



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

VUKADINOVIC Nebojsa , "Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est", AFRI
2000, volume I

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/vuka2000.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LE PACTE DE STABILITE POUR L'EUROPE DU SUD-EST

PAR

NEBOSJA VUKADINOVIC (*)

L'idée d'un Pacte de stabilité balkanique avait été énoncée par E. Balladur en 1994 et le terme de « *stabilisation* » des Balkans figurait dans les lignes directrices du processus de Royaumont (1). Mais ce n'est qu'à travers la crise du Kosovo que le besoin d'une approche globale pour la stabilisation et la reconstruction des Balkans se fit sentir. Le *Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est* est ainsi devenu un projet permettant de construire une perspective d'avenir autour de trois axes : politique, économique et militaire.

LE PACTE DE STABILITÉ : ENTRE L'APPROCHE GLOBALE ET L'ATTITUDE AU « CAS PAR CAS »

Les attitudes internationales face aux Balkans ont recelé depuis 1989 des approches morcelées, telles que les reconnaissances rapides de la Slovénie et de la Croatie en décembre 1991 ou encore la proposition d'un référendum en Bosnie-Herzégovine en avril 1992, sans en mesurer toutes les conséquences internes et régionales. De même en décembre 1995, lors des accords de paix de Dayton, la question du Kosovo fut écartée. D'autre part, l'approche au « cas par cas » était le signe révélateur du manque d'une politique étrangère commune de l'Union européenne. On assistait ainsi davantage à des réactions après l'apparition de la violence qu'à une réelle politique de prévention des conflits. De plus, la question nationale a été mise en avant en sous-estimant les réalités économiques et politiques locales. C'est pourquoi la nécessité d'une approche globale pour la stabilisation des Balkans, qui tient compte des spécificités de chacun des pays de cette région de l'Europe, s'est dégagée dès la signature des Accords de Dayton à Paris. Le besoin de renverser les processus de désintégration pour permettre la recomposition régionale devrait donc marquer la fin d'une période de morcellement.

(*) Consultant au CERI.

(1) Initiative destinée à soutenir la démocratisation dans les pays issus de l'ex-Yougoslavie et dérivée de la signature des accords de Dayton à Paris en décembre 1995.

Proposé dès avril 1999 par la présidence allemande de l'UE à ses partenaires européens, le projet fut analysé lors d'une réunion d'experts le 27 mai 1999 et fut présenté dans le cadre de la Conférence de Cologne le 10 juin 1999, puis de Sarajevo, le 30 juillet 1999. Le Pacte a pour raison d'être principale la mise en place d'un cadre de concertation entre de nombreux acteurs déjà engagés dans les Balkans (la Banque mondiale, le FMI, l'UE, l'OSCE, la BERD, l'OTAN, une cinquantaine de pays donateurs pour la reconstruction, les pays de la région et des centaines d'ONG) mais il constitue un ensemble qui comporte plusieurs contradictions. Au cœur de celles-ci, on trouve l'impossibilité de mettre en œuvre un plan de reconstruction des Balkans sans la Serbie, qui est pourtant géographiquement au centre de l'espace que l'on souhaiterait voir sortir du marasme économique. Ceci entraîne un retard dans la mise en place des programmes, et la reconstruction annoncée des Balkans se trouve en fait limitée uniquement au Kosovo avec quelques projets d'aide au développement économique local en Macédoine et en Albanie. De plus, l'approche morcelée de l'espace balkanique persiste malgré l'annonce d'une homogénéisation des Balkans par le Pacte de stabilité. On constate en outre une incapacité de l'Union européenne à mettre en œuvre des mesures multilatérales. Par ailleurs, la division de l'Europe du Sud-est en deux sous-ensembles régionaux en fonction des liens déjà établis avec l'Union européenne, entre d'une part « les pays associés » (Bulgarie, Roumanie, Hongrie, Slovaquie) et « non associés ou Balkans occidentaux » (Croatie, ARY de Macédoine, Bosnie-Herzégovine, RFY, Albanie) empêche la réalisation d'une politique globale. Dans le second sous-ensemble, le morcellement est accentué par la division de la RFY en trois parties : Serbie, Kosovo, Monténégro, avec chacune desquelles l'Union européenne développe des stratégies particulières. Dans ces conditions, la perception des Balkans comme espace homogène correspond à une fiction, même si le Pacte de stabilité doit permettre d'apporter les lignes directrices d'une vision d'ensemble qui reste encore théorique. En son absence, s'annonce d'ores et déjà un risque majeur d'échec pour ce projet qui pourrait être finalement sans portée réelle, accentuant ainsi les frustrations dans la région, accélérant la dérive des Balkans et portant un coup au devenir de la politique étrangère de l'Union européenne.

