



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

MAJZA Béatrice , "Un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est : Vers
l'eupéanisation des Balkans", AFRI 2000, volume I
Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/majza2000.pdf>

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

**UN PACTE DE STABILITÉ
POUR L'EUROPE DU SUD-EST :
VERS L'« EUROPÉANISATION » DES BALKANS ?**

PAR

BÉATRICE MAJZA (*)

L'Union européenne semble avoir la vocation de n'intervenir qu'à l'issue des conflits qui secouent l'Europe de l'après-guerre froide. C'est en effet après s'être de nouveau illustrés par leur incapacité à gérer une nouvelle crise yougoslave (1), que les Quinze décidèrent de lancer, en avril 1999, un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, destiné à assurer la sécurité, la démocratisation et la reconstruction économique des Balkans à long terme.

Ce plan de stabilisation repose sur une idée simple : les problèmes de sécurité (minorités, frontières, armements,...) doivent être résolus par le dialogue, la coopération, par des engagements bilatéraux et/ou multilatéraux de recourir à des procédures pacifiques de règlement en cas de conflit et non plus par l'emploi de la force. La crise du Kosovo a mis en exergue la nécessité d'une approche globale des problèmes des pays en crise de l'Europe du Sud-est et de leur intégration dans la communauté euro-atlantique (2).

L'Union européenne, confrontée à un nouveau défi géopolitique, s'est posée en chef de file de ce processus de pacification, en collaboration avec les pays partenaires du G8 et de la région. L'objectif est de combiner une approche régionale et une approche individualisée, pays par pays, tout en assurant une bonne articulation entre le Pacte et les interventions des institutions en charge de la reconstruction et du développement (Commission européenne et Banque mondiale). Un véritable Plan Marshall a été ainsi lancé en faveur de cette région, pauvre à l'origine et décimée par les 73 jours de bombardements de l'OTAN.

S'agit-il, après l'Europe centrale et orientale, d'« *européaniser les Balkans* » ? En 1995, l'Union européenne avait déjà adopté un Pacte de stabilité

(*) Maître de conférences à la faculté de Droit de Caen.

(1) L'un des paradoxes de la crise du Kosovo aura bien été l'inadéquation entre l'action diplomatique ambitieuse de l'UE face aux événements et les limites militaires constatées lors de la mise en œuvre des frappes aériennes occidentales. À une diplomatie européenne offensive, riche d'initiatives, capable de se mobiliser tout au long de 1998 et encore au début de l'année 1999 selon des procédures originales (groupe de contact, coprésidence de la France et du Royaume-Uni des conférences de Rambouillet et de Kléber) est venue se substituer, à partir du moment où il a été jugé nécessaire de recourir à la force, la présence de l'OTAN (voir Pierre Vimont, « les enjeux de la crise du Kosovo pour l'Europe », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 429, juin 1999, pp. 369-371).

(2) Déclaration du Conseil de l'Atlantique nord à l'issue de la réunion extraordinaire, Bruxelles, 12 avril 1999, § 15.

dont l'objectif était d'inciter les anciens pays de l'Est, candidats à l'adhésion, à signer des traités bilatéraux afin de régler leurs problèmes de minorités et de frontières. Ce Pacte s'inscrivait clairement dans la stratégie de l'Union européenne d'élargissement à l'Est. Ce nouveau plan de stabilité pour l'Europe du Sud-est, qui n'est pas sans présenter des points communs avec le premier exercice, poursuit les mêmes objectifs ambitieux : garantir la paix, la stabilité et la prospérité de la région (I), favoriser la coopération régionale et sceller le rapprochement entre l'UE et les Balkans en offrant, à terme « *une pleine intégration dans ses structures* » (3) (II).

LE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX ET DE LA STABILITÉ EN EUROPE DU SUD-EST

Contrairement au Pacte de stabilité pour l'Europe centrale et orientale, ce n'est pas la France qui a été à l'origine de ce nouveau processus, mais l'Allemagne et son chancelier Gerhard Schröder (4). C'est le 8 avril 1999, lors de la réunion du Conseil Affaires générales de l'UE au Luxembourg, que Joschka Fischer, ministre des Affaires étrangères allemand, a présenté à ses partenaires européens un projet de Pacte de stabilité pour les Balkans, placé sous les auspices de l'OSCE.

Le 17 mai, le Conseil Affaires générales adopta une position commune concernant un *Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est* (5) dont l'objectif serait d'assurer « *la coopération entre les pays de la région de l'Europe du Sud-est en vue de l'adoption d'un vaste ensemble de mesures visant à assurer à long terme la stabilisation, la sécurité, la démocratisation ainsi que la reconstruction et le développement économiques de la région et à établir des relations durables de bon voisinage entre ces pays et entre eux et la communauté internationale (...). Afin de réaliser ces objectifs, l'Union convoquera une conférence sur l'Europe du Sud-est, qui se déroulera dans le contexte du processus de Royaumont* (6) (...) » (7).

Le 27 mai, à Bonn, les hauts fonctionnaires de l'Union européenne, de neuf pays de l'Europe du Sud-est (8), de la Russie, des États-Unis, du

(3) Conseil européen, conclusions de la présidence, Cologne, 3-4 juin 1999, § 72 [*Documents d'actualité internationale*, n° 14, 15 juillet 1999, pages 547 s.].

(4) Il faut remarquer que l'Allemagne, au début de l'année 1999 a occupé des positions stratégiques au sein des Organisations internationales : elle assurait la présidence de l'UE ainsi que celle du G8.

