions sous administration internationale, par une externalisation de la décision vers les responsables de la communauté internationale, les gouvernants sont également fragilisés par leur incapacité, en période d'austérité macroéconomique, à proposer à leur électorat des projets politiques porteurs de dividendes sociaux. Les années 1990 ont donc vu les alternances se multiplier sans que les électeurs aient le sentiment de disposer d'alternatives. Dès lors, le miracle de la conversion, par l'élection, des préférences individuelles en choix collectifs favorisant l'allégeance aux systèmes établis n'opère plus. La réitération des procédures électorales, simple traitement comportemental, ne suffira pas à résoudre le problème.

ABSTRACT : For more than a decade now, the international community seems to have placed its hopes for political stabilization in Southeastern Europe in organizing, under international supervision, elections. Over the years, voter turnout has declined. Among the many arguments used to explain this trend are : disillusionment with reforms that bear a high social cost, the patronage practices of party elites and, even, the frequency of elections. No one seems to have thought of questioning one of the major postulates underlying policies for democratizing Eastern Europe. This postulate likens voting to a democratic "potion" that links citizens to elected officials via a delegation of authority and thus generates support for democracy. Given this voting crisis however, questions arise about whether elections confer legitimacy on political elites and entitle them to hold office. Partly disqualified in areas under international administration, since decision-making is externalized toward leaders from the international community, elected officials are also fragile owing to their inability, during a period of macroeconomic austerity, to propose to voters political programs with social dividends. During the 1990s, parties have alternated more often in power, but voters still do not feel that they have any alternative. Hence, the miracle of elections converting individual preferences into

* Nadège Ragaru est chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) en charge du programme « Europe centrale et orientale » et rédacteur en chef de la *Revue internationale et stratégique* (Adresse professionnelle : IRIS, 2 bis, rue Mercoeur, 75011 Paris ; e-mail : nragaru@yahoo.fr).

collective choices that generate allegiance to established systems no longer works. The repetition of elections, a mere behavioral treatment, cannot suffice to settle this problem.

Depuis plus d'une décennie, la communauté internationale semble avoir placé ses espoirs de stabilisation politique en Europe du Sud-Est dans l'organisation, sous supervision internationale, de scrutins électoraux. En sept années de protectorat international, la Bosnie-Herzégovine a ainsi connu pas moins de six consultations, presque une par an¹. Même score pour le Kosovo qui a trouvé le temps d'enchaîner un scrutin législatif et deux élections municipales depuis la fin de l'intervention de l'OTAN en juin 1999. Au lendemain de la signature des accords d'Ohrid venus mettre un terme au conflit entre minorité albanaise et majorité slave en Macédoine, le 13 août 2001, l'accent a pareillement été mis sur la nécessité de compléter la ratification de changements constitutionnels par des élections anticipées. Il en résulta un automne 2002 particulièrement riche en votes, la vague électorale touchant tour à tour la Macédoine (législatives du 15 septembre), la Serbie (présidentielles du 29 septembre), la Bosnie-Herzégovine (élections présidentielles, législatives et locales du 5 octobre), le Kosovo (municipales, le 26 octobre) et le Monténégro (parlementaires, le 20 octobre, et présidentielles, le 22 décembre).

Par-delà la variété des niveaux de consultation, la diversité des procédures électorales retenues et les configurations politiques singulières dans lesquelles ils sont venus s'insérer, ces votes ont au moins deux points communs : ils ont suscité une mobilisation électorale anémique et leurs résultats ont été accueillis avec un manque d'enthousiasme évident². Les exemples les plus saisissants à cet égard sont ceux de la Serbie et du Monténégro. Faute d'être parvenus à franchir le seuil des 50 % de votants requis par la loi électorale, l'une comme l'autre ont dû s'y reprendre à plusieurs reprises pour se doter d'un président. Cet acharnement à réitérer un rite démocratique pourtant en butte aux désaveux successifs des électeurs – comme si l'espoir persistait d'effacer le message poli-

1. Il s'est agi d'élections générales (en 1996, 1998, 2000 et 2002), d'élections municipales (en 1997 et en 2000) et d'élections extraordinaires à l'Assemblée nationale de la République serbe en 1997.

2. Seule fait exception, de ce point de vue, la Macédoine : le scrutin de septembre dernier, qui laissait espérer une rupture avec la logique conflictuelle de 2001, a mobilisé plus de 70 % des électeurs et permis une double alternance (dans les communautés slave et albanaise). Si la victoire de Branko Crvenkovski, leader des Sociaux-démocrates au pouvoir entre 1991 et 1998, n'a guère rassuré la majorité slave sur les chances de voir s'imposer un nouvel art du gouvernement, en milieu albanais, la création de l'Union démocratique pour l'intégration (BDI) par l'ancien leader de la guérilla de 2001, Ali Ahmeti, a laissé espérer une refondation des rapports entre dirigeants et dirigés. Ces espoirs semblent s'être, depuis lors, dissipés.

tique dont l'abstention est porteuse en jouant la procédure et comme si « l'apathie électorale » n'était qu'une simple anomalie vouée à être éradiquée par la reproduction mécanique de la geste démocratique – prêterait presque à sourire si la situation n'était aussi préoccupante. Trois fois, le 29 septembre, le 13 octobre et le 8 décembre³, les électeurs serbes ont été conviés à se rendre aux urnes pour choisir leur futur chef de l'État. Et alors que le candidat du Parti démocratique de Serbie (DSS), Vojislav Kostunica, était arrivé largement en tête au terme du premier tour fin septembre, au second, il n'a pu convertir son avance en victoire : seuls 45,09 % des électeurs s'étaient déplacés. On a alors vu, dans un élan consensuel rare, les représentants de la communauté internationale, de l'Église orthodoxe et des milieux intellectuels serbes appeler au vote. Mais le deuxième second tour, le 8 décembre, loin de rassembler les forces vives de la nation, n'a convaincu que 43,88 % des électeurs... Tout au plus aura-t-il révélé la vigueur du soutien électoral dont jouit le leader radical, Vojislav Šešelj. Au final, la Serbie était toujours, fin février 2003, sans président élu⁴. Avant son tragique assassinat le 12 mars 2003, le premier ministre serbe, Zoran Djindjić, s'était déclaré favorable à une réforme constitutionnelle. Il s'agissait de faire élire le chef de l'État par le Parlement. Puisque le peuple souverain ne semblait plus vouloir désigner directement ses représentants, pourquoi ne pas renoncer à le solliciter trop souvent ?

L'horizon électoral n'a guère été plus dégagé au Monténégro : le 22 décembre dernier, le candidat du Parti démocratique des socialistes (DPS), Filip Vujanović, un proche du nouveau Premier ministre et ancien Président du Monténégro, Milo Djukanović, arrivé largement en tête avec 83,9 % des suffrages, a vu son élection invalidée, seuls 45,9 % des inscrits ayant accompli leur « devoir civique ». Le vote de rattrapage du 9 février 2003 n'a rallié que 1,5 % du corps électoral en plus (47,4 %). Pour éviter la perpétuation d'une situation de vide du pouvoir, le législateur monténégrin s'est finalement résolu à amender la loi électorale. Et c'est grâce à la suppression de la barre des 50 % que F. Vujanović a pu être adoubé par le peuple, le 13 mai 2003.

Bien que certaines capitales occidentales se soient inquiétées de la parodie avec laquelle les électeurs ont fait usage de leur droit de vote, aucune

3. En octobre, Vojislav Koštunica avait largement devancé son principal adversaire, Miroljub Labus, co-fondateur du G 17 – un *think tank* réformateur serbe actif dans la lutte pour le renversement de Slobodan Milošević en 2000 et dont plusieurs membres ont rejoint le gouvernement de Z. Djindjić en 2001 –, qui se présentait comme candidat indépendant, en recueillant 66,67 % des suffrages (contre 31,23 % à M. Labus). En décembre, il l'a emporté par 57,4 % des voix face au nationaliste radical, Vojislav Šešelj (31,1 %).

