



**Annuaire Français de Relations Internationales**  
**AFRI 2000, volume I**  
**Editions Bruylant, Bruxelles**

GHEBALI Victor-Yves , "Le lancement du 'Pacte de stabilité' pour l'Europe du Sud-est", AFRI 2000, volume I

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/gheballi2000.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : [centre.thucydide@afri-ct.org](mailto:centre.thucydide@afri-ct.org)

## Trois points de vue sur le Pacte de stabilité

### LE LANCEMENT DU PACTE DE STABILITÉ POUR L'EUROPE DU SUD-EST

PAR

VICTOR-YVES GHEBALI (\*)

La fin des opérations militaires entreprises par l'OTAN contre la République fédérale de Yougoslavie (RFY) a coïncidé jour pour jour avec l'ouverture, le 10 juin 1999, d'un processus multilatéral visant la consolidation à long terme de l'ensemble de la région balkanique sur la base d'un « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est ». L'idée d'une telle entreprise fut proposée par l'Allemagne au cours même de la guerre du Kosovo et aussitôt endossée par l'Union européenne. Élaboré à Pétersberg par les Directeurs politiques et hauts fonctionnaires de l'Union les 26-27 mai 1999, le Pacte fut adopté au niveau des ministres des Affaires étrangères à Cologne le 10 juin suivant (1). L'approbation des buts et principes du Pacte eut lieu les 29 et 30 juillet 1999 lors d'un Sommet solennel réunissant à Sarajevo, sous la présidence de l'Union, une trentaine de chefs d'État ou de gouvernement ainsi que de hauts responsables d'une multitude d'organisations internationales (2). Quant au processus proprement dit, il a démarré avec les décisions prises à Bruxelles par la Table ronde sur l'Europe du Sud-est à l'occasion de sa réunion inaugurale du 16 septembre 1999 (3). On se propose ici d'analyser la problématique du Pacte telle qu'elle se dégage des textes constitutifs de celui-ci ainsi que les premières décisions adoptées en 1999 en vue de sa mise en œuvre.

#### LA PROBLÉMATIQUE DU PACTE DE STABILITÉ

Contrairement aux commentaires de la presse, la problématique du Pacte de stabilité n'est nullement celle d'un « plan Marshall balkanique ». D'une

(\*) Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales de Genève.

(1) À ce jour, il n'existe encore aucune version *officielle* du Pacte en français. Pour le texte anglais de la Déclaration de Cologne du 10 juin 1999, voir OSCE : doc. PC.DEL/299/99 du 15 juin 1999.

(2) Pour une version française de la Déclaration du Sommet de Sarajevo du 30 juillet 1999, cf. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 8514 du 13 septembre 1999.

(3) L'ensemble de la documentation officielle relative au Pacte et disponible au 1<sup>er</sup> novembre 1999 a fait l'objet d'un recueil de 58 pages publié en anglais par les services du Coordonnateur spécial sous le titre « *Official Texts* ». Pour le site web, voir <http://www.stabilitypact.org>.

part, il s'agit d'une entreprise voulue par les Européens et essentiellement financée par eux. D'autre part, cette entreprise vise une région aussi hétérogène que déchirée, dont les acteurs naturels n'ont ni la volonté ni la capacité de créer par eux-mêmes une dynamique politique collective. Le Pacte de stabilité de 1999 n'a aussi pratiquement rien à voir avec le Pacte de stabilité de 1995, issu du « Plan Balladur ». En dépit d'une commune dénomination, les deux processus diffèrent par leur sphère géopolitique, leur finalité et leurs mécanismes de mise en œuvre. Ainsi, le Pacte de 1995 concernait certaines parties de l'Europe centrale et orientale ainsi que la région baltique, tandis que le Pacte de 1999 est applicable à l'« Europe du Sud-est » (et non aux « Balkans », concept délibérément absent du vocabulaire de l'entreprise). En outre, si le Pacte de 1995 se présentait comme un projet de diplomatie préventive, celui de 1999 constitue une entreprise de consolidation de la paix : l'un cherchait à prévenir l'éclatement de conflits potentiels alors que l'autre vise à empêcher la résurgence de conflits auxquels l'Accord de Dayton (1995) et la Résolution 1244 adoptée le 10 juin 1999 par le Conseil de sécurité de l'ONU avaient formellement mis fin dans la région. Enfin, le Pacte de 1999 comporte des structures davantage élaborées que celles du Pacte de 1995 et par ailleurs conçues dans une optique éminemment opérationnelle. En vue d'explicitier la problématique réelle du Pacte de stabilité, on analysera ici successivement les acteurs, les objectifs et les structures du processus.

### *Les acteurs du processus*

Le Pacte de stabilité constitue un processus original dont les acteurs clés sont des États et des institutions internationales en constante interaction.