(5) La terminologie « *Pacte de stabilité pour les Balkans* » a été abandonnée afin d'éviter toutes confusions avec les conférences balkaniques de la fin du siècle dernier.

(6) Le processus de Royaumont a été lancé par l'Union européenne la veille de l'adoption des accords de Dayton, le 13 décembre 1995, afin d'encourager les relations de bon voisinage entre les pays de l'Europe du sud-est. Il regroupe les États de la région, y compris la République fédérale de Yougoslavie (RFY), les Quinze pays de l'UE, des représentants de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, la Russie et les États-Unis.

(7) Position commune 1999/345/PESC du Conseil arrêtée sur la base de l'article 185 du traité sur l'Union européenne concernant un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, *J.O.*, L 133 du 28 mai 1999. Il faut remarquer que le Pacte de stabilité pour l'Europe centrale et orientale avait fait l'objet d'actions communes.

(8) Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine (ERYM), Hongrie, Roumanie, Slovénie, Turquie.

Canada et du Japon, ainsi que les représentants des Organisations internationales concernées (ONU, OSCE, Banque mondiale, OTAN,...), se mirent d'accord sur le principe d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est qui devait être adopté en juin par les ministres des Affaires étrangères.

Comme dans le cadre du premier Pacte, c'est en échange d'un engagement en faveur de la démocratisation, de la non-agression et du respect des droits de l'homme (A) que les pays de l'UE et du G8 proposent aux pays de la région une aide financière (B), assortie pour l'UE, d'une perspective d'adhésion à long terme.

L'adoption du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est : la reconnaissance d'une légitimité internationale

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est a très rapidement été intégré et reconnu par la communauté internationale comme étant un élément essentiel de l'approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région. D'abord cité dans le document de paix russo-occidental, en dix points, accepté par Belgrade, le 3 juin 1999, comme étant susceptible de « *favoriser un approfondissement de la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale* », il a ensuite fait l'objet d'une référence expresse dans la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies, du 10 juin 1999, ce qui lui confèrait une légitimité internationale incontestable (9).

Le 10 juin 1999, à Cologne, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est a été adopté par les pays membres de l'UE, les pays non européens du G8 (États-Unis, Canada, Japon, Russie), la Norvège, les États de la région (Albanie, Bulgarie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Hongrie, ERYM, Roumanie, Slovénie, Turquie) (10). Les représentants de 19 Organisations internationales (11) acceptèrent également le principe d'un tel processus (12).

(9) L'ONU s'est félicitée « *du travail que l'Union européenne et les autres organisations internationales accomplissent en vue de mettre au point une approche globale du développement économique et de la stabilisation de la région (...), y compris la mise en œuvre d'un pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est avec une large participation internationale en vue de favoriser la démocratie, la prospérité économique, la stabilité et la coopération régionale* » (Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies, 10 juin 1999, § 17).

(10) Le statut d'observateur a été attribué à Chypre, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie, la Moldavie, le Monténégro, la Pologne, la République tchèque, la Suisse et l'Ukraine.

(11) UE, OSCE, ONU, OTAN, Conseil de l'Europe, OCDE, Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations unies, CICR, UEO, Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Banque européenne d'investissement (BEI), Organisation de la conférence islamique (OCI), Communauté des États indépendants (CEI), Initiative pour la coopération dans l'Europe du sud-est (SECI), Zone de coopération économique de la Mer noire (ZCEMN), processus de coopération de l'Europe du sud-est (SEECF), processus de Royaumont.

(12) Le Pacte s'adresse donc à trois cercles d'États : le premier cercle concerne les pays qui sont affectés depuis 1991 par les guerres et les crises (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ERYM, RFY); le deuxième cercle concerne les pays voisins des précédents (Bulgarie, Hongrie, Grèce, Roumanie et Slovénie), leur participation au processus de stabilisation est indispensable car des liens d'interdépendance peuvent être réalisés; le troisième cercle, le plus large est celui des autres États et des Organisations internationales qui doivent appuyer les efforts de démocratisation et de reconstruction dans le sud-est de l'Europe.

Reconnaissant leur responsabilité dans le développement de la stabilité de la région de l'Europe du Sud-est, les États participants se sont engagés, dans le document final, à « *poursuivre les réformes démocratiques et économiques ainsi que la coopération bilatérale et régionale entre eux afin de progresser sur la voie de leur intégration, à titre individuel, dans les structures euro-atlantiques* » (13). Ils ont rappelé leur attachement, comme en 1995, aux principes et normes édictés par la Charte de l'Organisation des Nations Unies, par les divers documents de l'OSCE (comme l'Acte final d'Helsinki), par les conventions du Conseil de l'Europe, et les accords de paix concernant la Bosnie-Herzégovine. Les pays de la région se sont ainsi engagés à respecter les droits de l'homme, y compris ceux des minorités nationales, à préserver le caractère pluriethnique et plurinational de la région, à prévenir les déplacements forcés de population. Ils se sont prononcés en faveur de l'instauration de régimes démocratiques, basés sur des élections libres respectant la liberté des médias, ainsi que l'indépendance judiciaire. Ils se sont également déclarés favorables à la création d'une économie de marché, du développement du secteur privé et de la coopération économique entre les États de la région (14).