4. Le mandat du chef d'État en exercice, Milan Milutinović, étant arrivé à échéance le 5 janvier 2003, c'est la présidente de l'Assemblée nationale, Nataša Mičić, une proche de Z. Djindjić, qui a été chargée d'assurer l'intérim.

conclusion ne semble avoir été tirée de ces ratages à répétition⁵. Mains arguments ont été avancés pour expliquer la « fatigue » des électeurs, les désillusions devant des réformes au coût social inévitablement élevé, les pratiques clientélares des élites partisans, voire la trop grande fréquence des appels à l'arbitrage populaire. Par-delà ces constats, nul, semble-t-il, n'a songé à interroger l'un des principaux postulats des politiques d'aide à la démocratisation à l'Est, à savoir l'assimilation du vote à une « potion » démocratique censée lier les citoyens à leurs élus dans l'acte même de la délégation d'autorité et, partant, favoriser l'adhésion populaire à la démocratie. À aucun moment, la croyance en l'aptitude de l'institution électorale à engendrer de la volonté collective et à conférer une légitimité politique aux gouvernants n'a été remise en question. C'est en des termes culturalistes que les rares analystes qui se sont aventurés à pousser plus avant la réflexion sur « l'apathie électorale » ont abordé la question : ne fallait-il pas voir dans ce désenchantement le symptôme d'une absence de culture démocratique ? Tantôt banalisé par référence aux difficultés économiques des sorties de guerre et du passage au marché, tantôt érigé en trait distinctif de sociétés aux conversions démocratiques récentes, le phénomène de l'abstention a été doublement éludé.

Pourtant, pour qui voudrait s'y attarder un instant, ces scrutins sans électeurs sont bien porteurs d'un message. Ils ne nous disent nullement l'immaturation de sociétés nostalgiques des ères autoritaires ou avides d'un retour à l'ordre. Ce qu'ils viennent nous rappeler est qu'en Europe du Sud-Est⁶ (et, peut-être, en Europe tout court), une large frange des citoyens ne croit tout bonnement pas, ne croit plus, que de nouvelles consultations puissent déboucher sur un gouvernement meilleur. Opter pour un parti plutôt qu'un autre n'y changera rien. La décennie passée a connu moult alternances, ces alternances dans lesquelles, au début des années 1990, les théoriciens de la démocratie voyaient de si fiables indicateurs de consolidation démocratique⁷. Or, du point de vue des votants, il

5. L'analyse proposée par la Commission européenne dans son second rapport annuel d'évaluation du processus de stabilisation et d'association dans les Balkans occidentaux est, sur ce point, exemplaire : « Cette faiblesse de la participation est inquiétante à plusieurs égards : elle manifeste une déception ou un manque de confiance dans le monde politique et attire également l'attention sur des problèmes structurels comme la révision nécessaire de la législation électorale en Serbie-et-Monténégro. Le comportement de nombreux dirigeants politiques laisse également beaucoup à désirer : leurs affrontements, leurs intérêts personnels, la corruption, l'obstruction et les manœuvres qui les détournent de la satisfaction des besoins à moyen et à long terme de leur population ont des effets négatifs sur l'évolution de la situation et sapent la confiance des citoyens dans les institutions politiques ». Voir COMMISSION EUROPÉENNE, 2003, p. 8.

6. Les notions d'« Europe du Sud-Est » et de « Balkans » sont employées ici de manière interchangeable pour désigner l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, le Kosovo, la Macédoine, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie.

7. Tel est notamment le cas du politologue américain, Samuel Huntington, pour qui une démocratie peut « être considérée comme consolidée si le parti ou le groupe qui prend le pouvoir à l'issue de la première consultation électorale de la transition perd l'élection suivante et remet le pouvoir aux vainqueurs et si, ensuite, ces derniers remettent pacifiquement le pouvoir aux vainqueurs de l'élection ultérieure ». Voir HUNTINGTON, 1992.

s'est agi d'alternances sans alternative⁸. Aujourd'hui, le miracle de la conversion, par l'élection, des préférences individuelles en choix collectifs porteurs d'allégeance ne semble plus opérer. Clé de voûte de la légitimité en régime représentatif, le vote n'est plus ce moment où consentement et autorité s'engendrent mutuellement. La réitération des procédures électorales, simple traitement comportemental, ne suffira pas à résoudre le problème, pas plus que les injonctions des bailleurs de fonds occidentaux.

Pour apprécier l'impuissance du « remède électoral » à contrer le sentiment de défiance envers les élites politiques observable en Europe du Sud-Est, il convient sans doute de revenir sur les conditions d'émergence, dans les années 1990, d'une « industrie » de l'élection sous supervision internationale. Ensuite, certaines « anomalies » électorales seront envisagées plus en détail qui nous amèneront à réfléchir, dans un troisième temps, sur les significations de la crise du vote comme instrument de formulation d'un vouloir collectif et démocratique.

1. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE « INDUSTRIE ÉLECTORALE » SOUS SUPERVISION INTERNATIONALE : L'ILLUSION PROCÉDURALE DES ANNÉES 1990

Dans les années 1980, alors que les interrogations sur les défaillances de la démocratie représentative se multipliaient à l'Ouest⁹, une sorte de « fétichisme électoral » a tendu à s'imposer à l'exportation – comme si, en terres étrangères ou étranges, la mécanique électoral retrouvait un peu de la vigueur qui lui faisait défaut en Occident. Que l'on songe, par exemple, aux (re)démocratisations dans l'Amérique latine des années 1980 : la tenue de scrutins pluripartites sous supervision internationale y a été très vite érigée en critère à l'aune duquel juger la réussite des changements politiques engagés. Dès cette époque, les recherches quantitatives sur les démocratisations se sont multipliées qui s'employaient à identifier, pour étayer leurs ambitions comparatives, des instruments de mesure statistique des avancées réalisées sur la voie de la démocratie¹⁰. La question

8. La notion d'« alternative » est entendue dans le sens que lui donnait, en 1991, Philippe Braud : « une confrontation égalitaire de projets de société à la fois concrétisables et foncièrement différents, entre lesquels les électeurs pourraient choisir ». Voir BRAUD, 1991, p. 12.

9. Les critiques de la démocratie représentative se sont notamment articulées autour de deux axes. Dans le cadre du débat sur le communautarisme, l'impuissance de la représentation à « rendre présents » les représentés en raison d'une trop grande différence entre élus et électeurs et d'une faible prise en considération des identités de groupe a été dénoncée. D'autres auteurs ont, par ailleurs, réaffirmé la nécessité de diversifier et de renforcer les pratiques de démocratie directe afin de redonner vigueur à une participation des citoyens progressivement vidée de son contenu. Sur le second thème, voir, entre autres, BARBER, 1984 ; BOHMAN & REGH, 1996 ; BUDGE, 1996 ; HABERMAS, 1996 ; HAYWARD, 1995 ; PATEMAN, 1970. Sur le premier, se reporter à BENHABIB, 1996 ; KYMLICKA, 1995 ; PHILLIPS, 1991.

10. Sur les débats relatifs aux critères d'évaluation des accomplissements démocratiques, on pourra lire INKELES, 1991 ; VAHANEN, 1990 ; BOLLEN, 1980, 1990.