La catégorie des *acteurs-États* comprend d'abord ce que l'on peut considérer comme les bénéficiaires naturels et directs du Pacte. Il s'agit de l'Albanie, de tous les successeurs de l'ex-Yougoslavie à l'exception de la RFY ainsi que d'autres États comme la Bulgarie, la Hongrie, la Roumanie et la Turquie. La mise à l'écart de la RFY n'a qu'un caractère provisoire. Elle est tributaire de la démocratisation de la Serbie, processus dont la durée risque cependant d'être plus longue que prévu – la capitulation de Belgrade face à l'OTAN n'ayant en fin de compte débouché que sur une situation « à l'irakienne » (4). Quoi qu'il en soit, et comme indiqué dans la seconde partie de notre analyse, la RFY se trouve *de facto* impliquée à certains débats relatifs au retour des réfugiés et personnes déplacées du fait de son appartenance (depuis 1992) à un organe associé au Pacte : le Groupe de travail sur les questions humanitaires, géré par le Haut Commissariat pour les réfugiés

(4) La Déclaration de Cologne (deuxième alinéa du paragraphe 11) affirme que la RFY ne deviendra plein membre du processus qu'après le règlement politique de la crise du Kosovo sur la base des principes adoptés par les ministres du G8 et compte dûment tenu de la nécessité pour tous les pays du Pacte d'être en mesure de respecter les principes et objectifs de celui-ci.

des Nations Unies (HCR). En outre, le Monténégro a été autorisé à participer à l'ensemble des activités du Pacte en tant qu'élément constitutif de la RFY, dans le plein respect de la souveraineté et l'intégrité territoriale de cette dernière (5).

Il convient de souligner que les pays bénéficiaires ne sont pas censés être des receveurs d'aide passifs. En vertu de la Déclaration de Cologne, ils se sont engagés à poursuivre des réformes démocratiques et économiques internes ainsi qu'à coopérer entre eux, aux plans bilatéral et régional, aux fins de promouvoir leur intégration – individuelle – au sein des structures économiques et de sécurité euro-atlantiques ; en contrepartie, tous les autres acteurs du Pacte (États et institutions internationales) ont contracté la promesse d'aider les pays en question à accomplir des progrès rapides et mesurables à cet effet (6). En un mot, et pour reprendre le jargon en usage dans le processus, le Pacte de stabilité est considéré comme étant avant tout la propriété (*ownership*) des pays de la région, ce qui signifie que le succès ou l'échec final de l'entreprise dépendra en dernier ressort de la volonté et des actes de ces derniers.

Les contributeurs extérieurs, c'est-à-dire les pays disposés à fournir une contribution politique et/ou économique significative au processus de stabilisation du Europe du Sud-est forment l'autre composante des acteurs-États. Il s'agit ici des pays de l'Union européenne, des membres extra-européens du G8 (États-Unis, Russie, Canada, Japon) ainsi que d'autres pays intéressés comme la Suisse. On voit par là que le Pacte de stabilité a été conçu dans une optique paneuropéenne analogue à la fois à celle de l'OSCE et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). En tout cas, il est important de souligner que les États-Unis ont étroitement collaboré avec l'Union européenne dans la gestation du Pacte et qu'ils attribuent à celui-ci un rang prioritaire dans leur politique transatlantique.

Enfin, on notera que la Déclaration de Cologne opère une distinction apparemment tranchée entre pays « *participants* » et pays « *facilitants* » – le second vocable servant à caractériser le statut du Canada et du Japon. Cette distinction formelle n'a cependant guère de signification pratique : tous les acteurs du processus peuvent participer sur pied d'égalité aux structures et activités du Pacte.

Quant à la catégorie des *acteurs-institutions internationales*, elle se distingue par le nombre et la variété de ses composantes. Le Pacte prévoit en effet le concours d'une multitude d'institutions de sécurité ou de coopéra-

(5) Voir le troisième alinéa du paragraphe 11 de la Déclaration de Cologne et le paragraphe 4 de la Déclaration du de Sarajevo. Il est intéressant de relever que la Déclaration de Cologne (dans une note marginale du deuxième alinéa de son paragraphe 11) ne considère la RFY que comme « l'un des États successeurs » – et non pas comme le successeur – de la Yougoslavie de Tito.

(6) Déclaration de Cologne : paragraphe 8.

tion économique ou financière de type universel, transrégional, régional (ONU, HCR, FMI, Banque mondiale, OCDE, OSCE, OTAN, UEO, Commission européenne, Conseil de l'Europe, BEI, BERD, CEE/ONU), ainsi que de structures sous-régionales dites « *initiatives régionales* » (Processus de Royaumont, SECI, Initiative centre-européenne, Organisation de la coopération économique en Mer Noire, etc.) (7). Comme pour les États, les textes constitutifs du Pacte distinguent les institutions « *participantes* » (l'Union européenne, l'OSCE et le Conseil de l'Europe) des institutions « *facilitantes* » (toutes les autres). Là aussi, la différence n'a qu'un caractère formel. Elle peut être expliquée par le fait qu'une contribution particulièrement importante est attendue des trois institutions formellement considérées comme « *participantes* » :

– Le Pacte de stabilité est en effet une initiative de l'*Union européenne* et dont la direction politique demeure entre les mains de celle-ci. Les principaux bailleurs de fonds ne sont autres que les pays de l'Union. De concert avec la Banque mondiale, la Commission européenne a la responsabilité de la coordination des conférences de donateurs (8).

– Conformément à une requête de l'Union européenne (formulée au paragraphe 22 de la Déclaration de Cologne), l'*OSCE* a accepté de placer le Pacte sous ses propres « *auspices* » par une décision prise par son Conseil permanent le 1<sup>er</sup> juillet 1999 (9). Par là même, l'organisation paneuropéenne se trouve maintenant officiellement chargée de suivre la mise en œuvre des dispositions du Pacte par ses propres États participants – qui, contrairement à l'Union européenne, incluent *tous les pays de la région*. De surcroît, le Coordonnateur spécial du Pacte (dont l'Union européenne finance la charge) est tenu de lui soumettre des rapports périodiques sur ses propres activités (10). En tout cas, le lancement du Pacte par l'Union européenne a obligé l'OSCE à formuler pour ses multiples activités dans la région du Europe du Sud-est une approche globale visant notamment à systématiser l'interface entre ses Missions (établies en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, dans l'ERYM et au Kosovo) ainsi que les relations entre ces mêmes Missions et les institutions de l'Organisation (11).