**LE PACTE DE STABILITÉ
ET L'ORCHESTRATION DES INITIATIVES
POUR L'EUROPE DU SUD-EST**

Lors de la conférence interparlementaire sur la stabilisation et la reconstruction des Balkans à l'Assemblée nationale, le 24 novembre 1999, le coordinateur du Pacte de stabilité, M. Bodo Hombach déclarait que son rôle était proche de celui d'un chef d'orchestre. L'observation des différentes

composantes du Pacte dans sa forme actuelle permet d'y déceler une superposition d'initiatives et d'acteurs. Ainsi, après la fin des opérations militaires, le *processus de Royaumont* est devenu l'élément central de la table politique du Pacte de stabilité. Initialement, il s'agissait de soutenir des projets pour favoriser les rapports de bon voisinage et la démocratisation par des aides accordées aux ONG et aux médias. Des mesures similaires avaient déjà été adoptées au sein du programme PHARE, mais l'intérêt principal du processus de Royaumont a été de mettre en avant l'idée d'une « approche régionale » globale (2), en rassemblant les États membres de l'UE, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Hongrie, l'ARY de Macédoine, la Roumanie, la Slovénie, la Turquie, la RFY, les États-Unis et la Fédération de Russie. Le Conseil de l'Europe, l'OSCE et plusieurs ONG y participent. Ce processus a démarré très lentement et les premières réunions n'ont pas permis de définir une ligne d'action claire. Le financement de quelques projets parmi une soixantaine a été accepté par l'Union européenne (8 millions d'euros), et cela uniquement à partir de novembre 1998.

TABLEAU I

Les principaux acteurs du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-est

<i>Table politique</i>	<i>Table économique</i>	<i>Table militaire</i>
Processus de Royaumont (ONG) OSCE Conférences balkaniques BERD BEI Pays donateurs Coopération économique de la Mer Noire Initiative Centre-européenne	Union européenne (OBNOVA) FMI Banque mondiale SECI	OTAN (Partenariat pour la paix) UEO PESC

Dans la table politique du Pacte, on trouve également les Conférences balkaniques qui sont plus anciennes que le processus de Royaumont puisqu'elles tenaient une place importante dans le cadre des politiques étrangères des pays de la région (3). Cependant, il s'est avéré qu'elles ne peuvent

(2) Voir le texte de la Conférence de presse à l'issue de la réunion du groupe de contact international et du groupe de contact de l'OCI – Conférence de Paris sur la Bosnie-Herzégovine (Royaumont, 13 décembre 1995), DPIC, 1995, p. 5.

(3) L'ancienne Fédération yougoslave de Tito y voyait notamment un moyen pour affirmer sa politique de non-alignement. Depuis 1993, la Bulgarie s'est considérablement engagée en faveur des Conférences balkaniques pour affirmer sa volonté de soutenir les rapports de bons voisinages dans un environnement particulièrement instable.

pas avoir d'effets sur le terrain sans une assise plus large et une coordination d'ensemble des organisations internationales.