était d'importance à un moment où l'entrée dans le club démocratique était en passe de devenir une condition *sine qua non* de la crédibilisation des élites gouvernantes et où les programmes d'assistance internationale se chargeaient d'éléments de conditionnalité politique inédits¹¹. L'organisation régulière de scrutins, l'éventualité d'alternances politiques avaient l'avantage de constituer des indicateurs aisés à traiter et à répertorier. Concurrément, une définition de plus en plus procédurale de la démocratie s'est progressivement imposée¹². Minimaliste, elle faisait fi de toute référence à des notions de justice sociale ou d'égalité. Surtout, elle se concentrait sur les rites et symboles de la démocratie, à l'instar du vote, ce régulateur de l'incertitude au fondement du jeu démocratique. Les modalités de participation en dehors des grandes messes électorales tout comme les questions de responsabilité et de réponse (*responsiveness*)¹³ des gouvernants étaient tenues pour secondaires.

Dans le sillage de la chute du communisme, ce fétichisme électoral a trouvé un nouveau terrain d'application à l'Est¹⁴. L'air du temps y était plus que jamais favorable. Le savoir dominant de la transitologie ne vantait-il pas les vertus de négociations interélitaires censées garantir le transfert pacifique du pouvoir des anciennes vers les nouvelles élites tout en affichant une certaine réticence devant un « recours à la rue » jugé potentiellement déstabilisateur¹⁵ ? Le retour à la « normale » passait par un retour des citoyens chez eux et par un cantonnement de la participation en des moments et lieux choisis¹⁶. En contrepartie, la tenue d'élections « libres et démocratiques » se voyait investie d'une capacité accrue à donner de la légitimité internationale aux réformateurs et, partant, à assurer l'accès aux aides. Il fallait toutefois veiller à la pleine transparence des procédures. À nouvel enjeu, réponse nouvelle : une véritable industrie de la supervision électorale vit alors le jour, qui n'a cessé de prospérer depuis lors.

11. Les grands bailleurs de fonds internationaux figurent d'ailleurs parmi les acteurs qui, au début des années 1990, ont encouragé le développement d'instruments de mesure des avancées démocratiques. Voir notamment, UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), 1991 ; REDFERN, 1990. Sur les politiques d'« exportation » de la démocratie dans les années 1980 et les débuts des changements politiques à l'Est, se reporter, entre autres, à NELSON, 1992 ; LOWENTHAL, 1991 ; ALLISON & BESCHEL, 1992.

12. À titre d'illustration, on peut songer aux travaux de HUNTINGTON, 1989 ; DAHL, 1989 ; DIAMOND *et al.*, 1990 ; O'DONNELL, 1988 ; DI PALMA, 1990 ; LAWON, 1993.

13. La notion de *responsiveness* n'a malheureusement pas d'équivalent en langue française. Elle renvoie à une forme d'écoute et de prise en compte des attentes des électeurs par les gouvernants qui constitue le pendant de la capacité des électeurs à rappeler aux dirigeants leur responsabilité au sens de l'obligation de rendre des comptes (*accountability* en anglais).

14. On a sans doute un peu oublié, aujourd'hui, que cette ferveur s'étendit jusqu'aux États du continent africain, invités à signer des pactes, engager des transitions vers la démocratie et s'en remettre au jugement du peuple par le vote.

15. Cette réticence est sensible dans les contributions de Philippe Schmitter et Terry Lynn Karl, caractéristiques des efforts de typologie des transitions des années 1990-1992. Voir SCHMITTER & LYNN KARL, 1991.

16. La question de la « démobilisation post-révolutionnaire » est, par exemple, envisagée dans EKIERT, 1991.

L'un de ses principaux promoteurs a été l'Organisation de la coopération et de la sécurité en Europe (OSCE) qui a succédé à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) créée dans le cadre du processus d'Helsinki en juillet 1973. Initialement en charge des questions de droits de l'homme, l'OSCE a connu un développement institutionnel exponentiel. Ses missions se sont progressivement étendues pour englober l'ensemble des processus de démocratisation, le traitement des minorités, les droits des femmes et même l'éducation. Avec l'établissement d'un protectorat occidental sur la Bosnie-Herzégovine au lendemain de la signature des accords de Dayton (14 novembre/21 décembre 1995), un nouveau cap a été franchi, l'OSCE se voyant attribuer, parallèlement à la Mission des Nations Unies pour la Bosnie-Herzégovine (MNUBH), un rôle de premier plan dans la mise en place de l'État bosniaque¹⁷. Les efforts de rationalisation des modalités d'intervention de la communauté internationale décidés à la veille de l'introduction d'un protectorat sur le Kosovo, en juin 1999, ont contribué à institutionnaliser plus avant le rôle prééminent de l'OSCE, en charge cette fois de l'un des quatre piliers de la Mission intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK), le pilier « Démocratisation et ingénierie institutionnelle » (*Democratization and Institution-Building*).

On ne compte désormais plus les situations dans lesquelles les représentants de la communauté internationale orchestrent la tenue de consultations électorales dans des États balkaniques aux légitimités démocratiques et aux structures administratives défailtantes. Certes, le concours international varie d'un pays à l'autre. Il est plus discret dans des États souverains et plus appuyé dans les zones sous administration internationale (Bosnie-Herzégovine, Kosovo) en dépit d'un transfert de compétences progressif vers les acteurs locaux¹⁸. À chaque scrutin, une kyrielle d'observateurs sillonnent la péninsule balkanique à la faveur de « visites guidées » d'une dizaine de jours. Toute une scénographie est élaborée. Minutieusement, les media locaux rapportent les commentaires, petites phrases ou autres déclarations des responsables occidentaux en charge de la supervision électorale ; on interroge les membres des missions, on réalise

17. Les missions de l'OSCE en Bosnie ont fait l'objet d'une définition en annexe des Accords de Dayton (annexe 3, « Agreement on elections »). L'article II de l'annexe 3 stipule que l'OSCE est chargée par les parties signataires des accords de « superviser, d'une façon à déterminer par l'OSCE et en coopération avec d'autres organisations internationales autant que l'OSCE l'estime nécessaire, la préparation et la conduite d'élections » à tous les niveaux de responsabilité. Le texte peut être consulté sur Internet à l'adresse : <http://www.oscebih.org/essentials/gfap/eng/annex3.asp#ArticleIITheOSCERole>. L'OSCE s'est également vu attribuer des prérogatives en matière de droits de l'homme (voir annexe 6, « Agreement on Human Rights », des accords – <http://www.oscebih.org/essentials/gfap/eng/annex6.asp>). Présentement, la mission de l'OSCE en Bosnie est organisée en six départements (Démocratisation, Droits de l'homme, Éducation, Mise en œuvre des élections et Coopération en matière de sécurité).

18. À l'automne 2002, la Bosnie de l'après-Dayton a connu ses premières élections non prises en charge par l'OSCE. Au préalable, la communauté internationale avait pris soin de veiller à l'adoption de règles électorales susceptibles de conforter l'assise des partis dits « citoyens ». La loi électorale du 19 septembre 2001 a été amendée les 10 avril, 3 mai et 3 août 2002.

des portraits, dans un travail qui mêle un soupçon d'exotisme et des efforts pour rassurer évidents. Peu importe, au fond, que les observateurs en tournée ne maîtrisent généralement pas la langue du pays, qu'ils s'écartent rarement des circuits convenus ou que leur présence, dans les bureaux de vote, ne parvienne à prévenir que certaines formes de fraude électorale. L'importance accordée, par les élites dirigeantes d'Europe du Sud-Est, à la reconnaissance internationale de l'issue des urnes est devenue telle que tout se passe comme si le moment de la consécration électorale s'était déporté : il n'intervient plus à l'annonce des résultats par la commission électorale centrale mais une fois que les acteurs internationaux ont certifié la régularité des scrutins. L'industrie de l'observation électorale est devenue, en quelque sorte, une industrie du « dire légitime » en politique, chargée d'avaliser ou de contester les redistributions de pouvoir en cours.

