

11/12/2024

**BLOG**  
— **POST**

# Avenir européen de la Macédoine du Nord : Défis et opportunités en 2025

*Cet article présente les principales conclusions d'une mission menée conjointement à Skopje par des experts de quatre think tanks européens - l'Institut Jacques Delors, DGAP, l'Institut Clingendael et Carnegie Europe - du 23 au 25 septembre 2024. Cette mission a été organisée avec l'aide du think tank Institute for Democracy (IDSCS) et le soutien d'Open Society Foundations.*

Après des décennies passées à relever les défis exigeants de l'adhésion à l'Union européenne, la Macédoine du Nord n'observe toujours pas de progrès tangibles vers cet objectif historique. Sans signal crédible de la part de l'UE, son gouvernement, mené par Hristijan Mickoski après les élections parlementaires du 8 mai 2024, pourrait donc s'avérer réticent à poursuivre les réformes en ce sens. L'UE a de son côté offert, sous la forme d'une réforme constitutionnelle, une solution potentielle à l'actuelle impasse résultant du veto bulgare. Cette réforme permettrait à la Macédoine du Nord d'ouvrir son tout pre-



©Bojan Joveski on Unsplash

**Benjamin Couteau,**  
Chercheur, Institut Jacques Delors  
(Centre Grande Europe)

**Iliriana Gjoni**  
Chercheuse, Carnegie Europe

**Milan Nič,**  
Chercheur senior, German Council  
on Foreign Relations (DGAP)

**Nikola Xaviereff,**  
Chargé de projet Balkans occidentaux,  
German Council on Foreign Relations  
(DGAP)

**Wouter Zweers,**  
Chercheur, The Clingendael Institute

*Les auteurs remercient Dimitar Bechev  
(Chercheur senior, Carnegie Europe)  
pour sa précieuse contribution à cet  
article.*

mier cluster de négociation avec l'Union (voir encadré ci-dessous) : le train vers l'UE est en marche – mais la Macédoine du Nord doit être assurée qu'il ne s'agit pas d'un mirage.

L'UE vient par ailleurs d'approuver un plan de croissance pour les Balkans occidentaux<sup>1</sup> fort de nouveaux fonds substantiels pour la région, mais à la conditionnalité politique critiquable. En effet, depuis l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie en 2022, l'élan géopolitique qui a ravivé la politique d'élargissement de l'UE a par la même occasion encore un peu plus marginalisé son approche strictement fondée sur le mérite, au profit de considérations plus politiques. Dans ce contexte, le gouvernement macédonien semble donc plus enclin à diversifier ses alliances stratégiques, y compris avec des figures illibérales telles que le Premier ministre hongrois Viktor Orbán et le Président-élu des États-Unis, Donald Trump. Si ses perspectives de progrès vers l'UE se révélaient stériles, la Macédoine du Nord pourrait ainsi voir ses dirigeants consolider leur pouvoir sur le pays, soutenus par ces partenariats alternatifs.

Il revient pourtant au gouvernement macédonien de débloquer sa candidature à l'UE. Presque six mois après son arrivée au pouvoir, force est de constater qu'il n'a toutefois pas activement soutenu la nécessaire constitutionnalisation de la reconnaissance d'une communauté bulgare au sein du pays. Si cette réforme est partie intégrante du processus d'adhésion – et donc indispensable du point de vue de l'UE – pour progresser vers une seconde conférence intergouvernementale (CIG) qui verrait la Macédoine du Nord ouvrir son premier cluster de négociation, le gouvernement macédonien s'accroche en effet à la dépeindre comme une simple proposition. Sans geste fort des deux côtés, la Macédoine du Nord risque donc de se laisser distancer par les autres candidats des Balkans occidentaux, comme en témoigne le récent découplage de sa candidature de celle de l'Albanie, qui vient tout juste d'ouvrir son premier cluster de négociation. Voilà qui pourrait en retour compromettre les objectifs géopolitiques et de transformation qu'a l'UE pour la région.