– Le cas du *Conseil de l'Europe* est plus ambigu. L'inclusion de ce dernier dans le cercle réduit des institutions « *participantes* » a une signification d'ordre essentiellement politique. Elle s'explique par la volonté farouche du Conseil de l'Europe d'être mis sur pied d'égalité avec l'OSCE en toutes cir-

(7) Déclaration de Cologne : paragraphes 33 à 38.

(8) Déclaration de Cologne : paragraphe 41. Rappelons aussi que l'Union européenne a créé à Salonique (avec une antenne à Pristina) une Agence européenne pour la reconstruction du Kosovo et d'autres parties de l'ex-Yougoslavie dotée d'un budget annuel de 300 à 500 millions d'euros sur une période de 3 ans (*Nouvelles atlantiques* N° 3121 du 30 juin 1999, p. 1 et N° 3127 du 24 juillet 1999, p. 4).

(9) Voir OSCE : PC.DEC/306 du 1<sup>er</sup> juillet 1999.

(10) Déclaration de Cologne : paragraphe 13.

(11) Sur ce point, voir OSCE : CIO.GAL/66/99 du 3 septembre 1999, CIO.GAL/73/99 du 13 octobre 1999 et CIO.GAL/83/99 du 10 novembre 1999.

constances. Si le stade de la compétition « *savage* » entre les deux organisations paraît aujourd'hui dépassé, il n'en reste pas moins que le Conseil de l'Europe continue à mal ressentir la croissance des activités et du prestige de l'OSCE.

Cela étant, il est clair que les contributions potentielles respectives des trois organisations précitées aux activités du processus ne sauraient être considérées, quelle que soit leur nature ou leur ampleur, plus importantes par exemple que celles du HCR pour les questions humanitaires ou des institutions financières économiques.

### *Les objectifs du processus*

Le Pacte de stabilité a été conçu pour favoriser, au sein des pays de l'Europe du Sud-est, l'avènement de régimes politiques démocratiques, d'économies de marché prospères ainsi que des sociétés pacifiques, ouvertes et pluralistes. De ce fait, il comporte trois volets représentés par le triptyque démocratisation, prospérité économique, paix durable :

– Le premier volet envisage la *démocratisation* d'une région où la démocratie n'a jamais trouvé de terrain d'épanouissement un tant soit peu favorable. Les objectifs les plus fondamentaux à atteindre sont ici la conduite d'élections véritablement libres et équitables, le respect effectif des droits de l'homme, l'indépendance et la liberté des médias, la responsabilité des pouvoirs civils vis-à-vis des citoyens, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la lutte contre la corruption, l'élargissement et le renforcement des bases de la société civile, la protection des minorités nationales, le retour des réfugiés et personnes déplacées dans leurs foyers en toute sécurité.

– Axé sur l'objectif de la *prospérité économique*, le deuxième volet s'attaque à des défis aussi gigantesques : la reconstruction d'économies dévastées ou anémiques, le développement de la coopération économique au sein de la région ainsi qu'entre la région et le reste de l'Europe et du monde, l'intégration des divers pays concernés dans le système commercial mondial... Tout cela exigera notamment la suppression des obstacles politiques et administratifs à la libre circulation des marchandises et des capitaux, l'amélioration des infrastructures régionales de base, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, etc.

– Dans la perspective de l'instauration d'une *paix durable* entre les États et les peuples, le troisième volet vise la lutte contre le terrorisme, la prévention des crises, l'élaboration et la mise en œuvre d'accords de maîtrise des armements et de MDCS, la soumission des forces armées au plein contrôle d'autorités civiles démocratiques, le contrôle des exportations d'armes, la réduction des dépenses militaires et des effectifs des forces armées...

Les trois volets en question frappent par leur étroite correspondance aux trois « *dimensions* » de l'OSCE post-communiste. Comme ces dernières, ils

forment par ailleurs un ensemble d'éléments étroitement interdépendants. En fait, le Pacte de stabilité s'analyse comme une sorte de Helsinki balkanique présentant la particularité de comporter des objectifs opérationnels, en priorité multinationaux.

### *Les structures du processus*

Conçues dans un esprit d'extrême pragmatisme et motivées par le souci primordial d'éviter les doubles emplois et la lourdeur bureaucratique, les structures du processus sont légères et peu nombreuses. Elles comportent en fait trois éléments :

- Une *Table régionale pour l'Europe du Sud-est* siégeant (sans périodicité fixe) à tour de rôle à Bruxelles et Thessalonique. Ouverte à tous les acteurs étatiques ou intergouvernementaux du Pacte, elle constitue l'organe de direction politique du processus. À ce titre, elle adresse des directives de procédure et de fond aux autres structures du Pacte. Sa tâche fondamentale est de coordonner les activités des organes de travail subsidiaires (sur examen des rapports de ceux-ci) et d'évaluer les progrès accomplis par le processus.