Le déroulement de la crise politique de 1996-1997 en Albanie fournit une illustration parlante du poids grandissant de l'interprétation extérieure du vote dans le jeu politique local et des instrumentalisation politiques dont elle peut faire l'objet. Comme l'a très finement montré Ilez Biberaj, les étapes de la délégitimation du pouvoir Berisha ont été scandées par les déclarations des observateurs internationaux et les entreprises de récupération politique, par l'opposition socialiste, de la rhétorique de la « légalité électorale » (Biberaj, 1999). Lors des élections législatives du 26 mai 1996, c'est l'argument des irrégularités de procédure qui a été avancé par le Parti socialiste (PSSH), donné perdant dans les sondages, pour légitimer le retrait de ses membres et de ses observateurs dans les commissions électorales avant même que le décompte des voix ne soit achevé. À l'issue du scrutin, les premiers commentaires internationaux, tout en soulignant l'existence de fraudes et en invitant à procéder à une nouvelle consultation dans certains districts, avaient été prudents : le verdict des urnes n'avait pas été remis en question, pas plus que la victoire du Parti démocratique (PDSH) de Sali Berisha. Mais la riposte socialiste n'a pas tardé : profitant de la présence d'observateurs et de media occidentaux, les socialistes ont décidé d'organiser une manifestation en plein cœur de Tirana, anticipant – à juste titre – une gestion policière de l'événement qui serait répressive et nuirait à l'image du pouvoir en place. De manière prévisible, le discours occidental s'est consécutivement durci, avec la publication d'un rapport très critique de l'OSCE, le 12 juin, et un appel du gouvernement américain à tenir de nouvelles élections anticipées, début juillet. Au plan international, le pouvoir Berisha avait perdu toute crédibilité. Sur la scène intérieure, la querelle des législatives a inauguré un dérive autoritaire et une délégitimation du régime dont les conséquences pour la gestion de la crise des pyramides financières, en janvier 1997, ne sauraient être sous-estimées. Avec le recul, on ne peut que s'étonner des logiques politiques à l'œuvre : dans l'Albanie de 1996, les stratégies des entrepreneurs politiques ont visé à influencer l'appréciation, par les Occidentaux, de la consultation électorale, beaucoup plus qu'à mobiliser les suffrages des électeurs.

Les risques de politisation de l'enjeu de la reconnaissance internationale sont-ils cependant suffisants pour remettre en cause les techniques de supervision électorale, voire l'importance accordée à l'institution électorale comme garant de la stabilité démocratique ? Après tout, les vertus des élections sous supervision internationale ne sont pas seulement de pure forme. La valorisation du vote se fonde en effet sur l'idée selon laquelle la sollicitation du suffrage des citoyens constitue le meilleur mode de sélection et de légitimation des élites dirigeantes. Dans un régime représentatif, ne suppose-t-on pas que le moment où se délègue la volonté démocratique est fondateur ? Il est celui du consentement converti en soutien. Le propos est assurément séduisant, en théorie. Le problème est que, depuis quelques années, les anomalies s'accumulent dans les Balkans, qui tendent à ébranler la foi dans les vertus stabilisatrices et légitimantes de l'élection.

2. LA MULTIPLICATION DES ANOMALIES OU LES DÉFAILLANCES DE LA PAROLE ÉLECTORALE

Trois formes de « dysfonctionnements » peuvent être mises en évidence. La première concerne la propension des décideurs internationaux à nuancer les évaluations des processus électoraux en fonction d'objectifs plus larges comme la stabilité politique. Ce maniement tactique, tout en ne produisant pas toujours les effets attendus, tend à brouiller l'appréciation des signaux de crise politique dont certains contextes électoraux sont porteurs. Il risque également de décrédibiliser, aux yeux des citoyens ordinaires, une logique électorale qui semble sous influence. À un second niveau, les représentants de la communauté internationale vont parfois jusqu'à « corriger », au nom de l'intérêt général et dans le cadre du montage de coalitions post-électorales, les choix populaires « malheureux ». Par-delà la question de l'ingénierie occidentale, c'est l'institution électorale même qui apparaît en crise – et ce troisième point est le plus important – en tant qu'elle ne parvient ni à convertir les intérêts sociaux en projets politiques fédérateurs, ni à répondre aux défis sociaux, économiques et politiques auxquels la plupart des États d'Europe du Sud-Est sont confrontés.

Parce que l'élection est perçue comme essentielle à la consolidation des ordres politiques existants, la tentation semble devenue de plus en plus forte, au sein de la communauté internationale, d'adopter une lecture « flexible » du respect des procédures électORALES. Le cas de la Macédoine, un petit État multiethnique né de l'éclatement de la Fédération yougoslave en 1991, est éloquent. En octobre-novembre 1998 déjà, quelques libertés avaient été prises avec les règles démocratiques à l'occasion des législatives qui allaient offrir au pays sa première alternance politique depuis l'indépendance¹⁹. Un an plus tard, le 31 octobre 1999, le candidat à la présidence de l'Organisation révolutionnaire

19. Les résultats du deuxième tour des élections (1^{er} novembre 1998) ont été annulés pour fraude dans sept circonscriptions. Le troisième tour a eu lieu le 15 novembre 1998.

intérieure macédonienne (VMRO-DPMNE), Boris Trajkovski, est devancé au premier tour par Tito Petkovski, de l'Alliance social-démocrate (SDSM). La différence entre les deux candidats porte sur 120 000 voix. Au second tour, seul un soutien discipliné des électeurs albanais du Parti démocratique des Albanais (PDSH) d'Arbën Xhaferi, allié de la VMRO au gouvernement, peut assurer l'élection de B. Trajkovski. Le 14 novembre 1999, tous les moyens sont donc mobilisés pour s'assurer du soutien des régions albanophones, depuis le bourrage des urnes jusqu'aux pressions sur les électeurs avec, en plusieurs circonstances, des affrontements physiques entre supporters du PDSH et, dans l'opposition, du Parti pour la prospérité démocratique (PPD).

En dépit de ces dérapages, dès le 16 novembre, le Département d'État américain, suivi par l'Union européenne, reconnaît l'issue du scrutin et félicite B. Trajkovski pour sa victoire²⁰. Pour sa part, l'OSCE, tout en concédant l'existence d'irrégularités, affirme que celles-ci ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère libre et équitable du vote²¹. Indigné, Branko Crvenkovski, le leader de l'Alliance social-démocrate, réclame, devant la Cour suprême macédonienne, l'annulation des résultats dans 230 circonscriptions (sur un total de 2 973) et obtient gain de cause. Un troisième tour de scrutin est ainsi organisé que B. Trajkovski remporte. Lors du Conseil européen des 6-7 décembre 1999, l'Union européenne se montre, certes, plus réservée que les États-Unis quant à la transparence du vote²². Le représentant de l'UE en Macédoine, Pinto

20. La déclaration du porte-parole du Département d'État, James Rubin, du 16 novembre 1999 précise : « The United States congratulates the Macedonian people on the completion of democratic elections for president, and Boris Trajkovski on his victory. We have worked closely with Mr Trajkovski throughout the Kosovo crisis and we look forward to a positive, constructive relationship with him and his government in the years to come. We also salute outgoing president Kiro Gligorov for his role in guiding Macedonia to independence, and for achieving a degree of ethnic harmony not often seen in the Balkans. The OSCE's elections monitoring mission in Macedonia has concluded that while there were some disturbing irregularities in some precincts, on the national level the elections were fair. We once again congratulate the people of Macedonia for undertaking a peaceful, democratic change in leadership ». Voir sur Internet à l'adresse : <http://secretary.state.gov/www/briefings/statements/1999/ps991116a.html>