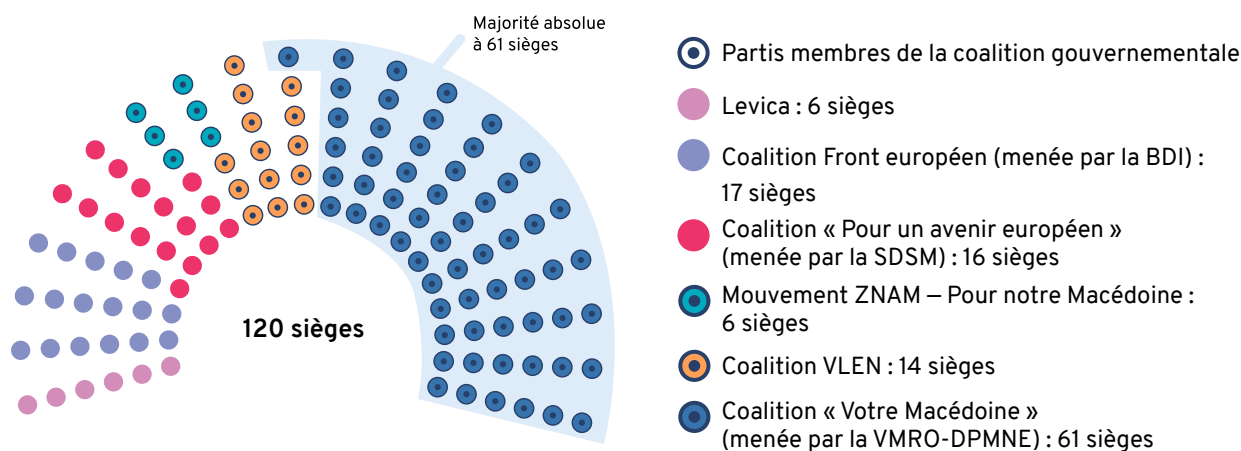
## I • 8 mai, un vent de changement

L'échec de l'Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM) à faire progresser son pays vers l'UE sous son mandat – malgré des compromis controversés touchant à l'identité nationale, consentis à cette fin (voir encadré ci-dessous) – l'a conduit à une défaite écrasante le 8 mai dernier. Le gouvernement mené par la SDSM est ainsi tombé, entraînant dans sa chute ses partenaires de coalition : le Parti libéral-démocrate, ainsi que des partis représentant les intérêts de la communauté albanaise (le deuxième groupe ethnique du pays), à l'instar de l'Union démocratique pour l'intégration (BDI). Une frustration généralisée au sein de la population, renforcée par l'incapacité du gouvernement à améliorer la situation économique du pays et les services publics, a conduit à la victoire sans conteste de l'Organisation révolutionnaire macédonienne intérieure – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VMRO-DPMNE) lors des élections parlementaires et présidentielles de 2024 (voir graphique).

---

<sup>1</sup> Commission européenne, *Commission approves Reform Agendas of Albania, Kosovo, Montenegro, North Macedonia and Serbia, paving way for payments under the Reform and Growth Facility*, Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement, 23 octobre 2024 (en anglais).

## GRAPHIQUE. Composition de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord (en décembre 2024)<sup>2</sup>



Après huit ans dans l'opposition, la VMRO-DPMNE revient donc au pouvoir, au sein d'une large coalition incluant également VLEN, elle-même coalition de partis représentant les intérêts des électeurs albanais opposés à la BDI, et le mouvement Pour notre Macédoine (ZNAM), issu d'une scission avec la SDSM. Cette victoire reflète toutefois davantage la désillusion des électeurs vis-à-vis du gouvernement mené par la SDSM qu'un réel soutien à la campagne de la VMRO-DPMNE. Celle-ci s'est avant tout attachée à mettre en avant les échecs du gouvernement précédent, et notamment son incapacité à lutter contre des niveaux élevés de corruption et d'impunité. Hristijan Mickoski, président du parti devenu Premier ministre, a par ailleurs élargi sa base en se présentant comme le défenseur de l'identité et de la fierté des macédoniens ethniques face aux sacrifices consentis sur le chemin de l'UE.