Peu après la mise en place du processus de Royaumont, une initiative américaine, la SECI (4), a inauguré une première approche économique transversale face aux Balkans. Dans le Pacte de stabilité, la SECI occupe une place importante dans la table économique. Le retard et l'incapacité de développer des projets communs européens contraste ici avec la rapidité des propositions américaines. La SECI s'inscrit dans une optique de développement par la coopération économique régionale en favorisant une douzaine de projets sectoriels. (Tableau 2). Chacun est placé sous la responsabilité d'un pays d'accueil participant à l'initiative. L'ensemble de ces projets repose donc sur la recherche d'une dynamique de développement interne favorisée par des rapports d'échanges sectoriels. Cette approche fut déjà suivie à une plus petite échelle dans le cadre de la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine par la mise en place de projets intégrateurs sectoriels entre les entités, sans succès (5). Par ailleurs, l'orientation unidimensionnelle de la SECI, axée sur le développement des investissements financiers privés, sans accompagnement par des mesures politiques, risque de ne pas en faire un garant de la stabilité régionale. En outre, une telle approche dans un contexte de graves difficultés macro-économiques et structurelles, dues en grande partie à la récession provenant des transformations de la région, reste limitée. Enfin, même en supposant que la SECI puisse favoriser une plus grande intégration économique régionale, on peut s'interroger sur les objectifs américains qui se trouvent derrière une telle entreprise. Ceux-ci semblent être davantage d'ordre géostratégique, même si la volonté de favoriser les initiatives économiques privées est mise en avant. En effet, la participation de la Turquie et de la Moldavie à la SECI permet de dessiner un contour assez large de l'Europe du Sud-est.

Une concurrence dans la table économique du Pacte de stabilité pourrait apparaître entre la SECI et le programme OBNOVA, mis en place par l'Union européenne en 1997 pour la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine (6) et permettant actuellement la reconstruction du Kosovo. On décèle dans OBNOVA les prémisses d'une vision plus large des Balkans puisque ce programme s'étend à plusieurs pays et intègre également la notion de coopération régionale. Il a permis jusqu'à présent d'appliquer sur le terrain le concept encore flou « *d'approche régionale* » prôné par l'Union européenne. Ce programme paraît moins clair que la SECI quant à la définition des projets

(4) La SECI (« *South East Cooperative Initiative* ») est présidée par E. Busek, ex-vice-chancelier de l'Autriche. Les pays participants à cette initiative sont les suivants : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, Hongrie, ARY de Macédoine, Moldavie, Roumanie, Slovaquie et Turquie. Les États-Unis, l'Italie, la Suisse, l'Autriche et l'Allemagne sont des pays qui supportent financièrement la SECI.

(5) N. VUKADINOVIC, *La reconstruction de la Bosnie-Herzégovine : aide internationale et acteurs locaux*, Les études du CERI, décembre 1996.

(6) Initialement, le programme PHARE était en grande partie chargé de la reconstruction, même si sa mission première était de fournir une assistance technique aux pays d'Europe centrale en transition.

éligibles et ne prend pas en compte l'ensemble des pays balkaniques. L'Agence pour la reconstruction des Balkans – créée par l'Union européenne et la Banque mondiale et en charge de l'ensemble du processus de reconstruction, devra néanmoins délimiter les compétences de ces deux projets concurrents.

TABLEAU II
Projets majeurs adoptés dans le cadre de la SECI

<i>Projet</i>	<i>Pays d'accueil</i>
Flux transfrontaliers de personnes et de marchandises	Grèce
Réseaux de distribution d'énergie	Hongrie
Soutien financier aux petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire de micro-crédits	Roumanie
Goulots d'étranglement des réseaux de transports	Bulgarie
Interconnexion et extension des réseaux de gaz naturel	Bosnie-Herzégovine
Réhabilitation du Danube	Autriche
Coopération en matière boursière	Turquie
Développement et interconnexion des systèmes d'énergie électrique	ARY de Macédoine