- Des *Tables de travail*, au nombre de trois (« démocratisation et droits de l'homme »; « reconstruction, développement et coopération économiques »; « questions relatives à la sécurité »). Également ouvertes sans discrimination à tous les acteurs du processus, ces tables sont en fait des groupes de travail spécialisés dont la tâche consiste à examiner un groupe de problèmes donné en vue de définir les moyens appropriés d'y répondre. Les Tables de travail peuvent siéger par rotation dans les pays de la région ou ailleurs, par exemple à Vienne sur invitation de l'OSCE. La périodicité de leurs réunions n'est pas fixe, mais tributaire de nécessités purement pragmatique. Le lieu et le calendrier des travaux doivent dans la mesure du possible être déterminés de manière à permettre aux participants de siéger à plus d'une Table à la fois – l'essentiel étant toutefois que chaque Table demeure libre de développer sa dynamique propre.

- Un *Coordonnateur spécial*. Nommé par l'Union européenne avec l'approbation du Président en exercice de l'OSCE, le Coordonnateur préside la Table régionale. Il soumet des rapports périodiques au Président en exercice de l'OSCE au nom de la Table régionale. La charge est actuellement exercée par M. Bodo Hombach, ministre d'État à la Chancellerie allemande (12), qui dispose d'un petit secrétariat (une vingtaine de personnes) établi à Bruxelles.

(12) M. Hombach fut désigné à ce poste en juin 1999 par les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne réunis à Rio en marge du sommet Europe/Amérique latine et Caraïbes (*Nouvelles atlantiques* N° 3121 du 30 juin 1999, p. 1). Voir aussi le paragraphe 12 de la Déclaration de Sarajevo.

**LA MISE EN ŒUVRE  
DU PACTE DE STABILITÉ EN 1999**

Réunie à Bruxelles le 16 septembre 1999, la Table ronde sur l'Europe du Sud-est adopta un certain nombre d'arrangements pratiques sur la base desquels les Tables de travail ont commencé, le mois suivant, à fonctionner (13). On dressera ici le premier bilan de l'activité de chacune de celles-ci.

*Le volet « démocratisation et droits de l'homme »*

Présidée par le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCMN) et co-présidée par la Hongrie (jusqu'au 30 juin 2000), cette Table tint sa réunion inaugurale à Genève les 18 et 19 octobre 1999. Elle décida de se concentrer sur sept grands thèmes dont chacun fut confié à la direction d'une institution internationale ou d'un État de concert avec une ou plusieurs organisations internationales (14) :

<i>Thème</i>	<i>Coordonnateur(s)</i>
Droits de l'homme et des minorités nationales	Slovénie, Conseil de l'Europe, HCMN
Bonne gouvernance	Conseil de l'Europe
Médias	Royaume-Uni
Promotion du rôle des femmes	OSCE
Retour des réfugiés et personnes déplacées	HCR
Coopération en matière d'éducation	Autriche, Processus de Graz renforcé
Coopération interparlementaire	Processus de Royaumont

Pour chacun des quatre premiers thèmes, la Table de travail estima nécessaire de mettre sur pied un module spécial dit *task force* chargé de dresser l'inventaire des programmes existants, d'identifier les complémentarités possibles, de formuler des priorités et de choisir les projets à mettre en œuvre :

– Placé sous la direction de la Slovénie, le module *droits de l'homme et des minorités nationales* a reçu un mandat dont l'exécution a été dévolue au Conseil de l'Europe et au HCMN. Ce mandat comporte deux tâches. La première est particulièrement ambitieuse : l'élaboration d'un programme d'action pour l'élimination des tensions ethniques dans la région. Ce programme, qui sera présenté lors d'une conférence qui se tiendra en Slovénie au printemps 2000, procédera d'une radiographie de la situation existante établie sur la base d'une série de consultations effectuées par le Conseil de l'Europe et le HCMN auprès des acteurs directement concernés (gouvernements et représentants des minorités nationales) d'abord en Croatie, Bosnie-Herzégovine

(13) Les décisions prises par la Table ronde figurent dans *Official Texts, op. cit.*, pp. 24-43.

(14) Voir *Official Texts, op. cit.*, pp. 44-48.



vine, Macédoine et Albanie, puis en Roumanie, Hongrie, Grèce et Bulgarie. La seconde tâche dévolue au module est plus ciblée en ce sens qu'elle concerne une minorité ethnique dont la situation n'a fait que s'aggraver depuis la fin de la guerre froide : celle des Roms et Sintis ou, autrement dit, des Tsiganes (15). L'objectif ici est d'élaborer au plan régional des mesures de protection concrètes en faveur de cette composante légitime des sociétés et cultures des pays de l'Europe du Sud-est. Il paraît certain, bien que les textes actuels ne l'indiquent pas, que ce module du Pacte de stabilité donnera une impulsion nouvelle aux activités du « *Point de contact* » établi à Varsovie entre les gouvernements, les organisations intergouvernementales (en particulier le Conseil de l'Europe) et les ONG pour les questions relatives aux Roms et Sintis gérées, depuis 1995, par l'OSCE (16).

– Confié au Conseil de l'Europe, le module sur la *bonne gouvernance* vise à aider les pays de la région à créer des institutions de protection des droits de l'homme et des minorités nationales (en particulier du type *ombudsman*) et de les relier en réseau au niveau régional aux fins de la lutte contre la corruption, de l'accroissement de l'efficacité des administrations locales et de la promotion de la coopération transfrontières. C'est dans cette perspective que la Hongrie a organisé à Szeged, les 7 et 8 octobre 1999, une conférence groupant des maires de municipalités dirigées par des membres de l'opposition serbe, des représentants de médias libres yougoslaves et des responsables de la gestion de villes européennes pour débattre du rôle de l'administration locale, de l'utilisation démocratique des médias et de l'assistance à fournir aux municipalités anti-Milosevic en matière économique et humanitaire – manifestation ayant débouché sur l'institution, par la ville de Szeged, d'un fonds public auquel le gouvernement hongrois décida aussitôt de contribuer à concurrence de 350 millions de forints (17). Il convient encore de noter que la question de la bonne gouvernance (notamment dans ses rapports avec la lutte anti-corruption) a été inscrite à l'ordre du jour des trois Tables de travail du Pacte de stabilité : elle en constitue un thème pour ainsi dire récurrent.