Malgré son soutien officiel et constant à l'adhésion à l'UE, la VMRO-DPMNE a en effet su tirer parti de la frustration suscitée par un processus qui s'éternise. Reflétant un sentiment général, Hristijan Mickoski a clairement indiqué que l'adhésion à l'UE ne se ferait pas à n'importe quel prix, d'autant plus lorsque l'imprévisibilité du processus d'élargissement rend tout progrès futur incertain. Ainsi, même si la réforme constitutionnelle était adoptée, la Bulgarie pourrait encore formuler des demandes supplémentaires, et donc ajouter au manque de clarté du calendrier d'adhésion. Étant donné le lien entre le succès électoral du parti et cette position, il est probable qu'il continue d'exploiter cette rhétorique pour conserver un tel soutien, en particulier à l'approche des élections locales de l'année prochaine.

La nouvelle coalition marque aussi l'éviction de la BDI du gouvernement<sup>3</sup>, conséquence d'une forte rhétorique anti-BDI au cœur de la campagne de la VMRO-DPMNE, et reflétant un sentiment anti-albanais plus large au sein du parti. En parallèle, la SDSM, ancienne partenaire de coalition de la BDI désormais considérablement affaiblie, peine à incarner une opposition efficace et donc à assurer un réel contre-pouvoir face au gouvernement.

<sup>2</sup> Site internet de l'Assemblée de la République de Macédoine du Nord, [Députés](#).

<sup>3</sup> Depuis sa création en 2002, la BDI a pris part à chaque coalition gouvernementale, qu'elle soit menée par la SDSM ou la VMRO-DPMNE, à l'exception du premier mandat de l'ancien Premier ministre Nikola Gruevski, d'une durée de moins de 2 ans (2006-2008).

À ces dynamiques politiques s'ajoute la montée en puissance de Levica, parti nationaliste, anti-UE et anti-OTAN, dont le nombre de députés est passé de deux à six avec les élections, fragmentant encore davantage le consensus inter-partisan qui prévalait autrefois quand à l'intégration européenne.

Alors que ce contexte politique devrait offrir à tout gouvernement fort d'une majorité parlementaire aussi confortable l'opportunité de mener des réformes ambitieuses, peu de progrès ont été réalisés dans ces tous premiers mois. Les défis à venir sont pourtant considérables pour le pays, et les premières décisions gouvernementales font peser sur la Macédoine du Nord le risque d'un futur ardu.

## II • Des défis internes à venir

À moins d'un an des prochaines élections locales, que la VMRO-DPMNE aborde en faveur, le gouvernement semble hésitant à prendre des mesures audacieuses. Malgré des objectifs affichés de clôture de chapitres de négociation avec l'UE, de croissance de 6% et d'inversion du mouvement d'émigration des jeunes, sa seule action notable reste à ce jour une vaste réorganisation du gouvernement et de l'administration publique. Cette réorganisation prolongée, largement influencée par le changement de gouvernement et les dynamiques internes à la VMRO-DPMNE, a absorbé la plupart de son énergie et pourrait encore durer un an supplémentaire, reflétant un manque de stratégie et de coordination claires et remettant en doute son efficacité.

Sous couvert de lutte contre la corruption, une promesse phare de la campagne, cette réorganisation a discutablement été liée à la répartition du pouvoir entre groupes ethniques au sein du gouvernement et de l'administration publique – une condition pourtant essentielle au maintien de bonnes relations inter-ethniques dans le pays. Fidèle à sa rhétorique anti-albanais, la VMRO-DPMNE cherche en effet à tirer parti de l'abolition récente du « Balancer » par la Cour constitutionnelle<sup>4</sup>, un système de calcul ayant permis d'atteindre une représentation ethnique équitable au sein du gouvernement et de l'administration, mais progressivement devenu dysfonctionnel<sup>5</sup>. Si le parti avait déjà plaidé pour sa suppression définitive, affirmant qu'il était devenu un instrument de détournement des fonds publics, il semble avoir pour objectif la remise en cause de la représentation équitable des albanais et des autres communautés non-macédoniennes au sein de l'administration.