Si ce Pacte repose, comme le premier exercice de stabilisation pour l'Europe centrale et orientale sur le système des tables rondes, en revanche, ont été prévues à côté d'une table régionale pour l'Europe du Sud-est, trois tables de travail, thématiques, consacrées à la démocratisation et aux droits de l'homme, à la reconstruction, au développement et à la coopération économique ainsi qu'à la sécurité (15). Elles sont ouvertes aux États de la région, aux États voisins ainsi qu'aux Organisations intéressées (16). La table ronde régionale pour l'Europe du Sud-est a pour objet de favoriser la mise en œuvre des objectifs du Pacte et de coordonner les activités des tables de travail. Ces dernières sont des forums de négociation multilatérale devant faciliter la conclusion d'accords, elles s'appuieront sur les initiatives multilatérales déjà engagées dans la région et pourront même établir d'autres tables, des conférences ou des réunions sur des matières plus spécifiques (17).

(13) Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, Document final, Cologne, 10 juin 1999, § 8.

(14) *Ibid.*, § 10.

(15) L'objectif du premier Pacte de stabilité était essentiellement d'inciter les États d'Europe centrale et orientale à régler leurs problèmes de minorités et de frontières par le biais de traités bilatéraux. Afin d'aborder ces questions de bon voisinage, deux tables rondes régionales avaient été réunies, l'une pour l'Europe centrale et orientale, l'autre pour les États baltes (voir Béatrice MAJZA, « Le Pacte de stabilité, trois années après son adoption », *A.R.E.S.*, n° 41, Vol. XVII, Fascicule 1, Octobre 1998, pp. 77-103).

(16) *Ibid.*, § 12 et § 14.

(17) La table de travail relative à la démocratisation et aux droits de l'homme se consacrera à l'étude des problèmes relatifs aux droits de l'homme, y compris ceux des minorités nationales et des réfugiés, à l'indépendance des médias, à la construction d'une société civile, aux règles communes concernant les questions frontalières. Celle relative à la reconstruction, au développement et à la coopération économique est destinée à favoriser les échanges commerciaux entre États de la région et le reste de l'Europe, le transport inter-frontalier, le développement des infrastructures et le secteur privé, la réintégration des réfugiés... La table de travail relative aux questions liées à la sécurité aura trois attributions : les questions liées à la justice et aux affaires intérieures (questions migratoires), l'élaboration de mesures de confiance, le respect des accords de

Le Pacte de stabilité – comme le *Plan Balladur* – a été placé sous les auspices de l'OSCE (18). Cette Organisation a accepté que les États participants fassent appel à ses institutions et à ses instruments afin d'assurer le respect des dispositions du Pacte et d'atteindre ses objectifs (19). Mais ce dernier se distingue du premier exercice de stabilisation, en ce que son centre de gravité est plus proche de l'UE que de l'OSCE (20). L'Union européenne qui, en tant que chef de file de l'initiative, aidera les pays de la région dans les efforts qu'ils déploieront pour atteindre les objectifs de l'exercice de stabilisation (21). D'autres Organisations internationales sont appelées à jouer un rôle actif dans le déroulement du processus. C'est le cas du Conseil de l'Europe qui dispose de toute une série d'institutions, de conventions fondamentales et de programme d'assistance pour appuyer l'effort de démocratisation de la région (22).

Le Pacte doit être analysé comme un processus politique et diplomatique de stabilisation, de reconstruction et de prévention des conflits, à long terme. S'il englobe l'éventail complet des facteurs de crise de la région, il constitue, avant tout, une déclaration d'intention, un engagement moral et réciproque des États de la région et des autres États participants à promouvoir des réformes politiques et économiques, un processus de développement et une sécurité accrue dans la région.

Les 29 et 30 juillet 1999, s'est tenue à Sarajevo, la Conférence sur la stabilité, présidée par M. Ahtisaari, en sa qualité de président de l'UE (23). Ce Sommet a réuni les mêmes participants qu'à Cologne, soit au total, les représentants de 39 États et d'une vingtaine d'Organisations. L'objet de ce Sommet était de marquer de la façon la plus solennelle, l'engagement des

Dayton et de Paris ainsi que le désarmement et enfin, la coopération en matière de défense et de sécurité, la prévention des conflits en coopération avec les structures euro-atlantiques existantes et la lutte contre la criminalité (Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est, Document final, Cologne, 10 juin 1999, Annexe, relative à l'organisation de la table régionale pour l'Europe du Sud-est et les tables de travail du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est).

(18) *Ibid.*, § 8.

(19) OSCE, PC.DEC/306, 1^{er} juillet 1999, PC Journal n° 237. L'OSCE devrait participer au déroulement des tables rondes et notamment à celle consacrée à la démocratisation et aux droits de l'homme (*Ibid.*, § 22 et § 23).

(20) Il est revenu, à l'UE, après consultation du Président en exercice de l'OSCE (M.W. Strommen, secrétaire d'État au ministère des Affaires étrangères, Norvège), de désigner le coordinateur spécial pour le Pacte. Cette fonction, qui n'existait pas dans le cadre du premier plan de stabilisation, a été attribuée, le 29 juin, à Bodo Hombach, ministre à la chancellerie allemande. Il est chargé de promouvoir la réalisation des objectifs du Pacte, et de rendre des rapports périodiques sur les progrès réalisés, à l'OSCE.

(21) Conseil européen, conclusions de la présidence, Cologne, 3-4 juin 1999, § 74. Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, Document final, Cologne, 10 juin 1999, § 19.