Dans ce jeu déjà complexe, d'autres acteurs sont destinés à jouer des rôles plus ou moins importants, notamment un grand nombre d'initiatives nationales ou régionales (Initiative Centre européenne – CEI, Coopération économique de la Mer noire – BSEC, etc.), mais la coexistence de plusieurs structures administratives risque de créer des confusions dans la mise en place des instruments de la reconstruction et de coopération économique régionale en affectant leur efficacité. Malgré certaines timides avancées concernant notamment le problème des infrastructures, la première réunion de la table économique tenue à Bari le 9 octobre 1999 ne semble pas avoir levé toutes les ambiguïtés quant aux rôles respectifs de chaque partenaire.

Les limites des approches transversales et globales mises en avant dans le Pacte de stabilité sont déjà visibles. Ainsi, dans le nouveau contexte créé par la guerre contre la RFY, on peut constater la superposition de perceptions et d'objectifs divergents concernant les Balkans, reflétant des contradictions entre alliés atlantiques (7) sur les questions du partage du coût de la reconstruction et du périmètre des pays concernés (notamment l'épineuse

(7) « La compétition implicite que les États-Unis et l'Union européenne entreprennent dans la région conduit de plus en plus à la prolifération et à la duplication des initiatives régionales » (S. CLÉMENT, *Les Cahiers de Chaillot*, UEO, 1997, p. 37).

question de l'intégration ou pas de la Serbie (8)). Les relations au sein de l'Union européenne ne contribuent pas non plus à la formalisation de plans d'action cohérents. En effet, l'approche globale de l'UE consiste à ne pas fermer les perspectives d'une adhésion des pays balkaniques. Celle-ci devant intervenir dans un temps indéfini étant donné les difficultés économiques et politiques des pays concernés. En s'inspirant de ses rapports avec les pays d'Europe centrale au début des années 1990, l'Union européenne estime que la mise en place d'accords de stabilisation et d'association (ASA) conditionnels (« *coopérez entre vous avant de coopérer avec nous* ») (9) permettrait de créer un cadre de concertation suffisant avec les pays balkaniques post-socialistes. La majorité des pays de l'Europe du Sud-est non associés n'a pas encore signé d'accords de stabilisation et d'association à l'UE. Cette approche théorique globale privilégie l'intégration régionale comme étape préalable à l'association à l'UE, ce qui toutefois ne satisfait ni les États-Unis qui poussent vers une intégration rapide des Balkans dans l'UE (10), ni les pays de l'EU les plus impliqués dans la région (notamment l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et la Grèce), tentés aussi de promouvoir une politique plus ambitieuse. On peut ajouter qu'une politique qui favoriserait l'intégration régionale comme étape préalable d'une intégration à l'UE n'aurait un sens que si cette intégration se réalisait de façon groupée (« *tous ou personne* »). Or, les principaux acteurs intéressés, dans la région ou au sein de l'UE, seront extrêmement hésitants, voire hostiles à une telle perspective, par ailleurs politiquement peu praticable. Par conséquent, l'orientation actuelle consiste en une relative accélération des procédures d'adhésion avec les pays de l'Europe du Sud-est associés et un ralentissement avec les « *Balkans occidentaux* ».

STABILISATION ET RECONSTRUCTION : DEUX PROCESSUS DIVERGENTS ?

Le Pacte de stabilité balkanique devrait permettre de favoriser la stabilisation politique et la reconstruction économique des Balkans. Mais l'impossibilité de considérer l'espace balkanique dans son ensemble et l'absence de vision globale annoncée dans l'élaboration de ces deux processus retardent la mise en place des projets sur le terrain. De plus, les orientations et les objectifs de la reconstruction se limitent à la nécessité de développer la coopération régionale. Le pari annoncé suppose que la coopération régionale

(8) Selon le Secrétaire d'État allemand G. Verheugen, le conflit du Kosovo est une affaire européenne et de son côté la Banque Européenne d'Investissement serait prête à s'engager financièrement dans la reconstruction de la Serbie (SZ 12-13/6/99) en supposant une levée partielle de l'embargo pour les villes d'opposition.