Le gouvernement envisage désormais de tirer parti d'une décision très attendue de la Cour constitutionnelle sur certaines dispositions de la Loi sur l'Usage des Langues, qui a consacré l'albanais comme seconde langue officielle du pays après le macédonien, pour remettre en cause la reconnaissance officielle de l'albanais. Une telle initiative mettrait la pression sur la partenaire de coalition de la VMRO-DPMNE, la Coalition VLEN, et pourrait déclencher une crise politique susceptible d'entraîner un remaniement gouvernemental, voire des élections anticipées. Sans la puissance unificatrice du processus

<sup>4</sup> МИА - Медиумска информативна агенција, "Constitutional Court abolishes 'Balancer' tool", 9 octobre 2024.

<sup>5</sup> North Macedonia 2023 Report, Commission Staff Working Document, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2023 Communication on EU Enlargement policy, SWD(2023) 693 final, Bruxelles, 8 novembre 2023.

d'adhésion à l'Union européenne, un tel acte pourrait accentuer la polarisation ethnique et potentiellement raviver un conflit.

Sur le plan économique, aucune mesure significative n'a été prise malgré les promesses de campagne. Les futures lois sur l'énergie et sur les énergies renouvelables pourraient toutefois s'avérer clés pour révéler tout le potentiel de la Macédoine du Nord dans ces secteurs. L'industrie minière y est déjà bien développée, notamment dans l'extraction du plomb, du zinc – en particulier à l'importante mine de Sasa – et du cuivre. Si la volonté gouvernementale de faire de la Macédoine du Nord un « hub régional » peut paraître ambitieuse, le pays jouit néanmoins d'un réel potentiel dans le domaine des énergies renouvelables, et notamment dans celui de l'énergie solaire.

Le gouvernement réévalue aussi les projets infrastructurels. Après avoir officieusement fait marche arrière, il a finalement réaffirmé son engagement à construire la section nationale du Corridor VIII, un projet routier et ferroviaire clé reliant la côte adriatique italienne aux rivages bulgares de la Mer Noire. Bien que ce corridor, jugé stratégique pour l'OTAN, renforcerait la connectivité entre États membres, le gouvernement avait initialement mis en cause la Bulgarie pour ne pas avoir achevé sa propre section. Beaucoup perçoivent cependant une motivation politique derrière ces tergiversations, les fonds ayant pu être redirigés vers le Corridor X, qui relie Skopje à Belgrade et Budapest, alliés clés de la Macédoine du Nord. Une telle redirection bénéficierait par ailleurs à la Ligne express terre-mer Chine-Europe, intégrée à la *Belt and Road Initiative*, dont l'objectif est d'assurer la liaison rapide du port grec du Pirée, propriété de l'entreprise d'État *China Ocean Shipping Company* (COSCO), au reste du continent.

### III • Une incertitude stratégique

Les relations étroites entre le gouvernement et plusieurs dirigeants illibéraux soulèvent des inquiétudes. Si le pays reste pleinement aligné sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, et notamment sur les sanctions contre la Russie en réponse à sa guerre d'agression contre l'Ukraine<sup>6</sup>, le gouvernement a rapidement renforcé ses relations avec des membres de la garde rapprochée du Président-élu Donald Trump et a noué des liens étroits avec le Président serbe Aleksandar Vučić. Ce-dernier est en effet perçu comme un modèle par certains de ses pairs des Balkans occidentaux pour sa capacité à contrebalancer les exigences de l'UE en exploitant ses relations avec la Russie et la Chine.

Parmi les États membres de l'UE, le principal allié du gouvernement semble être Viktor Orbán, formant un axe illibéral reliant Budapest, Belgrade et Skopje, et couvrant les questions économiques, énergétiques, numériques, politiques et de sécurité. Illustrant ce changement de cap en matière de politique étrangère, la Macédoine du Nord a ainsi renforcé ses relations diplomatiques avec la Hongrie en nommant récemment un Envoyé Spécial auprès de la Présidence hongroise du Conseil de l'UE.

---

<sup>6</sup> [North Macedonia 2024 Report](#), Commission Staff Working Document, Accompanying the document *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2024 Communication on EU Enlargement policy*, SWD(2024) 693 final, Bruxelles, 30 octobre 2024.