– *Médias*. Compte tenu du rôle dévastateur joué par les médias dans le développement de la haine ethnique, en particulier lors des conflits yougo-

(15) Les populations connues sous l'exonyme généralement péjoratif de « Tsiganes » ou « Gitans » comptent entre 9 et 12 millions de personnes dans le monde, dont 6 à 10 millions en Europe – notamment en Roumanie (2,2 millions), en Bulgarie (plus de 600 000) et dans les pays de l'Ex-Yougoslavie. Elles forment trois grands groupes : les Roms (Europe centrale et orientale), les Sintis ou « Manouches » (Allemagne, Italie, France) et les Kalé (Espagne, Portugal, France). Les Roms représentent à eux seuls les 9/10<sup>e</sup> des trois groupes.

(16) Établi au sein du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, le Point de contact fonctionne essentiellement comme une centrale de collecte et de distribution d'informations législatives et autres. Pour plus de détails, voir les recommandations formulées par la dernière en date des conférences d'examen de l'OSCE tenue en 1999 à Vienne et à Istanbul (RC.GAL/175/ 99 du 19 novembre 1999, pp. 30-32). Rappelons aussi que depuis 1969 (résolution 563 de l'Assemblée parlementaire), le Conseil de l'Europe joue un rôle de pionnier sur la question des Roms.

(17) Voir OSCE : document PC.DEL/527/99 du 14 octobre 1997. Voir aussi *Official Texts, op. cit.*, p. 39.

slaves, les participants au Pacte de stabilité ont jugé nécessaire de confier à un module, placé sous la direction du Royaume-Uni, le thème des médias libres et indépendants. Le module a pour mandat de promouvoir la liberté d'expression dans une perspective régionale ainsi que de favoriser le développement de médias démocratiques dans la RFY. L'une de ses premières tâches concrètes est d'élaborer, sur la base de propositions britanniques, une « Charte des médias de l'Europe du Sud-est » qui contiendrait notamment des dispositions sur l'abolition de la censure étatique, la neutralité politique des journalistes et le non emploi dans les médias de personnes faisant l'objet d'une inculpation du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (18). Les organisations internationales devant normalement être appelées à fournir une contribution majeure au module sont non seulement le Conseil de l'Europe, mais aussi l'OSCE qui dispose, depuis 1998, d'un Représentant pour la liberté des médias particulièrement entreprenant (19).

– La *promotion du rôle des femmes*, autre thème récurrent du Pacte de stabilité, a été attribuée à l'OSCE. Cette institution, qui depuis 1998 accorde une attention croissante au rôle des femmes dans la vie publique et la société civile, doit gérer les activités d'un module à composition mixte (gouvernements/ONG) chargé de proposer un plan d'action en faveur de l'égalité entre hommes et femmes, y compris sur le plan de la vie politique (20).

S'agissant des trois thèmes restants, la Table de travail considéra préférable de faire usage de mécanismes existants :

– Le thème fondamental du *retour des réfugiés et des personnes déplacées* a ainsi été confié au « Groupe de travail sur les questions humanitaires », géré par le Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies (HCR) d'abord sous les auspices de la Conférence internationale de l'ex-Yougoslavie (1992-1996) et, depuis, sous la direction de l'organe spécial chargé de suivre la mise en œuvre de l'Accord de Dayton (le *Peace Implementation Council*) (21). Rappelons que les conflits sanglants qui marquèrent l'éclatement de la Yougoslavie avaient provoqué l'exode de plus de 3 millions de personnes dans la région du Europe du Sud-est. À la fin de 1999, l'action internationale, menée essentiellement par le HCR, sur la base du mandat formulé dans l'Annexe 7 de l'Accord de Dayton, avait permis le retour d'un million et demi de réfugiés et de personnes déplacées. Mais ces retours partiels n'avaient rien réglé : dans la plupart des cas, les rapatriés vivaient dans

(18) Pour les idées de base que le Royaume-Uni propose d'inclure dans la Charte, voir *Official Texts, op. cit.*, p. 40.

(19) Sur ce point, voir le *Yearbook 1998/99* publié par le Représentant pour la liberté des médias.

(20) Sur les activités de l'OSCE dans ce domaine, voir Rapport annuel [du Secrétaire général] sur les activités de l'OSCE. 1<sup>er</sup> décembre 1997-30 novembre 1998 (SEC.DOC/2/98 du 2 décembre 1998, pp. 69-70).