(9) Paradoxalement, la Bosnie-Herzégovine avec sa situation d'une « *économie de protectorat* » bénéficie de la non application de la conditionnalité de coopération régionale et pourrait être plus facilement liée à l'UE.

(10) S. Eizenstat, Secrétaire adjoint au Trésor américain (AFP, 25/9/99).

pourrait corriger les effets négatifs de la transition économique (baisse de la production, faiblesse des revenus, absence de dynamiques internes) caractéristiques de la majorité des pays post-socialistes de la région. Par ailleurs, le terme de reconstruction recouvre pour l'instant deux réalités territoriales : la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo, toutes deux sous perfusion économique internationale et pratiquement sous « protectorat » pour une période indéterminée. Enfin, le Kosovo évolue désormais dans un contexte de double virtualité : il est toujours lié à la RFY par une souveraineté formelle, alors que la majorité albanaise le considère comme indépendant. Or, dans l'hypothèse d'une indépendance effective de la province, toute la logique de reconnaissance des pays issus de l'ex-Yougoslavie par la « communauté internationale » – reposant sur la transformation des frontières administratives des républiques en frontières extérieures – serait invalidée. Le Kosovo n'ayant jamais eu le statut de république, sa sécession *de facto* aurait pour effet probable d'accélérer les tendances à la désintégration de la Bosnie-Herzégovine. Dans ce pays, divisé en deux entités (la république serbe de Bosnie et la Fédération de Bosnie, avec une partie croate et une autre musulmane), les administrations communes mises en place suite aux accords de Dayton sont loin de fonctionner de façon satisfaisante, et la perspective d'une paix durable reste incertaine (11). En même temps, la minorité albanaise semble de plus en plus radicalisée en ARY de Macédoine (12), alors que les problèmes soulevés par la minorité hongroise en Roumanie, les minorités turques ou musulmanes en Bulgarie (13) et en Grèce, ou la minorité grecque en Albanie sont loin d'être définitivement résolus. Enfin, les risques de violences restent toujours présents en Albanie, pays tiraillé par de profonds clivages historiques, religieux et sociaux (voire claniques) entre le Nord et le Sud (14). En outre, les fragmentations de l'espace balkanique sont renforcées de façon paradoxale par la mise en place d'une reconstruction à géométrie variable. En effet, les divergences d'intérêt parmi les pays donateurs et la limitation des moyens ne laissent pas espérer dans l'immédiat une aide substantielle pour le développement de l'ensemble des Balkans au-delà des fonds dégagés pour surmonter les difficultés les plus graves dues à la guerre. Cette logique risque d'aboutir, comme en Bosnie-Herzégovine, à de nouvelles disparités régionales qui pourront se creuser en fonction de

(11) Les nouveaux programmes éducatifs mis en place par les partis nationalistes au pouvoir et financés par les programmes de reconstruction de l'Union européenne constituent un bon exemple des clivages et de la reproduction de la haine ethnique dans ce pays.

(12) Selon le recensement de 1994, la minorité albanaise dans ce pays s'élève à 22,9 % de la population, ce qui représente environ 500 000 personnes. Cependant, selon certaines estimations, il y aurait environ 130 000 Albanais supplémentaires non enregistrés. Voir à ce sujet « Unfinished Peace », *Report of international Commission on the Balkans*, The Aspen Institute, Carnegie endowment for international peace, 1996, p. 119.

(13) La nouvelle Constitution de ce pays, promulguée le 12 juillet 1991 ne mentionne pas le terme de « minorité ». La Bulgarie étant un « État unitaire à autodétermination locale » les « formations territoriales autonomes ne sont pas admises ».