21. Les déclarations de l'OSCE au lendemain des élections et le texte du rapport final, soumis en janvier 2000, peuvent être consultés sur Internet à l'adresse : http://www.osce.org/odhr/documents/reports/election_reports/mk/

22. Les conclusions du Conseil des affaires générales de l'UE des 6 et 7 décembre 1999 relatives à l'Europe du Sud-Est relèvent que « Le Conseil a évoqué la situation créée par les élections présidentielles dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, et notamment la répétition du scrutin dans certaines circonscriptions. Le Conseil espère que le processus électoral parviendra à son terme dans les temps et de manière ordonnée, renforçant ainsi la stabilité intérieure du pays. Toutes les forces politiques devraient respecter le résultat final des élections. Le Conseil a pris note du rapport de l'OSCE estimant que le processus électoral dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine s'était dans l'ensemble déroulé de manière satisfaisante tout en déplorant que des irrégularités aient été constatées. Le Conseil s'est réjoui du progrès rapide dans l'examen du projet de Directive relative à la négociation de l'Accord de stabilisation et d'association avec l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et a demandé à ses organes compétents de finaliser la Directive afin qu'elle soit adoptée d'ici janvier 2000 ». Voir sur Internet à l'adresse : <http://presidency.finland.fi/netcomm/news/showarticle2267.html>

Texeira, souligne les inquiétudes des Quinze sur l'avenir démocratique du pays (Bajic, 1999). Nul ne songe, cependant, à faire preuve d'une fermeté excessive. La priorité va au maintien de la stabilité d'un pays jusqu'alors miraculeusement épargné par les guerres de succession de la Yougoslavie titiste et le processus électoral est perçu comme le garant de cette stabilité. En 1997-1998, la Macédoine avait connu des moments de tension très vive entre représentants de la communauté albanaise (estimée entre 23 % et 30 % de la population) et majorité slave après que les autorités eurent décidé l'internement de deux maires albanais ayant hissé le drapeau albanais sur le fronton de leur mairie²³. Dans ces conditions, l'arrivée au pouvoir en 1998 d'une nouvelle majorité dirigée par la VMRO est accueillie avec soulagement. Le soutien de la communauté internationale au gouvernement de Ljubčo Georgievski vient également récompenser la modération des autorités macédoniennes pendant la crise du printemps 1999, quand près de 450 000 réfugiés albanais du Kosovo avaient trouvé refuge en Macédoine. En reconnaissant le verdict des urnes, il s'agit de ne pas mettre en péril l'équilibre d'un État qui fait figure d'« oasis de paix » dans les Balkans.

Rétrospectivement, toutefois, on peut se demander si le calcul politique des responsables occidentaux a été avisé. Début 2001, une guérilla albanaise, l'Armée de libération nationale (UÇK), dont les actions ont failli mener l'État au bord de l'implosion est apparue à la frontière ouest de la Macédoine. Il serait sans doute tentant de proposer une interprétation strictement « ethnique » du conflit. Les réactions aux opérations des rebelles rencontrées dans la minorité albanaise comme dans la majorité slave suggèrent plutôt qu'il a servi de révélateur et de catalyseur à des mécontentements politiques et sociaux antérieurs. Dans chacune des deux communautés, en effet, le sentiment dominant a été – et demeure – celui d'un désarroi profond face à des élites politiques jugées corrompues, autoritaires, illégitimes et incapables de sortir le pays d'une crise économique qui dure depuis le début des années 1990. Côté albanais, si l'opinion s'est ralliée aux guérilleros, c'est notamment parce qu'ils sont parvenus à se

23. Élus lors des élections municipales de l'automne 1996, à Tetovo et Gostivar, Vehbi Bexheti et Rufi Osmani ont fait hisser les drapeaux albanais et turc sur le fronton de leur mairie aux côtés du drapeau macédonien. Pour R. Osmani, l'initiative était fidèle à l'esprit de l'article 48 de la Constitution de novembre 1991 qui stipule que les « membres des nationalités ont le droit d'exprimer, d'entretenir et de développer librement leurs caractéristiques identitaires et nationales ». Informé en mai 1997, par le Ministère de l'intérieur, du caractère illégal de sa démarche, le maire de Gostivar a refusé de retirer les drapeaux. Le 21 mai, la Cour constitutionnelle a confirmé l'interdiction au nom de la souveraineté de l'État. Six jours plus tard, 20 000 Albanais prenaient part à une manifestation à la tonalité fortement nationaliste organisée par R. Osmani à Gostivar. Une surenchère s'en est suivie qui a atteint son apogée lors de la manifestation du 9 juillet 1997. La veille, le Parlement macédonien avait adopté dans l'urgence une Loi sur le drapeau prescrivant que la levée d'un drapeau étranger sur un bâtiment public n'était autorisée que les jours de fête nationale et à la condition de lui adjoindre le drapeau de l'État de Macédoine. Rassemblés pour protester contre l'investissement de la ville par les forces de police, des Albanais ont été vigoureusement battus. Certains leaders politiques albanais ont été attachés à des panneaux de signalisation et frappés, d'autres soumis à des séances d'humiliation publique. En fin de journée, le bilan était de trois morts et plus de deux cents blessés. Voir HUMAN RIGHTS WATCH, 1998.

présenter comme une alternative réelle, désintéressée et intègre à des chefs de partis décrédibilisés l'un après l'autre par un exercice clientélaire du pouvoir. Côté slave, la peur du séparatisme albanais n'a eu d'égal que l'exaspération devant une VMRO accusée d'avoir troqué les intérêts nationaux au profit d'intérêts privés mettant en jeu des collusions entre hommes politiques slaves et milieux albanais liés à l'économie illicite. Les affrontements intercommunautaires ont ainsi conduit à énoncer dans un registre national des problèmes qui ne relevaient pas principalement de questions identitaires et qu'il aurait été nécessaire de traiter plus en amont (Ragaru, 2001 ; Lipsius, 2001). Afin de prévenir la crise de 2001, il aurait sans doute été important de savoir écouter les messages de frustration politique et sociale transmis par des élections « imparfaites ». Car le lent pourrissement d'une gestion politique aux accents autoritaires et l'aliénation grandissante des citoyens de Macédoine par rapport à leurs représentants politiques ont assurément fourni un contexte propice au développement d'une crise intercommunautaire qu'il sera dorénavant difficile de résorber.

Si le désir de préserver la stabilité en Macédoine a incité à traiter avec une certaine complaisance les informations relatives au manque de transparence des processus électoraux, en Bosnie-Herzégovine, des efforts d'ingénierie politique prodigieux ont été déployés en vue de préserver la paix. Dans l'État fédéral issu des accords de Dayton et composé de deux entités – la Fédération croato-musulmane et la République serbe –, les représentants de la communauté internationale n'ont pas ménagé leurs efforts pour faire émerger des interlocuteurs « modérés », désireux de participer à une reconstruction dans la « multiethnicité ». Découpage des circonscriptions électorales, choix du mode de scrutin, édicton des règles électorales, tous les instruments légaux disponibles ont été mis au service de l'objectif de consolidation de l'État de Bosnie-Herzégovine²⁴. Puisque l'on n'était pas sûr que les électeurs effectuent les bons choix, on s'est en quelque sorte employé à les aider. Et quand l'assistance électorale a échoué à produire les résultats escomptés, pressions politiques occidentales et décisions du Haut représentant des Nations Unies (dont les pouvoirs ont été renforcés en décembre 1997 au terme de la conférence de Bonn²⁵) sont venues « redresser » le cours des évolutions politiques. Toute la puissance de conviction du Haut représentant a ainsi accompagné la formation du premier gouvernement non nationaliste en Fédération croato-musulmane, le 12 mars

24. Guidé par le souci de favoriser le retour des réfugiés, le code électoral provisoire réglementant les premières élections générales de 1996 a, par exemple, autorisé les personnes déplacées à voter dans leur commune d'origine (art. 7). L'article 8 précisait que l'OSCE ferait de son mieux pour faciliter l'accès physique des électeurs aux bureaux de vote de leur ancienne commune mais qu'un vote à distance pouvait être envisagé le cas échéant. En vertu de l'article 9, les électeurs pouvaient cependant demander à être enregistrés et à voter dans une autre municipalité. En pratique, la mesure a donné lieu à certaines manipulations politiques. Voir OSCE – MISSION TO BOSNIA-HERZEGOVINA, 1996.