(22) Voir Programme pour la stabilité de l'Europe du Sud-est. Une contribution du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 23 avril 1999, CM(99)79. Dans sa Recommandation 1414 (1999) sur la crise au Kosovo et la situation dans la République fédérale de Yougoslavie, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a proposé que l'institution participe à la table de travail relative à la démocratisation et aux droits de l'homme (678^e réunion de l'Assemblée parlementaire, 8-9 septembre 1999, GR-EDS(99)44 et 47).

(23) Malgré d'évidentes difficultés d'organisation, Sarajevo a été choisie pour ce Sommet car elle rappelle les tragédies du XX^e siècle, depuis la Première Guerre mondiale jusqu'au drame de la Bosnie-Herzégovine, mais aussi parce qu'elle est un symbole de tolérance entre des communautés, des religions et des cultures différentes.

pays participants à mettre en œuvre les principes acceptés à Cologne (24). Ce Sommet, significatif d'un effort collectif en faveur de la démocratie, de la paix et du développement économique, revêtait un caractère éminemment symbolique.

Il apportait un triple message adressé à la communauté mondiale, aux États de la région et à la Serbie. Il s'agissait, avant toute chose, d'affirmer au reste du monde que ce qui s'était déroulé depuis dix ans dans les Balkans ne devait plus se renouveler : le déplacement considérable de chefs d'État valait d'abord engagement pour chacun d'eux et signifiait que, tant l'Europe que les États-Unis, cautionnaient conjointement cette résolution. La Conférence de Sarajevo s'adressait ensuite aux États de la région : si ceux-ci veulent entrer dans le cercle vertueux des démocraties, ils doivent accepter la nouvelle forme de protectorat mise en place par l'Europe et les États-Unis. Rien n'aurait semble-t-il, véritablement changé depuis les conférences balkaniques de la fin du siècle dernier (25). Mais est-il vrai d'affirmer, comme l'a fait Bernard Kouchner, représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour le Kosovo, que le processus lancé est un *Pacte d'ingérence* (26) ? Si le caractère consensuel sur lequel reposait l'adoption du Pacte de stabilité pour l'Europe centrale et orientale se perçoit beaucoup moins ici, quels États refuseraient l'impressionnante assistance internationale qui se met en place à Pristina ? Car cette aide n'est pas seulement économique mais elle jettera les bases d'une société moderne et démocratique.

Enfin, cette Conférence est un message à la Serbie. Celle-ci a été exclue du processus tant qu'elle ne remplira pas les conditions de la communauté internationale : le règlement de la crise au Kosovo, le respect des libertés démocratiques et des droits des minorités et la réconciliation avec les gouvernements et les peuples voisins (27). Seul un changement politique radical permettra de remplir ces conditions qui ne sont que la confirmation des buts de guerre affirmés par l'OTAN dès le début des frappes aériennes (28). Tout

(24) En raison de la complexité de la situation et de l'atmosphère conflictuelle qui règne dans la région, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est n'aura pas été adopté selon le même schéma que le Pacte pour l'Europe centrale et orientale. Si le Pacte de 1999, s'inscrivant dans le long terme, a été adopté très rapidement et ne fixe que des objectifs à atteindre sans préciser de dates aux États participants, le « *Plan Balladur* » s'est décomposé en quatre phases : une conférence de lancement, une phase de négociation au sein des tables rondes régionales, une seconde conférence lors de laquelle fut adopté le Pacte et un transfert à l'OSCE. Et le Pacte en lui-même se présentait sous la forme d'un document plus complexe comprenant une déclaration politique, mais aussi une liste de traités bilatéraux et de mesures d'accompagnement destinées à réaliser les objectifs du Pacte.

(25) En Bosnie, le journal indépendant *Oslobodjenje* du 30 juillet 1999, dressait un sombre constat : « *Cela va faire plus de 150 ans que les grandes puissances, d'une manière ou d'une autre, créent un ordre dans les Balkans. Les royaumes, les monarchies, les régimes fascistes, le communisme, la guerre et la paix s'y sont succédé, mais aucune solution n'a résisté au temps.* »

(26) *Le Monde*, 1-2 août 1999.

(27) Message de l'Union européenne au peuple de la République fédérale de Yougoslavie, Sarajevo, 30 juillet 1999.

(28) « *Nous lançons un appel à la population de la République fédérale de Yougoslavie pour qu'elle opte pour le changement démocratique et œuvre activement à la réconciliation régionale.* ». Déclaration du Sommet de Sarajevo, 30 juillet 1999, § 4.

en affirmant leur souci de respecter souveraineté et intégrité territoriale de la Yougoslavie, les pays de la région ont, en revanche, admis que le Monténégro vienne à Sarajevo en observateur et qu'il bénéficie de l'aide internationale refusée à la Fédération yougoslave en tant que telle (29).

Ce Sommet s'est présenté sous la forme d'une suite de discours. Il s'est clôt sur une déclaration (dite « *de Sarajevo* ») en quinze points reprenant les grandes lignes du document final adopté à Cologne, mais qui n'a guère apporté de précisions quant au déroulement du Pacte, ni sur les moyens mis à sa disposition (30). Si la réunion de Sarajevo n'est pas vraiment un événement historique, elle s'inscrit cependant logiquement dans les actes de la communauté internationale : retour des Kosovars dans leur pays et mise en place de structures cohérentes pour entamer la reconstruction de cette province ravagée. Toute politique se juge sur sa cohérence et sa durée. Le Pacte de stabilité vise en effet à créer les conditions d'une paix durable, en posant les principes d'une sorte de plan Marshall pour la reconstruction et la démocratisation de l'Europe du Sud-est.