(21) Le « Groupe de travail sur les questions humanitaires » fut institué en 1992 par la Conférence internationale de Genève sur l'ex-Yougoslavie en tant qu'organe subsidiaire de celle-ci et placé sous la direction du HCR. Après la dissolution de la Conférence, intervenue en janvier 1996 (et consécutivement à l'Accord de Dayton dont l'Annexe 7 chargeait le HCR d'élaborer une stratégie régionale aux fins du retour dans leurs foyers des populations déplacées à la suite par suite de l'éclatement de la Yougoslavie), il fut simplement rattaché au *Peace Implementation Council*.

une sécurité personnelle précaire, ne trouvaient pas d'emploi et ne parvenaient pas à faire reconnaître leurs titres de propriété. Vu l'absence d'un environnement politique respectueux des droits de l'homme et offrant une élémentaire sécurité économique, les conditions d'une solution durable n'étaient visiblement guère réunies (22). En un mot, les causes profondes de l'exode massif des populations dans la région persistaient puisque, comme on le sait, l'épuration ethnique avait été l'objectif même et non pas la conséquence des atrocités armées. La décision d'intégrer le Groupe de travail sur les questions humanitaires dans le processus du Pacte de stabilité est d'autant plus pertinente que le Groupe en question compte la RFY comme membre de plein droit.

– Le thème de la *coopération en matière d'éducation* a été dévolu à un forum multilatéral d'origine récente : le « Processus de Graz ». En novembre 1998, époque où elle exerçait la Présidence de l'Union européenne, l'Autriche avait organisé à Graz une conférence d'experts sur le rôle de la coopération en matière d'éducation en faveur de paix, de la stabilité et de la démocratisation de l'Europe du Sud-est. Dans le prolongement de cette initiative, un organe de travail (présidé et financé par les Autrichiens) fut créé sous le non de « Processus de Graz » en décembre 1998. Englobant la Commission européenne, le Conseil de l'Europe, l'UNESCO, le Processus de Royaumont ainsi que les ministères de l'Éducation d'Autriche, d'Allemagne, de Bulgarie et de Finlande, son objectif était de coordonner les efforts de coopération à moyen et long terme entrepris dans la région. Partant de la prémisse que l'éducation constituait un instrument privilégié pour la promotion de la tolérance et de la compréhension mutuelle, les membres du Pacte de stabilité ont estimé qu'il convenait d'utiliser les structures d'un « Processus de Graz renforcé » pour inciter les peuples d'une région où l'ennemi est moins l'étranger que le voisin à trouver enfin un langage commun, en particulier à partir d'une révision de l'enseignement de l'histoire (23).

– Enfin, le thème de la *coopération interparlementaire*, qui se situe dans le prolongement du précédent, est revenu au « Processus pour la stabilité et le bon voisinage dans l'Europe du Sud-est » dit Processus de Royaumont. Lancé par la France à Royaumont le 12 décembre 1995, ce forum s'est développé – en tant que laboratoire de projets financés par le programme PHARE – sous les auspices de l'Union européenne. Sa fonction est d'appuyer la mise en œuvre du volet civil de l'Accord de Dayton par l'encouragement de projets régionaux visant à restaurer la confiance, le bon voisinage, la coopération culturelle et scientifique ainsi que la liberté de mouvement et les contacts humains entre les sociétés civiles des pays de la région.

(22) Voir *Update on Durable Solutions for Refugees and Displaced Persons in the Context of the Dayton Agreement* (Humanitarian Issues Working Group, doc. HIWG/99/5 du 29 novembre 1999, p. 2, tableau 1).

(23) La formule « Processus de Graz renforcé » exprime l'idée d'un processus impliquant une gamme plus large de contributeurs et de partenaires sociaux – dont la Banque mondiale, l'ONU et l'OCDE. Le site Internet du Processus est <http://www.see-educoop.net>

Le Pacte de stabilité a confié au Processus de Royaumont la tâche de formuler un plan d'action visant le développement d'un parlementarisme authentique dans les pays de la région (24).

Pour finir, on constatera que les pays appelés à être les bénéficiaires du Pacte ont gardé ici un profil étonnamment bas. Les coordonnateurs étatiques de la Table de travail sur la démocratisation sont des pays voisins (Slovénie, Hongrie, Autriche) ou même extérieurs à la région (Royaume-Uni) – situation appelée à se prolonger en l'an 2000 puisque la co-présidence de la Table pour les deux semestres de l'année en question sera successivement exercée par la Roumanie et la Slovénie (25).

*Le volet « reconstruction, développement et coopération économiques »*

Présidée par le Directeur général des affaires internationales de la Banque d'Italie (Fabrizio Saccomanni) et co-présidée par l'ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM) pour les six premiers mois de l'an 2000, la Table de travail économique siégea pour la première fois à Bari le 9 octobre 1999. Elle inscrivit aussitôt à son programme d'activités les grands thèmes suivants (26) :

Questions commerciales
Développement régional
Infrastructures régionales
Développement du secteur privé
Coopération avec le secteur privé
Élaboration d'une Charte pour les investissements
Navigaton sur le Danube
Lutte contre la corruption

Cette liste appelle trois brefs commentaires. En premier lieu, les participants décidèrent de ne pas créer de structures de travail *ad hoc*, mais de confier des responsabilités directes à un certain nombre d'institutions internationales gérant déjà dans la région des programmes opérationnels. Ainsi, la Banque mondiale a été sollicitée d'établir (en collaboration avec la BEI) un « *cadre global* » pour le développement régional et les projets d'investissements, la BERD de coordonner les demandes soumises par les pays de la

(24) Le site Internet du Processus est <http://royaumont.lrf.gr>

(25) *Official Texts, op. cit.*, p. 37.