25. Les 9 et 10 décembre 1997, le sommet de Bonn sur la Bosnie-Herzégovine a notamment décidé de conférer au Haut représentant en Bosnie-Herzégovine la possibilité de démettre de leurs fonctions des responsables publics et d'imposer des lois lorsque les instances législatives de Bosnie-Herzégovine s'avéraient défailtantes.

2001. Pour ce faire, une nouvelle coalition « citoyenne » – l'Alliance pour le changement – avait été établie au lendemain du scrutin législatif du 11 novembre 2000 avec le soutien très énergique des représentants de la communauté internationale et notamment des ambassadeurs des États-Unis et de la Grande-Bretagne en Bosnie, Thomas Miller et Graham Hand²⁶. Enfin, lorsque la coopération avec des « élus du peuple » s'est avérée trop conflictuelle, ceux-ci ont été tout simplement destitués : après le nationaliste Nikola Poplasen, élu président de la République serbe en 1998 et démis de ses fonctions en mars 1999, est venu le tour d'Ante Jelavic, membre croate de la présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine, congédié par le Haut représentant en mars 2001 en raison de son soutien aux projets nationalistes croates.

Le bilan de ces efforts pour identifier et promouvoir des interlocuteurs fréquentables est, à ce jour, extrêmement décevant. En octobre 2002, les électeurs de Bosnie-Herzégovine ont une fois de plus fait le « mauvais choix » (du point de vue de leurs tuteurs occidentaux) : ils ont ramené au pouvoir les partis nationalistes évincés avec tant de peine deux ans plus tôt. Comment expliquer un tel acharnement à réélire des responsables ayant conduit le pays à la guerre en 1992 ? Les déceptions causées par les promesses non tenues de l'Alliance en matière de réformes et de lutte contre la corruption ont sans doute compté pour beaucoup dans le désaveu électoral qui lui a été infligé. Mais les résultats du scrutin d'octobre 2002 sont aussi venus sanctionner la politique des Hauts représentants successifs. Au terme de sept années de protectorat, la population – toutes communautés confondues – est lasse de voir l'Office du Haut représentant des Nations Unies osciller entre la quête de partenaires fréquentables et un « passage en force »²⁷. L'engagement très visible du nouveau Haut représentant, Paddy Ashdown, en faveur des « modérés » de l'Alliance pendant la campagne électorale de l'automne 2002 n'a fait qu'accentuer ce sentiment de dépossession et d'aliénation. Peu à peu, les citoyens de Bosnie-Herzégovine en sont venus à comprendre que, en dernière instance, la décision était toujours prise par les représentants de la communauté internationale²⁸. À quoi bon, dans

26. L'Alliance pour le changement est une coalition d'une dizaine de partis, basée dans la Fédération croato-musulmane, qui comprend le Parti social-démocrate de Bosnie-Herzégovine (SDP), la Nouvelle initiative croate (NHI), le Parti pour la Bosnie-Herzégovine (SzBiH) et le Parti du progrès démocratique. Pour une lecture critique de l'expérience de l'Alliance pour le changement, se reporter à INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2002.

27. En avril 2002, une nième illustration de ce mode de fonctionnement a été fournie : devant les réticences des responsables locaux, le Haut représentant, Wolfgang Petrisch, a imposé l'adoption des réformes constitutionnelles jugées indispensables au renforcement de l'État central. Voir EUROPEAN STABILITY INITIATIVE, 2001.

28. On notera qu'à quelques jours du scrutin, les élections étaient présentées par les représentants de la communauté internationale en Bosnie comme offrant une alternative entre la poursuite des réformes et une régression nationaliste susceptible d'accélérer le désengagement de la communauté internationale. À l'annonce de la victoire des partis dits « ethniques », le discours occidental subit une réorientation radicale : avec un bel unanimité, les responsables de la communauté internationale s'emploient à souligner que les leaders nationalistes avaient changé et que leur retour au pouvoir ne risquait pas de modifier la trajectoire de la Bosnie. L'aisance avec laquelle les Occidentaux ont procédé à la banalisation d'un « phénomène nationaliste » précédemment diabolisé est apparue aux élites locales comme une illustration supplémentaire de l'incohérence des responsables occidentaux, voire de leur cynisme.

ces conditions, prêter une attention plus que distraite à un jeu partisan qui semble souvent se réduire à une lutte pour obtenir la confiance de la communauté internationale et contrôler l'aide internationale ? La relation entre dirigeants et dirigés est vouée à sortir affaiblie d'une externalisation de la décision vers des expatriés occidentaux. En outre, il paraît difficile de crédibiliser un système de protectorat en cherchant à fonder sa légitimité sur des élections démocratiques qui supposeraient, pour accréditer l'idée d'un contrat entre électeurs et élus, que l'État de Bosnie-Herzégovine soit effectivement souverain et que ses représentants gouvernent réellement.

Pour autant, la délégitimation des processus électoraux ne saurait être exclusivement attribuée aux pratiques d'ingénierie politique occidentale dans des États aux souverainetés conditionnelles. Le problème est plus profond : il concerne la capacité du vote dans l'Europe du Sud-Est d'aujourd'hui à sceller des rapports de dépendance mutuelle entre dirigeants et dirigés. Les élections ne sont toujours pas – voire, de moins en moins – la garantie que les responsables choisis par les électeurs seront investis d'une confiance et d'une légitimité qui leur permettront de mener à bien des réformes fondamentales. Elles ne sont pas non plus perçues comme un moment de choix politique. Car, du point de vue des électeurs, on se trouve en présence d'un exercice virtuel où les gouvernants – supposés par essence indifférents aux attentes des électeurs – sont simplement promis à une cascade de sanctions, inutiles et sans fin. Derrière cette forme « creuse », les nouvelles démocraties d'Europe du Sud-Est peinent à se doter de contenu et, dès lors, à recueillir l'adhésion des sociétés.

3. REPENSER LES ÉLECTIONS : LA REPRÉSENTATION POLITIQUE ET LES CONDITIONS DE PRODUCTION DE LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE _____

À l'orée des changements politiques de 1989, quelques observateurs des transitions démocratiques avaient mis en garde contre les risques de confusion entre légitimité institutionnelle et performance politique : l'allégeance prêtée par les citoyens aux nouveaux régimes resterait conditionnelle et réversible tant qu'une majorité d'entre eux n'aurait pas développé un sentiment d'attachement aux nouveaux régimes qui soit dissocié de leur efficacité immédiate²⁹. L'un des défis pour les élites réformatrices consistait dès lors à faire en sorte que le désaveu d'une équipe gouvernementale donnée ne puisse être converti en rejet global du jeu politique démocratique. Mais l'intuition fut promptement oubliée : les alternances s'enchaînaient et tout semblait, dans la routinisation des accessions au pouvoir, s'institutionnaliser dans la sérénité. L'électeur savait tirer parti d'une offre politique plurale et les élites politiques accepter ses choix. Telle était la vie politique normale. Certes, la participation politique n'était pas très dynamique en dehors des scrutins électoraux, mais les élections rythmaient

29. Tel est le cas de SCHÖPFLIN, 1993, en particulier dans le chapitre 9 de son ouvrage.

sagement le temps des nouvelles démocraties et leur régularité était, à elle seule, rassurante.