Un nouveau « plan Marshall » dans l'après-guerre froide

L'idée d'un « *plan Marshall pour les Balkans* », selon l'expression du chancelier allemand G. Schröder, s'est très rapidement développée au fur et à mesure que s'est précisée la réflexion sur l'après-guerre au Kosovo. La référence historique au plan Marshall a le mérite de souligner l'ampleur de la reconstruction dans les Balkans (31). Certes, il ne s'agit pas de réorganiser un continent dévasté par une guerre mondiale, mais de mettre en place un processus de stabilisation et de reconstruction d'une région. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que l'ensemble des dimensions du problème est pris en compte : l'aide économique, bien sûr, mais aussi la stabilisation politique, y compris la coexistence des minorités qui est au cœur de la question balkanique. C'est également le même esprit qui a animé les promoteurs du Pacte et du plan d'aide de l'après-Seconde Guerre mondiale : il est logique que les États les plus développés fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour favoriser le retour d'une région défavorisée à la prospérité économique sans laquelle il ne peut y avoir ni stabilité politique, ni paix assurée sur le Continent. Il faut seulement espérer que, comme le plan Marshall, l'aide apportée

(29) Lors du Sommet de G8 qui s'est tenu du 18 au 20 juin 1999, à Cologne, le président américain, B. Clinton et le chancelier allemand G. Schröder ont précisé que la Serbie ne recevrait aucune aide, sauf humanitaire, tant que le président Milosevic demeurerait au pouvoir.

(30) Il a simplement été précisé que la table ronde régionale pour l'Europe du Sud-est devait se réunir en septembre 1999 afin de définir le programme de travail et les lieux d'implantation des trois autres tables (*ibid.*, § 13).

(31) Le plan Marshall lancé à l'initiative des États-Unis, en 1947 et prorogé jusqu'en 1955, était destiné à reconstruire l'Europe après la Seconde Guerre mondiale. Il s'est élevé à plus de 10 milliards de dollars, les principaux bénéficiaires étant : le Royaume-Uni (26 %), la France (20 %), l'Allemagne de l'Ouest (11 %) et l'Italie (10 %).

contribuera au redressement, sans accentuer les divisions en Europe, entre États pauvres et riches (32).

Ce plan de reconstruction constituera l'ossature du Pacte de stabilité pour le Sud-est de l'Europe, distinct du plan de paix. Mais le coût de la reconstruction est encore difficilement chiffrable. Selon le vice-président de la Banque européenne d'investissement, Wolfgang Roth, la reconstruction du Kosovo et de la Serbie coûtera aux États européens environ 50 milliards d'euros (52 milliards de dollars) (33). Réunis le 27 avril à Washington, 26 pays donateurs et 7 Organisations internationales ont chargé l'Union européenne et la Banque mondiale de bâtir un cadre afin de définir et de coordonner l'ensemble de l'aide accordée aux pays des Balkans touchés par la crise, sur le schéma de ce qui avait été réalisé pour la Bosnie-Herzégovine.

De très lourds programmes financiers seront mis en place pour assurer le redressement économique d'une région qui était déjà au bord de la faillite économique avant les frappes aériennes de l'OTAN. La procédure se décompose en trois phases largement imbriquées : organiser la réinstallation des réfugiés, procéder à la reconstruction et préparer la réinsertion des zones affectées dans l'économie de marché. Le 12 mai, à Londres, la Banque mondiale et la Commission européenne mirent en place une *task force* chargée de coordonner les aides financières destinées à financer la reconstruction (34).

Co-présidée par l'UE et la Banque mondiale, la première conférence des donateurs regroupant les délégations de 52 États et d'une trentaine d'Organisations internationales, s'est réunie le 28 juillet, à Bruxelles. Elle s'est concentrée sur l'aide immédiate, à savoir sur les efforts à entreprendre d'ici à l'hiver pour faire face à un retour des réfugiés plus rapide que prévu (730 000 sont déjà rentrés) et permettre un redémarrage de l'économie. Le coût de l'entreprise devrait se situer approximativement entre 3 et 4 milliards d'euros sur quatre ans. Un montant total de dons de 2 milliards de dollars a été annoncé pour l'année 1999, ce qui devrait être suffisant pour couvrir les besoins identifiés au Kosovo dans le domaine humanitaire d'ici à la fin de l'année 1999 (35). L'effort européen représente un peu plus de la moitié de l'annonce totale de dons.

L'UE est appelée à intervenir de plusieurs façons : à travers l'aide humanitaire, tout d'abord. Dès le 8 avril 1999, lors de la réunion du Conseil Affaires générales, la Commission avait présenté un programme d'assistance

(32) Si le plan Marshall a relancé l'économie européenne, il a aussi accentué la coupure idéologique, politique et économique entre les deux blocs car l'URSS, entraînant dans son refus les pays d'Europe centrale et orientale, avait décliné cette aide américaine, au motif, selon Molotov, qu'elle portait atteinte à la souveraineté des États.

(33) *Les Echos*, 22 juin 1999.

(34) Kosovo : accord entre l'UE et la Banque mondiale sur la coordination économique, Bruxelles, 12 mai 1999, DN : IP/99/329.