Les spéculations sur les liens personnels entre Hristijan Mickoski et Viktor Orbán vont bon train, et un rapprochement après les élections était attendu. Nikola Gruevski, prédécesseur de Hristijan Mickoski, avait déjà trouvé refuge en Hongrie après avoir fui la Macédoine du Nord, et la VMRO-DPMNE maintenait depuis des liens étroits avec le régime d'Orbán. Peu après sa formation, le gouvernement annonçait l'octroi par la Hongrie d'un prêt de 500 millions d'euros, à un taux inhabituellement avantageux. La moitié de ce prêt a été alloué aux salaires et aux retraites, tandis que l'autre moitié est destinée à des projets infrastructurels municipaux.

S'il accepte globalement le cadre de négociations avec l'UE hérité de son prédécesseur, le gouvernement actuel maintient sa position de campagne, refusant d'adhérer pleinement à la lettre du texte. Cette situation découle en partie de l'incapacité de l'UE à prévenir l'action unilatérale de certains de ses États membres, érodant la confiance des citoyens macédoniens<sup>7</sup>. Ces derniers expriment ainsi un large scepticisme quant au fait que le veto actuel sera le dernier, même si la réforme constitutionnelle était adoptée. Voilà pourquoi le gouvernement a tenté, en vain, d'obtenir une révision du cadre de négociations. L'UE a catégoriquement rejeté la suggestion de repousser l'entrée en vigueur de la réforme constitutionnelle à la date de ratification du Traité d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'UE par la Bulgarie.

#### **IV • Recommandations – Prendre le train en marche vers l'UE**

La Macédoine du Nord a consenti d'importants sacrifices dans sa quête d'adhésion à l'Union européenne, et elle se trouve désormais à un carrefour décisif. L'UE doit de son côté reconnaître que les États membres à l'origine des obstacles incessants imposés à la Macédoine du Nord ont contribué à éroder la crédibilité des Vingt-Sept.

Sans l'assurance que la réforme constitutionnelle permettra au pays de progresser concrètement vers l'UE, le gouvernement macédonien ne se verra pas incité à la soutenir. Si sa proposition de reporter l'entrée en vigueur des amendements constitutionnels est vouée à l'échec, elle souligne néanmoins la nécessité d'une action décisive de la part de l'UE et de ses États membres pour permettre au gouvernement de présenter cette réforme comme un succès. Une telle démarche poserait, en retour, la première pierre d'une crédibilité restaurée du processus d'adhésion.

Les États membres de l'UE doivent se préparer à convoquer une deuxième CIG immédiatement après l'adoption de la réforme constitutionnelle. Ce geste pourrait être renforcé par un engagement à œuvrer pour empêcher toute nouvelle bilatéralisation du processus d'adhésion et pour remettre en question le principe de l'unanimité tout au long du processus. Une telle initiative améliorerait la prévisibilité et la crédibilité du processus, au profit de la Macédoine du Nord comme des autres pays candidats<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ivan Damjanovski, *Analysis of public opinion on North Macedonia's accession to the European Union (2014-2023)*, *Public Opinion Analysis Paper No.27/2023*, Konrad Adenauer Foundation in the Republic of North Macedonia/Institute for Democracy "Societas Civilis" – Skopje, 2023.

<sup>8</sup> See Zweers, Ioannides, Nechev & Dimitrov, "Unblocking decision-making in EU enlargement - Qualified Majority Voting as a way forward?", *Clingendael, DGAP, ELIAMEP, BCCP Solution*, Policy Brief, 2024.

Les États membres, France et Pays-Bas en tête, pourraient également suivre l'exemple de l'Allemagne en soutenant l'adoption d'un texte juridique protégeant la langue, la culture et l'identité macédoniennes<sup>9</sup>, offrant ainsi une garantie supplémentaire en parallèle du processus d'adhésion. La Bulgarie devrait par ailleurs être incitée à exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, en particulier ceux dérivant de l'arrêt du 2 octobre 2001, *Affaire Stankov et Organisation Macédonienne Unie Ilinden c. Bulgarie* (Requêtes nos 29221/95 et 29225/95).