Pourtant, si l'on veut comprendre l'aliénation révélée par les récents scrutins balkaniques, il convient de voir qu'elle vient s'insérer dans un rejet plus vaste du politique. A-t-on oublié que la faiblesse des taux de participation s'accompagne de représentations sociales profondément négatives des élites politiques et que celles-ci ont partie liée au désastre social induit par les guerres des années 1990 et les réformes économiques du post-communisme ? Longtemps, les théoriciens de la démocratie se sont interrogés sur les conditions dans lesquelles les intérêts pluriels d'une société diversifiée pouvaient se fondre en une énonciation singulière de la volonté commune. L'articulation des rapports entre dirigeants et dirigés faisait également question : là où le gouvernement s'exerçait par l'intermédiaire de représentants élus, la conciliation des exigences de représentativité et d'autonomie décisionnelle des dirigeants n'allait pas de soi³⁰. La plupart des démocraties contemporaines ont résolu ces dilemmes en optant pour un système dans lequel le lien gouvernants/gouvernés se noue au moment des élections, tandis que les responsables politiques investis du soutien populaire ont toute latitude pour assurer la mise en œuvre de leur programme en dehors des consultations électorales (principe du mandat non impératif).

En tant que mode de sélection des élites dirigeantes, le vote présente dès lors deux visages. Il est, d'une part, le lieu d'un bilan : au terme de leur mandat, les élus se rendent devant leurs électeurs pour solliciter un renouvellement de leur confiance. Le citoyen dispose alors – et alors seulement – d'un pouvoir de sanction. À défaut de peser sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques comme cela aurait été le cas en système de mandat impératif, il apprécie l'action de ses gouvernants *ex post* en choisissant de reconduire ou non l'équipe sortante. Le vote doit, d'autre part, être le lieu où se scelle un nouveau contrat de confiance entre électeurs et élus. C'est ce double visage – sanction possible et soutien choisi – qui est censé garantir l'équilibre électoral en système représentatif. Mais pour qu'il y ait, de façon positive, agrégation des choix individuels et assentiment collectif, deux conditions au moins doivent être remplies. En premier lieu, il importe que les électeurs aient le sentiment d'être en présence d'une offre politique effectivement diverse, donnant toute sa force à l'idée de choix. En second lieu, il convient que les votants soient convaincus que la relation qui les unit à leurs élus est plus étroite que celle liant, entre eux, les représentants de la classe politique.

À bien considérer la situation présente en Europe du Sud-Est, qu'en est-il ? Premièrement, dans une partie au moins des États de la région, la notion de choix a perdu son sens. En une décennie, les électeurs ont misé tour à tour sur chacune des offres politiques proposées – les post-communistes comme les anti-communistes, les nationalistes comme les modérés. Ils ont voulu croire que

30. Pour une excellente présentation de ces débats, voir MANIN, 1996. La trajectoire grecque est notamment décrite dans FINLEY, 1985.

leurs conditions de vie en connaîtraient quelque amélioration. Les résultats ont été contraires à leurs attentes : sous le gouvernement des uns comme des autres, il n'a été question que de liquidation des anciennes industries socialistes, de développement d'une économie grise, de hausse du chômage et d'accroissement des inégalités sociales et régionales. Lorsque la croissance a été, malgré tout, au rendez-vous, la puissance publique s'est avérée incapable d'assurer une égale répartition de ses fruits. La remarque vaut tout particulièrement pour des pays comme l'Albanie ou la Macédoine, mais elle s'applique aussi, à des degrés différents, aux candidats à l'intégration européenne que sont la Bulgarie et la Roumanie. De façon générale, la faiblesse des structures étatiques et les effets sociaux de programmes de stabilisation et de restructuration ont eu une part majeure dans la décrédibilisation du vote.

Cette impression de vivre des « scrutins sans choix », les États et provinces placés sous protectorat international l'expérimentent de manière plus tragique encore en raison de la délocalisation de la décision vers des intervenants extérieurs : on l'a vu plus haut dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, un pays où les contours de la communauté politique légitime sont parfois encore incertains ; mais le sentiment de frustration est également partagé au Kosovo. De fait, du point de vue de l'apprentissage de leur rôle politique par les élus, la mise sous dépendance internationale n'est pas sans effets pervers. Privés de pouvoir d'arbitrage, les détenteurs de mandats électifs tendent à accentuer les aspects symboliques – et fortement politisés – de leur mission. Il suffit de considérer les résultats d'une année de débats au nouveau Parlement du Kosovo : en un an, douze lois ont été adoptées, l'essentiel des discussions étant réservé à de longues palabres sur la guerre récente, les vétérans et l'identité nationale. Une préparation insuffisante à l'exercice de leurs futures responsabilités politiques ne prédispose assurément pas les autorités locales à développer une lecture performative de leur fonction. En retour, les responsables occidentaux hésitent à déléguer des compétences à leurs interlocuteurs kosovars ou bosniens.

La seconde condition de l'équilibre électoral – le développement de rapports de concurrence entre entrepreneurs politiques – n'est pas davantage remplie aux yeux des citoyens de la plupart des États balkaniques. Car de différences entre partis et plateformes politiques, il ne saurait être question. Par-delà des querelles idéologiques fortement médiatisées, l'évidence des similitudes entre profils partisans s'impose : les responsables politiques ne sont-ils pas unis dans leur désir éperdu d'accumulation primitive du capital ? Le pouvoir est surtout synonyme d'accès aux ressources et de redistribution personnalisée. La notion même d'intérêt général peine à prendre forme et nombreux sont les électeurs qui tiendraient pour naïf l'espoir de voir un entrepreneur politique développer des vertus d'écoute. Là encore, on ne peut qu'être saisi par la proximité des imaginaires du politique rencontrés en Albanie, en Macédoine, au Kosovo ou en Bulgarie : à l'occasion d'entretiens, à la lecture des media, revient l'idée selon laquelle les élites sont indifférentes à toute notion de bien commun et prêtes à passer tout type d'accord « en coulisse » pour perpétuer leur pouvoir.

En fin de parcours, le lien avec l'électeur est rompu. Des deux moitiés de la promesse électorale – une contribution à l'énonciation d'un vouloir collectif et une capacité de contrôle *ex post* –, seule demeure la seconde. Depuis une dizaine d'années, les votants n'en finissent plus d'utiliser et d'user cet unique levier à leur disposition, multipliant les alternances politiques, cherchant de nouveaux visages politiques – y compris aux extrêmes populistes des spectres politiques – ou boudant les scrutins électoraux qu'on continue à leur proposer comme la cure rêvée des maux démocratiques.