(35) Une seconde conférence des donateurs devait se réunir en octobre 1999, afin d'établir un programme plus détaillé de remise sur pied de la province et de faire l'inventaire des engagements souscrits par les participants.

de l'UE s'élevant à 250 millions d'euros, s'ajoutant au 43,6 millions d'euros versés depuis le début de la crise du Kosovo, en mars 1998. Sur cette somme, 150 millions d'euros seront consacrés à l'aide humanitaire (nourriture, médicaments, installation de tentes...), 100 millions à des mesures spéciales d'assistance (électricité, transport, sanitaires, eau,...) et affectés aux deux pays d'accueil voisin – Albanie et Macédoine – ainsi qu'au Monténégro (36). L'UE a déjà débloqué 182 millions d'euros sur son budget 1999, dans le cadre d'ECHO, son office humanitaire. Le 21 juin 1999, les Quinze ont décidé de prévoir une seconde tranche d'aide humanitaire de 196 millions d'euros (37) et une aide spéciale de 140 millions pour permettre le retour des premiers réfugiés. L'effort de l'UE est complété par une série d'aides bilatérales des États membres pour un montant global d'environ 200 millions d'euros (38).

L'aide communautaire est complétée et relayée par un programme de reconstruction existant déjà pour les États de l'ex-Yougoslavie : le programme OBNOVA dont l'instrument de mise en œuvre est l'Agence pour la reconstruction du Kosovo (39). Créée le 23 juin 1999, par les ministres des Affaires étrangères de l'UE, cette Agence est chargée de la gestion des programmes de reconstruction, elle disposera d'un budget annuel de 500 à 700 millions d'euros pour trois ans « *indépendamment de l'aide humanitaire et de l'assistance macro-économique* » (40). Au titre de 1999, le financement communautaire en faveur de la reconstruction se montera à 137 millions d'euros. Le Pacte de stabilité fait l'objet de crédits de fonctionnement qui devraient se concentrer sur le cofinancement de projets de coopération régionale, appuyés par les tables de travail. Enfin, l'UE apporte une aide macro-économique, essentiellement sous forme de prêts avec la BERD, visant la création d'une économie viable dans la perspective d'une plus grande intégration régionale comme le Pacte de stabilité le prévoit.

(36) L'UE s'est efforcée, chaque fois que cela a été possible, d'exempter le Monténégro des sanctions imposées par elle à la RFY et lui a fait ainsi bénéficier d'une aide de 13 millions d'euros pour couvrir les dépenses liées aux personnes déplacées dans la République (Position commune du Conseil (1999/604/PESC) modifiant les positions communes 1999/273/PESC et 1999/318/PESC relatives à la RFY, Bruxelles, 3 septembre 1999).

(37) Le 22 septembre 1999, cette somme s'élevait à 392 millions d'euros au titre de l'aide humanitaire (Mémorandum de l'Union européenne pour la 54^e assemblée générale des Nations unies, Bruxelles, 22 septembre 1999, point 4.1).

(38) *7 jour Europe*, n° 349, 12 avril 1999, p. 2. La Commission a également annoncé qu'elle allait augmenter les aides financières qu'elle accorde à la Bulgarie et à la Roumanie, les économies de ces deux pays, candidats à l'adhésion ont été particulièrement touchées par le conflit en Yougoslavie.

(39) Règlement (CE) du Conseil portant modification du règlement (CE) n° 1628/96 relatif à l'aide à la Bosnie-herzégovine, à la Croatie, à la RFY, à l'ERYM notamment par la création d'une Agence européenne pour la reconstruction, Bruxelles, 23 juin 1999, COM (1999) 312 final.

(40) *Les Echos*, 24 juin 1999.

LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION MULTILATÉRALE
EN EUROPE DU SUD-EST

La question du Kosovo s'inscrit dans le cadre de ce que sera demain la réinsertion d'une République fédérale de Yougoslavie devenue démocratique dans l'Europe moderne, ainsi que dans une approche globale concernant l'ensemble des Balkans. La stabilité et la prospérité de l'Europe ne peuvent être dissociées de l'évolution dans les pays du Sud-est de l'Europe. Le Pacte de stabilité pourrait favoriser le retour à la normalisation des relations et le développement de la coopération multilatérale entre les pays de la région (A), ce qui pourrait les conduire, à terme, sur la voie de l'intégration dans les institutions occidentales, et notamment dans l'UE (B).

Le Pacte de stabilité et les initiatives régionales en Europe du Sud-est : une tentative de recomposition de l'espace sécuritaire

Ce nouveau plan de stabilisation pour les Balkans cherche, à long terme, à établir les conditions de la démocratie et de l'économie de marché, tout en favorisant la coopération régionale et les relations de bon voisinage (41). Mais l'après-guerre au Kosovo sera beaucoup plus complexe à organiser que l'Europe occidentale après 1945, même si les cinq pays les plus touchés par la guerre ne représentent qu'une population totale de 25 millions d'habitants. La cohésion et la volonté politique de réconciliation continuent de faire défaut dans les Balkans.