(26) *Official Texts, op. cit.*, pp. 49-52.

région en rapport avec le développement du secteur privé, la BEI d'assurer l'évaluation et la coordination des projets relatifs aux infrastructures régionales et la SECI de mettre sur pied un « *Conseil consultatif des affaires* » régional destiné à stimuler la coopération avec le secteur privé (27). En outre, la Commission du Danube a été mandatée d'étudier le problème (en fait plus politique que technique) du rétablissement de la navigation sur le fleuve. On notera aussi que la Table a établi une procédure précise pour le traitement des projets relatifs aux infrastructures régionales et au secteur privé.

En deuxième lieu, on retiendra l'intérêt particulier porté à la dimension économique du Pacte de stabilité par Washington et Londres. Les États-Unis se sont engagés à organiser sur leur territoire une réunion de haut niveau chargée de proposer un Plan d'action touchant l'élimination des obstacles aux échanges commerciaux intra-régionaux ainsi que l'accession des pays de la région à l'OMC. Quant au Royaume-Uni, il s'est adjugé la tâche d'élaborer (en coopération avec les organisations internationales pertinentes à commencer par l'OCDE) d'une Charte sur les investissements dont le dispositif doit comporter un mécanisme de mise en œuvre et de suivi (28).

En troisième lieu, les participants ont approuvé l'idée américaine d'inclure dans leurs travaux le thème de la lutte contre la corruption mais sans aboutir à une décision concrète : vu la présence du thème de la bonne gouvernance dans les trois Tables de travail, ils jugèrent qu'il plutôt incombait au Coordonnateur spécial du Pacte de stabilité de prendre une initiative à cet égard.

### *Le volet « questions relatives à la sécurité »*

Présidée par le Secrétaire d'État suédois aux Affaires étrangères (Jan Eliasson) et co-présidée par la Bosnie-Herzégovine jusqu'au 30 juin 2000, la Table de travail sur les questions de sécurité inaugura ses travaux à Oslo les 13 et 14 octobre 1999. Contrairement aux deux autres, elle décida de constituer deux sous-tables traitant respectivement de la dimension extérieure et intérieure de la sécurité selon la répartition thématique suivante (29) :

(27) Créée par les États-Unis et l'Union européenne à Genève le 6 décembre 1996, et aussitôt gérée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, la SECI (*Southeast European Cooperative Initiative* ou Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-est) est un forum destiné à encourager la coopération économique entre les pays de la région et de faciliter l'intégration de ceux-ci aux structures européennes. Son site Internet est <http://www.unece.org/seci/>

(28) Sur les éléments de base de la Charte, voir *Official Texts, op. cit.*, p. 41.

(29) Voir *Official Texts, op. cit.*, pp. 53-58.

<i>Questions relatives à la défense et à la sécurité extérieure</i>	<i>Questions relatives à la justice et à la sécurité intérieure</i>
Maîtrise des armements  Mesures de confiance et de sécurité (MDCS) : transparence des budgets militaires, développement des contacts militaires, etc.  Non prolifération des armements (contrôle des exportations d'armes, y compris les armes légères et de petit calibre)  Déminage  Prévention des conflits et gestion des crises	Lutte contre la criminalité organisée et la corruption  Réformes en matière judiciaire et de police     Flux migratoires

Touchant le programme de la *sous-table sur les questions de défense et de sécurité extérieure*, il y a lieu de faire trois remarques.

On soulignera d'abord que l'ensemble des thèmes retenus par cette sous-table relève de la compétence de l'OSCE et en particulier (pour ce qui est des quatre premiers) du Forum pour la coopération en matière de sécurité, organe spécialisé dans les aspects politico-militaires de la sécurité (30). En outre, il y a lieu de rappeler que l'Annexe 1-B de l'Accord de Dayton, intitulée « *Accord sur la stabilisation dans le domaine militaire* », avait confié à l'OSCE la tâche d'élaborer et de mettre en œuvre trois instruments spécifiques : un accord sur les MDCS entre les entités formant la République de Bosnie-Herzégovine (article II); un accord sur la maîtrise des armements liant la République de Bosnie-Herzégovine, les deux entités constitutives de celle-ci, la Croatie et la RFY (article IV); un accord de maîtrise des armements concernant la Yougoslavie et son voisinage (« *in and around Yugoslavia* », article V). Les accords relatifs aux articles II et IV sont devenus opérationnels depuis 1996 (31); en revanche, la négociation de l'accord relatif à l'article V est en cours depuis seulement 1998. Il est donc clair que les activités du Pacte de stabilité relatives aux questions de sécurité extérieures se dérouleront pour l'essentiel à travers l'OSCE. Dans l'immédiat, celle-ci a été chargée de mettre sur pied, sous la direction de l'Autriche un groupe de travail informel sur la question de l'amélioration des contacts militaires entre les pays de la région, y compris par des réunions au niveau des ministres de la Défense.

On notera ensuite que, comme dans le cadre de la Table sur la démocratisation, les pays directement bénéficiaires du Pacte brillent ici par leur man-

(30) Sur les activités du Forum, voir notre ouvrage : *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*. Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 148-221 et 599-604. Voir aussi : OSCE : RC.GAL/175/99 du 19 novembre 1999, pp. 57-69.

(31) Sur ce point, voir *L'OSCE dans l'Europe post-communiste*, op. cit., pp. 568-572.

que d'initiative. À ce stade, les États actifs sont en l'occurrence le Royaume-Uni (qui dirige un module chargé de réaliser une étude comparative des méthodes de budgétisation militaire des pays de la région), l'Autriche (qui dirige le groupe de travail mentionné plus haut sur les contacts militaires), la Bulgarie (organisatrice d'une conférence sur le contrôle des exportations d'armes), la Roumanie (pays disposé à héberger un centre d'information sur le trafic illégal des armes de petit calibre), le Canada (qui a accepté d'établir avec la Slovénie un inventaire des projets et programmes existants dans le domaine du déminage dans la région) ainsi que la Slovénie (initiatrice de l'idée d'un Fonds destiné à financer les activités de déminage et d'un atelier sur la question des armes de petit calibre).