Peut-être serait-il temps, dans ces conditions, de dresser un bilan critique d'une décennie d'efforts de réforme et de promotion de la stabilité démocratique par l'élection en Europe du Sud-Est. Le point de départ d'une telle réflexion pourrait résider dans une interrogation sur le rôle du vote dans la production d'une légitimité du type de celle qui a été esquissée dans le présent texte. On s'est employé à le démontrer : en l'état, l'élection ne paraît plus en mesure de redonner élan et crédibilité à des régimes balkaniques que seules l'inertie institutionnelle et les pressions occidentales continuent à faire vivre en dépit de l'approfondissement du fossé entre représentants du peuple et citoyens ordinaires. Il faudrait aussi oser une lecture plus générale de la « crise » des Balkans d'aujourd'hui : dans des sociétés qui ont connu un effondrement brutal du niveau de vie moyen conjugué avec l'enrichissement rapide de minorités, l'incapacité des citoyens à croire en la bonne volonté des élites ne renvoie pas principalement à un manque de maturité politique. Elle ne saurait non plus se comprendre à la seule lumière de la nature « corrompue » de ces dernières. Plus fondamentalement, elle trahit l'impuissance des gouvernants à faire ce que l'on attend de tout dépositaire de la confiance populaire, à savoir, proposer un projet politique porteur de dividendes sociaux et garantir la cohésion sociale par des politiques redistributives conséquentes. Quand ils ne sont pas rendus « superflus » par les décisions des acteurs internationaux, les responsables politiques des Balkans disposent, en ces temps d'austérité macroéconomique, de bien maigres ressources pour offrir à leurs électeurs des perspectives d'avenir. Les appels au vote et les programmes de « conscientisation citoyenne » (*raising citizen awareness*) montés à grands frais par les représentants de la communauté internationale ne sont peut-être pas toujours inopportuns. Mais un soutien concret, précis, à la formulation de politiques ciblées de création d'emplois ou de redistribution sociale ferait sans doute plus pour redonner une crédibilité aux gouvernants des États balkaniques que tous les discours sur le devoir électoral des citoyens.

Dans un second temps, c'est la conception même de la démocratie – procédurière, minimaliste, peu soucieuse de justice sociale – proposée dans les programmes occidentaux d'aide à la démocratisation qui gagnerait à être renouvelée. À ce niveau, la question dépasse largement la problématique « Balkans » ; elle peut être formulée de la même manière sur d'autres terrains post-communistes, voire au-delà. Dans l'Europe communautaire également, les « anomalies » sont de plus en plus fréquentes ainsi que les élections présidentielles d'avril 2002 sont venues le rappeler en France. En matière d'abstention,

de tentations radicales et d'aliénation par rapport aux élites politiques, l'Europe est d'ores et déjà unie. C'est désormais ensemble qu'il va falloir réfléchir à un renouveau des imaginaires démocratiques et des pratiques politiques qui pourra donner un mandat populaire à l'Europe de demain.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLISON G. & BESCHEL R. (1992), "Can the United States Promote Democracy?", *Political Science Quarterly*, Vol. 107, n° 1, Spring, pp. 81-98.
- BAJIC Z. (1999), "The West and Presidential Elections in Macedonia. Premature Congratulations", *AIM Press*, 9 décembre, sur Internet à l'adresse : <http://www.aimpress.org/dyn/trae/archive/data/199912/91212-007-trae-sko.htm>
- BARBER B. R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- BENHABIB S. (1996), *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press.
- BIBERAJ I. (1998), *Albania in Transition. The Rocky Road to Democracy*, Boulder, Colorado: Westview Press.
- BOLLEN K. (1990), "Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps", *Studies in Comparative International Development*, n° 25, Spring, pp. 7-24.
- BOLLEN K. (1980), "Issues in the comparative measurement of political democracy", *American Sociological Review*, 45, June, pp. 370-390.
- BOHMAN J. & REGH W., dir. (1997), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- BRAUD P. (1991), *Le jardin des délices démocratiques*, Paris : Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques.
- BUDGE I. (1996), *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (2003), *Rapport de la commission. Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est. Deuxième rapport annuel*, Bruxelles, 26 mars, com (2003), 139 final.
- DAHL R. (1989), *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- DI PALMA G. (1990), *To Craft New Democracies*, Berkeley: University of California Press.
- DIAMOND L., LINZ J. & MARTIN LIPSET S., dir. (1990), *Politics in Developing countries: Comparing Experiences with Democracy*, Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Election Law of BiH* (2002), sur Internet à l'adresse : http://www.oscebih.org/elections-implementation/pdf/el_law-eng.pdf
- EKIERT G. (1991), "Democratization Processes in East Central Europe: A Theoretical Reconsideration", *British Journal of Political Science*, n° 21, Autumn, pp. 285-313.
- EUROPEAN STABILITY INITIATIVE (ESI), 2001, "Imposing Constitutional Reform? The Case for Ownership", sur Internet à l'adresse : http://www.esiweb.org/reports/bosnia/printdocument.php?document_ID=34
- HABERMAS J. (1996), *Between Facts and Norms*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- HAYWARD J., dir. (1995), *The Crisis of Representation in Europe*, London: Frank Cass.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1998), "Police Violence in Macedonia", *Human Rights Watch Report*, Vol. 10, n° 1, April, sur internet à l'adresse : <http://www.hrw.org/reports98/macedonia/>

- HUNTINGTON S. (1992), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- HUNTINGTON S. (1989), "The Modest Meaning of Democracy", in R. Pastor, dir., *Democracy in the Americas*, New York: Holmes and Meier, pp. 13-16.
- FINLEY M. (1985), *L'invention de la politique*, Paris : Flammarion (trad. de *Politics in the Ancient World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983).
- INKELES A., dir. (1991), *On Measuring Democracy: Its Consequences and Concomitants*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publisher.
- IHL O. (1996), *Le vote*, Paris : Monchrestien.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG) (2002), *Bosnia's Alliance for (Smallish) Change*, 2 août, sur Internet à l'adresse : <http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/icg-bih-02aug.pdf>
- KIMLICKA K. (1995), *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford: Clarendon Press.
- LAWON S. (1993), "Conceptual Issues in the Study of Regime Change and Democratization", *Comparative Politics*, January, n° 25, pp. 88-92.
- LIPSUS S. (2001), "Die neue UÇK in Makedonien und die politische Entwicklung in Kosovo", *Südosteuropa*, vol. 50 (1-3), 2001, pp. 1-16.
- LOWENTHAL A. (1991), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins Press.
- MANIN B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Calmann-Lévy.
- NELSON J. (1992), *Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?*, Washington, DC: Overseas Development Council.
- O'DONNELL G. (1988), "Challenges to Democracy in Brazil: The Threat of Slow Death", *World Policy Journal*, Vol. 5, n° 2.
- OSCE – MISSION TO BOSNIA-HERZEGOVINA (1996), Provisional Election Commission, *Rules and Regulations. Decisions until July 16, 1996* sur Internet à l'adresse : http://www.aceproject.org/main/samples/em/emx_1006.pdf
- PATEMAN C. (1970), *Participation and Democracy Theory*, London: Cambridge University Press.
- PHILLIPS A. (1995), *The Politics of Presence*, Oxford: Clarendon Press.
- RAGARU N. (2001), "Dits et non-dits de la crise macédonienne", *Politique internationale*, été, n° 92, pp. 165-192.
- REDFERN P. (1990), "Methodology Employed in the Construction of PFI", manuscrit préparé pour le United Nations Development Program (UNDP).
- SCHÖPFLIN G. (1993), *Politics in Eastern Europe. 1945 – 1992*, Oxford: Basil Blackwell.
- SCHMITTER P. & LYNN KARL T. (1991), "Modes of Transition in Latin America, Southern, and Eastern Europe", *International Social Science Journal*, Vol. 43, n° 128, May, pp. 268-284.
- UNION EUROPÉENNE (1999), Conseil des Affaires générales, 6-7 décembre 1999, sur Internet à l'adresse : <http://www.seerecon.org/Calendar/1999/Events/GA-06-12-99.htm>
- USAID (1991), "Asia Democracy Program Strategy", Democracy Pluralism Initiative, manuscrit.
- VAHANEN T. (1990). *The Process of Democracy*, New York: Crane Russak.