Le Pacte est présenté comme ayant pour vocation de mettre en cohérence les diverses initiatives régionales déjà existantes (42). Sept structures multilatérales ont été identifiées par la Déclaration de Sarajevo (43) : le processus de Royaumont, qui a déjà établi une dynamique de travail concernant l'établissement d'une société démocratique dans la région ; la zone de coopération économique de la Mer noire (ZCEMN) dont l'objectif est de favoriser la coopération économique régionale dans l'optique de contribuer à la stabilité politique, au développement et à la transition vers des économies de marché (44) ; l'initiative centre-européenne (ICE), créée dans le but de favoriser le dialogue et la coordination dans les domaines politique, économique,

(41) « Nous saluons les progrès que les pays de l'Europe du sud-est ont réalisés en matière de coopération régionale et les engagements qu'ils ont pris, aux niveaux bilatéral et régional, de promouvoir et d'atteindre les objectifs du Pacte de stabilité ». Déclaration du Sommet de Sarajevo, 30 juillet 1999, § 5.

(42) Le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, dès 1998, avait proposé que toutes les initiatives visant à assurer la stabilité dans l'Europe du Sud-est, soient regroupées dans un seul « Pacte de stabilité et de confiance » placé sous les auspices de l'OSCE. Il aurait eu pour unique objectif d'offrir un cadre global et une stratégie à long terme aux acteurs en cause, afin de les préparer à adhérer aux institutions occidentales (*Nouvelles Atlantiques*, n° 2988, 14 février 1998, p. 3).

(43) *Ibid.*, § 33 à § 40.

(44) Créée le 25 juin 1992 à Istanbul, cette Organisation regroupe onze États : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie, Ukraine.

culturel et parlementaire (45); l'initiative pour la coopération dans l'Europe du Sud-est (SECI), qui a développé une approche originale concernant le développement des économies, des infrastructures et de l'investissement privé (46); le processus de coopération de l'Europe du Sud-est (SEECF), susceptible de jouer un rôle dans le développement de relations de bon voisinage entre les États de la région (47); la Conférence des ministres de la défense de l'Europe du Sud-est (SEDM) qui a développé une coopération dans le domaine de la sécurité, reposant sur la transparence et la confiance et qui s'est traduite par la création d'une force multinationale de l'Europe du Sud-est; et la Conférence sur la région des mers Adriatique et Ionienne.

Si ces différentes structures expriment la volonté de leurs membres de s'organiser afin de coordonner leur coopération dans les domaines les plus divers, il est nécessaire de s'interroger sur leur cohérence. Ces Organisations tendent à se recouper tant en ce qui concerne leur composition qu'en ce qui concerne leur objectif et elles n'ont guère jusqu'à présent démontré leur efficacité. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est poursuit le même objectif que le premier Pacte : stimuler la coopération sous-régionale et bilatérale de ces États qui doivent réapprendre à vivre ensemble. Il faut cependant constater que si les pays de la région acceptent de se rencontrer dans les enceintes multilatérales, leurs rapports bilatéraux demeurent empreints de méfiance.

Afin de favoriser la coopération régionale, des projets communs, transfrontaliers ou régionaux, seront établis par les pays de l'Europe du Sud-est et soumis à la table régionale et aux tables de travail. Ces propositions, que l'on peut rapprocher des mesures d'accompagnement du premier plan de stabilisation sont destinées à assurer la réalisation des objectifs du Pacte. Elles seront évaluées dans le cadre du processus de la conférence des donateurs présidée par l'UE et la Banque mondiale et dans le cadre de la table de travail chargée de la coopération économique (48).

Le développement de la coopération en Europe du Sud-est est important pour l'intégration de ces États dans les structures ouest-européennes. Comme l'a souligné M. Ahtisaari lors du Sommet du Pacte de stabilité, le 29 juillet à Sarajevo « *la capacité des pays de la région à coopérer et à établir*

(45) Issue de la Communauté Alpes-Adriatiques regroupant l'Autriche, la Slovénie et la Hongrie, l'ICE, depuis 1992, s'est élargie à la République tchèque, la Pologne, l'Italie, la Croatie, la Slovaquie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Roumanie, la Moldavie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et l'ERYM.

(46) Considérée comme le pendant américain de l'initiative française du processus de Royaumont, l'ICE comprend onze États (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, Hongrie, ERYM, Moldavie, Roumanie, Slovénie et Turquie). Les projets qui y sont débattus sont très divers et concernent, par exemple : l'amélioration des échanges commerciaux, les infrastructures, les systèmes énergétiques et la réhabilitation du Danube.

(47) Lancé lors du Sommet des chefs d'État de l'Europe du sud-est à Héraklion, le 4 novembre 1997, ce processus s'est concrétisé par la réunion, une fois par an, des ministres des Affaires étrangères de l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Grèce, l'ERYM, la Roumanie, la Turquie, la RFY. Ce processus œuvre en faveur de la sécurité, la paix et la coopération dans le cadre des traités internationaux, la lutte contre la criminalité, la drogue et l'immigration clandestine.

(48) *Ibid.*, § 6 et § 10 alinéa 3.

des relations de bon voisinage sera un critère important dans l'évaluation de leurs perspectives d'intégration totale à l'UE » (49).

Le sud-est des Balkans et les perspectives d'adhésion à l'Union européenne

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-est s'inscrit dans la perspective de l'élargissement de l'UE aux pays des Balkans (50). Le processus d'élargissement tel qu'il a été défini par les Quinze à Luxembourg en 1997 ne doit pas être remis en cause mais, à terme, on peut envisager, après les deux premières vagues (qui concernent les dix pays d'Europe centrale auxquels s'ajoutent Chypre, Malte et la Turquie), une troisième vague de rapprochement pour les Républiques balkaniques, voire une quatrième, avec la Moldavie, les pays du Caucase et l'Ukraine. C'est une stratégie où l'audace l'emporte sur le réalisme. Mais il faut reconnaître que la guerre au Kosovo a créé une situation nouvelle qui suppose que la politique d'élargissement de l'UE soit recadrée, ce qui sera probablement fait au Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999.