Enfin, on pourrait estimer que la sous-table a visé trop haut en retenant le thème de la prévention des conflits et de la gestion des crises. En fait, elle s'est contentée d'évoquer la possibilité d'un élargissement de la composition de la Force de maintien de la paix du Europe du Sud-est constituée en 1998 entre l'Albanie, la Bulgarie, l'ERYM, la Grèce, l'Italie, la Roumanie et la Turquie (32).

Le programme de la *sous-table sur les questions de justice et de sécurité intérieure* n'appelle pas de longs commentaires. D'une part, ses composantes relèvent (au moins pour les deux premières) du thème récurrent de la bonne gouvernance. D'autre part, sa mise en œuvre exige le concours d'un groupe d'institutions internationales (OCDE, ONU, SECI, Initiative centre européenne, Commission européenne) au sein duquel l'OSCE et le Conseil de l'Europe sont vouées à jouer, en raison de leur expertise, un rôle de premier plan (33).

## CONCLUSION

Par sa finalité aussi bien que par son approche, le Pacte apparaît comme une entreprise originale et surtout bienvenue. Fondée sur le pari d'« *européaniser* » (c'est-à-dire en quelque sorte de débalkaniser les Balkans), cette entreprise propose une réponse opérationnelle, de type intégré et coordonné, aux problèmes globaux d'une région structurellement instable, et auxquels les organisations internationales comme les ONG n'avaient, jusqu'à ce jour, réagi que de manière partielle, dispersée et même incohérente. Dans un sens plus précis, elle vise à résoudre de manière durable les conflits politiques endémiques du Europe du Sud-est en s'attaquant non pas aux symptômes

(32) Pour le texte de l'Accord établissant la Force et qui fut signé à Skopje le 26 septembre, voir OSCE : SEC.DEL/232/98 du 30 septembre 1998.

(33) L'OSCE a été notamment chargée d'établir un module sur la prévention de la traite des êtres humains qui, vraisemblablement, sera géré à partir de la Mission de l'OSCE en Croatie.

de ceux-ci, mais à leurs causes profondes d'ordre à la fois économique, social et humain. Son approche méthodologique illustre par ailleurs les relations nouvelles de partenariat qui, depuis la mise en œuvre de l'Accord de Dayton, ont tendance à se développer entre les organisations internationales en Europe. Le processus du Pacte de stabilité opère à la fois comme un organe de coordination et un laboratoire d'idées nouvelles : son souci est autant d'accroître l'efficacité des programmes existants dans d'autres cadres que de favoriser l'adoption de nouveaux projets. En poussant les structures de coopération multilatérales opérationnellement actives dans la région à travailler en pleine synergie sur la base de leurs « *avantages comparatifs* » respectifs, il constitue une application significative de la « *Plate-forme pour la sécurité coopérative* » incorporée dans la Charte de sécurité européenne adoptée par l'OSCE, à Istanbul, le 19 novembre 1999 (34).

À ce stade tout à fait premier, le succès d'une telle entreprise, dont les objectifs sont judicieux et la méthodologie appropriée, semble dépendre d'au moins trois conditions essentielles. La première condition est la volonté des pays bénéficiaires de se prêter sérieusement au jeu : en l'absence d'une telle volonté, le Pacte ne pourrait que devenir une sorte de coquille vide. La deuxième condition concerne l'intégration systématique et effective des ONG aux activités du Pacte ; cette intégration, indispensable à l'éclosion de sociétés civiles dignes de ce nom, se heurte à l'indifférence ou même à l'hostilité des États de la région dont la législation est généralement restrictive à l'égard des ONG. La dernière condition a trait à l'implication de la RFY – avec ou sans Milosevic – au processus du Pacte. Rappelons que le conflit yougoslave a été, à juste titre, parfois dépeint comme un chapelet de bombes à retardement. Dans cet ordre d'idées, il serait erroné de considérer le Kosovo comme le théâtre de l'ultime explosion : le Monténégro, pour ne citer que cet exemple majeur, fait bel et bien partie de la machine infernale. La crédibilité et la viabilité du Pacte de stabilité dépendra, pour une certaine part, de la bonne gestion de l'affaire monténégrine. Quoi qu'il en soit, une opération d'une telle ambition ne peut d'évidence être jugée qu'à long terme. Il est seulement à souhaiter que ses acteurs ne suivent pas l'exemple du lièvre de la fable – dont le malheur fut de se hâter avec lenteur.

(34) Pour une analyse de la Charte d'Istanbul, voir notre article dans *Défense nationale* de février 2000, pp. 45-55.



## Calendrier des principales prochaines réunions

<i>Organe de travail</i>	<i>Lieu et date</i>
Table de travail I (démocratisation et droits de l'homme)	Budapest, mi-février 2000 (les représentants des <i>Task Forces</i> de la Table de travail I se réuniront préalablement, à Budapest, le 24 janvier 2000)
Table de travail II (reconstruction, développement et coopération économique)	Skopje, mi-février 2000
Table de travail III (questions relatives à la sécurité)	Sarajevo, 15-16 février 2000
Table régionale pour l'Europe du Sud-est	Thessalonique, mi-avril 2000