(14) Le rôle de l'UCK dans les antagonismes politiques intérieurs en Albanie n'est pas tout à fait clair. Cependant, il semble acquis que la tentative de coup d'État de S. Berisha en septembre 1998 s'est appuyée sur l'aide de l'UCK, massivement présente et entraînée dans le nord du pays.

l'importance des ressources dégagées pour chaque entité et le temps de démarrage du processus de reconstruction. Ainsi, le Kosovo pourrait connaître un essor économique reposant d'une part sur la concentration de flux financiers internationaux et d'autre part sur l'économie informelle, comme on a pu l'observer en Herzégovine tandis que la Voïvodine, région plus riche, risque de connaître un déclin comme ce fut le cas pour la République serbe de Bosnie, suite au retard pris dans la participation au processus de reconstruction. La Bulgarie et la Roumanie, quant à elles, ne semblent pas être prioritaires dans la mise en place de projets de reconstruction. Ces deux pays – qui ont souffert de l'embargo international sur la RFY – sont dans l'impossibilité de régler leurs problèmes économiques structurels sans un engagement conséquent des acteurs internationaux (15). Il en va de même pour l'ARY de Macédoine et l'Albanie. Cette évolution différenciée des niveaux de développement ne reposant pas sur les réalités économiques locales, mais sur la concentration des flux financiers venant de l'étranger, risque fort d'attiser les nationalismes et d'alimenter l'économie informelle.

Pendant les premiers mois qui ont suivi l'arrêt des bombardements de l'OTAN, on a pu constater une tendance à confondre stabilisation politique et reconstruction économique, dans le sens où l'engagement financier des acteurs internationaux aurait eu un effet déterministe sur les paramètres politiques locaux (16). Sans contester l'importance et l'absolue nécessité des ressources mises à la disposition des pays de la région, il serait toutefois illusoire de penser à une solution purement économique de problèmes qui ont des racines beaucoup plus complexes. Les blocages politiques ont historiquement joué un rôle prépondérant dans les Balkans en empêchant souvent le développement d'attitudes coopératives sur le plan économique, malgré l'existence de plusieurs initiatives lancées à ce niveau. Dans la phase actuelle, les contraintes politiques semblent encore une fois particulièrement puissantes, en particulier dans la partie occidentale de la péninsule (17). Dans cet espace, la détérioration des problèmes sociaux (paupérisation, chômage, ...) totalement délaissés dans le cadre des approches économiques néolibérales de la transition (programme de stabilisation macro-économique) appliquées par les élites locales, favorise le développement de l'économie informelle. Cette voie pourrait déboucher sur la création d'un vaste espace sous perfusion internationale profitant principalement aux élites locales. Le processus de reconstruction de la Bosnie-Herzégovine en est la meilleure

(15) Certains pays limitrophes de la RFY (notamment la Bulgarie et la Roumanie) montrent déjà des signes de frustration quant à l'insuffisance et aux retards dans la mise en place des dispositifs d'aide.

(16) Le refus d'aide économique à la RFY, visant sa déstabilisation politique, serait l'autre face de cette même approche.

(17) On peut percevoir ce problème au niveau de la libre circulation des personnes qui est quasiment inexistante entre la Serbie et la Croatie ou entre les différentes entités de la Bosnie-Herzégovine. Des politiques de visas drastiques rendent impossible le retour à leurs foyers des quelques trois millions de réfugiés et déplacés dans l'espace de l'ancienne RFSY. L'abandon de cette politique restrictive des visas est indispensable pour le développement de la coopération régionale et la réapparition de dynamiques économiques transfrontalières.

illustration. À l'inverse de cette vision pessimiste, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est peut permettre de décloisonner les Balkans et d'ouvrir des perspectives de développement. Pour cela, l'UE devra favoriser la libre circulation et la création d'une zone de libre-échange. Pour atteindre ces objectifs, il sera nécessaire de mettre en œuvre une coordination permanente entre les trois tables du Pacte de stabilité et de porter une attention particulière aux blocages potentiels.