Lors du Conseil européen de Cologne des 3 et 4 juin 1999, les Quinze s'étaient prononcés en faveur du rapprochement des pays de la région en vue d'une pleine intégration dans l'Union (51). Cela devrait se faire grâce à un nouveau type de relation contractuelle, les accords de stabilisation et d'association, tenant compte de la situation particulière de chaque pays, y compris des progrès réalisés en matière de coopération régionale, et offrant une perspective d'adhésion à l'Union européenne sur la base du Traité d'Amsterdam et lorsque les critères définis lors du Conseil européen de Copenhague seront remplis (52).

Pierre d'angle du Pacte de stabilité, ces accords incluent la mise en place d'un dialogue politique, la libéralisation progressive des échanges commerciaux, la coopération économique, financière, douanière, administrative. Ils sont doublés d'une conditionnalité politique (respect des droits de l'homme

(49) Premier pas en ce sens, les présidents croate et bosniaque, Franjo Tudjman et Alija Izetbegovic devraient probablement signer un accord portant sur la délimitation exacte de la frontière entre leurs pays.

(50) *Ibid.*, § 3 : « Les pays de la région qui sont candidats à l'intégration au sein des structures euro-atlantiques, comme un certain nombre d'autres participants au Sommet de Sarajevo, ont la ferme conviction que le Pacte et la mise en œuvre de ses objectifs faciliteront ce processus ».

(51) Conseil européen, conclusions de la présidence, Cologne, 3-4 juin 1999, § 72.

(52) Selon les conclusions de la Présidence, l'adhésion n'aura lieu que si l'État candidat possède « des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union (...) et souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire ». Conseil européen, Copenhague, 21-22 juin 1993, *Relations avec les pays d'Europe centrale et orientale* [Documents d'actualité internationale, n° 15, 1^{er} août 1993, pp. 310-318]. Ces accords devraient concerner les cinq États de la région : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la RFY et l'ERYM.

et des minorités, fonctionnement d'un État de droit...) (53). Mais aucun État n'est encore en mesure de remplir les critères réciproques nécessaires pour engager des négociations en vue de tels accords (54).

L'Union européenne est en train de développer à l'égard des pays de l'Europe du Sud-est la même stratégie qu'elle a mise en œuvre à l'égard des États de l'Europe centrale et orientale : une approche globale et multilatérale par le biais d'un Pacte de stabilité reposant sur le renforcement de la coopération sub-régionale et une approche différenciée et individuelle, avec la signature d'accords de stabilisation et d'association qui ouvriraient la voie à l'intégration. L'approche régionale répond à un souci de cohérence et d'équilibre dans l'établissement de relations bilatérales. Le Pacte de stabilité jouerait d'abord un rôle fédérateur avant d'être inclus dans la stratégie d'élargissement. Cette approche à long terme, si les États en ont la volonté, est susceptible de faire de cette région, zone historique des tensions européennes, un espace de stabilité, de prospérité et de liberté.

L'Europe dispose de moyens financiers et politiques pour faire face aux défis des Balkans, qui font partie intégrante de l'espace européen. C'est là un des grands enjeux de l'après-guerre du Kosovo. La stabilisation des Balkans, leur « *européanisation* », constitue le test de sa capacité à maintenir la cohésion manifestée pendant les bombardements, la véritable épreuve fondatrice d'une politique extérieure commune. L'Union européenne, malgré une défense commune encore à l'état virtuel, peut accéder à la maturité politique si elle parvient à intégrer cette région dans l'espace communautaire et à lui faire partager les valeurs qu'elle défend depuis sa création. Avec ce nouveau Pacte de stabilité, il sera possible de faire rentrer les Balkans dans la famille européenne et de leur faire partager sa culture politique, même si cela demandera beaucoup de temps et d'argent. Seul l'élargissement de l'UE permettra de propager la stabilité en Europe et de renforcer son rôle en tant qu'acteur international à part entière.

(53) Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du Sud-est, Bruxelles, 24 mai 1999, COM (1999) 235 final.

(54) Le 9 novembre 1998, le 31 mai 1999 et le 21 juin 1999, le Conseil a passé en revue les résultats obtenus par rapport aux dites conditions dans les domaines suivants : principes démocratiques, droits de l'homme et État de droit, respect et protection des minorités, passage à l'économie de marché, coopération régionale, ainsi qu'en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la RFY, le respect des obligations découlant des accords de Dayton/Paris et d'Erdut et des conclusions des différentes réunions du Conseil de mise en œuvre de la paix. À l'heure actuelle, l'UE n'a accepté de développer des relations contractuelles qu'avec deux États : l'ancienne République de Macédoine qui bénéficie depuis 1996, d'un Accord de coopération, d'un Accord de transport et d'un dialogue politique, l'Albanie qui fait l'objet d'un Accord de commerce et de coopération depuis 1992 et d'un dialogue politique. Un rapport sur la possibilité d'ouvrir des négociations concernant un accord de stabilisation et d'association avec l'ERYM a été publié par la Commission européenne le 16 juin 1999 (Rapport de la Commission sur la faisabilité de négocier un accord de stabilisation et d'association avec l'ERYM, Bruxelles, 16 juin 1999, COM (1999) 300 final.