Un dialogue entre Skopje et Sofia devrait aussi être facilité, tant au niveau diplomatique qu'au sein de la société civile. Les États membres pourraient mettre en avant leur appartenance commune à l'OTAN afin d'établir un terrain d'entente équitable et de garantir un dialogue sur un pied d'égalité, propice au renforcement du soutien aux projets stratégiques clés pour l'OTAN, tels que le Corridor VIII.

Enfin, l'UE devrait saisir les opportunités offertes par le Pacte vert pour l'Europe et le nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux afin d'approfondir la coopération sectorielle avec la Macédoine du Nord dans des domaines tels que la connectivité, les matières premières, ou les énergies renouvelables. De tels efforts, couplés à des étapes clés comme l'adhésion à l'Espace unique de paiement en euros (SEPA, pour *Single Euro Payments Area*), constitueraient un tremplin pour l'intégration graduelle de la Macédoine du Nord au sein du marché unique. Compte-tenu de l'alignement déjà avancé du pays sur l'acquis communautaire, ces initiatives lui permettraient ainsi de progresser rapidement dès l'ouverture effective des négociations. Il s'agit là d'une opportunité unique pour la Macédoine du Nord de monter à bord du train en marche vers l'UE.

#### **ENCADRÉ.** Adhésion de la Macédoine du Nord à l'UE : historique d'un processus contrarié

Pays candidat depuis 2005 – à peine un an après la Croatie –, la Macédoine du Nord illustre clairement les difficultés actuelles de l'Union européenne à mener à bien sa politique d'élargissement. Son chemin vers l'UE a été largement entravé, conséquence d'une bilatéralisation qui a vu les pays voisins bloquer ses avancées sur le fondement de différends liés à l'histoire et à l'identité nationale.

Avant même le Conseil européen de Thessalonique en 2003, qui réaffirmait le soutien du bloc à la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux, la Grèce avait fait valoir ses revendications auprès de la Macédoine du Nord, la contraignant, à travers l'Accord Intérimaire de 1995, à modifier son drapeau. Alors que cet accord obligeait, en outre, la Grèce à soutenir les candidatures de la Macédoine du Nord aux organisations internationales dont la Grèce était membre, cette-dernière a néanmoins maintenu son veto sur l'adhésion de sa voisine à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et à l'UE. Si l'Accord de Prespa de 2019 permet la levée des objections grecques de longue date en actant le changement du nom officiel du pays, lui ouvrant ainsi les portes de l'OTAN en 2020, son adhésion à l'UE reste pour l'heure hors de portée. La Macédoine du Nord n'a cessé de rencontrer de nouveaux obstacles depuis, alors même que la Croatie a rejoint l'Union dès 2013.

<sup>9</sup> МИА - Медиумска информативна агенција, "Bundestag adopts resolution supporting Macedonian language, culture, identity", 16 juin 2023.

En 2019, la France a un temps bloqué l'ouverture des négociations d'adhésion, imitée ensuite par la Bulgarie, qui a soulevé un différend portant sur l'histoire et l'identité nationale de la Macédoine du Nord. En 2022, le gouvernement macédonien alors mené par la SDSM a accepté la « proposition française », formulée sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, l'incorporant sous forme de protocole au cadre de négociations de la Macédoine du Nord avec l'UE. Cet accord – adopté par le Parlement sans qu'aucun vote ne s'y oppose – a formellement ouvert les négociations du pays avec l'UE, tout en imposant une condition préalable à l'ouverture de clusters de négociation : l'adoption d'une réforme constitutionnelle reconnaissant une communauté bulgare au sein du pays. L'accord met aussi l'accent sur le maintien de relations de bon voisinage et sur la coopération régionale, notamment à travers le Traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération avec la Bulgarie.

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

**Notre Europe – Institut Jacques Delors**

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken  
18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)  
T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



**PREMIER  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



Ce projet reçoit des financements  
du programme Citizens, Equality,  
Rights and Values Programme  
(CERV) de la Commission  
européenne sous le numéro  
Project 101104850 – IJD 2025.