

## « L'heure de l'Europe » dans les Balkans ? Le mirage des promesses d'eupéanisation

*Nadège Ragaru*\*

Un calme relatif semble retombé sur les Balkans. En dépit d'inquiétudes récurrentes sur la mise en œuvre des accords d'Ohrid (13 août 2001), le plan de paix élaboré par les Européens et les États-Unis pour mettre un terme aux affrontements entre guérilla albanaise et forces gouvernementales en Macédoine a ramené un minimum de sérénité à Skopje, où des élections générales, décisives, sont prévues pour le 15 septembre 2002. Les menaces de guerre civile et de partition brandies par certaines Cassandre ont, pour l'heure, été écartées. Autre zone de tension, la province du Kosovo, sous administration internationale depuis juin 1999, avait suscité bien des alarmes à l'automne 2001 : au lendemain des élections générales remportées par la Ligue démocratique du Kosovo (LDK) d'Ibrahim Rugova, des désaccords entre leaders albanais avaient failli faire dérailler le processus de dévolution des compétences aux responsables locaux engagé dans le cadre de la résolution 1 244 de l'Organisation des Nations unies (ONU, 10 juin 1999). Au terme de quatre mois de négociations laborieuses, un compromis a toutefois permis l'élection d'Ibrahim Rugova à la présidence et la formation d'un gouvernement de coalition<sup>1</sup>. Bien que fragile, cette clarification des rapports de force politiques lève une hypothèque sur les chances de stabilisation du Kosovo.

De l'avis des diplomates occidentaux, le dernier obstacle à une évolution apaisée de l'Ouest des Balkans concernait l'avenir incertain de la République fédérale de Yougoslavie (RFY). Forcée en 1992, dans le sillage de l'éclatement de la Yougoslavie titiste, cette fédération asymétrique et sans amour maintenue entre la Serbie et le Monténégro était depuis plusieurs années paralysée par les désirs d'indépendance de la République monténégrine dont le président, Milo Djukanovic, semblait résolu à régler la question de l'autodétermination par la voie du référendum. Cette perspective alarmait les dirigeants européens, inquiets des répercussions régionales éventuelles d'un bouleversement des frontières. La signature, le 14 mars 2002, d'un accord prévoyant la création d'un nouvel État de « Serbie et Monténégro », doté d'un siège unique à l'ONU, représente ainsi, du point de vue des Européens, et singulièrement du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union, Javier Solana, principal architecte de l'accord, un succès majeur.

---

\* Chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) en charge des questions liées à l'Europe centrale et balkanique ; rédacteur en chef de *La revue internationale et stratégique*.

1. Avec 47 sièges sur 120, la LDK avait échoué à obtenir la majorité absolue et dépendait, pour l'élection du président, du soutien des deux formations issues de l'ancienne Armée de libération nationale du Kosovo (UÇK), le Parti démocratique du Kosovo (PDK) de Hashim Thaçi (26 sièges) et l'Alliance pour le futur du Kosovo (AAK) de Ramush Haradinaj (8 sièges). Ce n'est finalement qu'au quatrième tour de scrutin, le 4 mars 2002, que le leader kosovar a pu être élu par 88 voix pour, 3 contre et 15 abstentions. Le poste de Premier ministre revient à un membre du PDK, Bajram Rexhepi, un médecin, tout comme le ministère du Commerce et des Services publics ; l'AAK obtient les ministères de la Politique sociale et de l'Environnement, alors que la coalition serbe, Povrtak, reçoit celui de l'Agriculture. La LDK sera quant à elle en charge des ministères des Finances, de l'Éducation, de la Culture, des Transports et des Communications.

L'éclaircissement du paysage balkanique coïncide ainsi avec une période de transition sur le plan de la gestion internationale de la péninsule. On y observe, en effet, un transfert progressif des responsabilités depuis les États-Unis vers l'Union européenne (UE). Hésitant mais non moins sensible, le processus intervient au point de rencontre entre deux tendances, incidemment convergentes. Côté américain, tout d'abord, il traduit une redéfinition de la géographie utile, amorcée dès l'automne 2000, mais fortement accélérée depuis le 11 septembre 2001. Le remplacement du président démocrate William J. Clinton, qui s'était beaucoup investi dans les Balkans en prenant, notamment, le parti d'une intervention occidentale au Kosovo en 1999, par un chef de l'État conservateur, George W. Bush, à l'unilatéralisme chargé de considérations énergétiques, a donné une impulsion majeure à cette évolution. Un premier signe de désinvestissement militaire américain avait été émis avec l'annonce, le 14 mars 2001, que le mandat de 750 soldats américains sur les 3 350 déployés en Bosnie ne serait pas renouvelé. Après la nomination du lieutenant-général français, Marcel Valentin, à la direction de la Force de paix au Kosovo (KFOR), le 3 octobre 2001, les discussions engagées au sujet d'une réorganisation de la mission de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), avec réduction de troupes, semblaient confirmer, au début de l'année 2002, cette tendance<sup>2</sup>. Parallèlement, était négocié le passage sous autorité européenne de la *Task Force Fox*, force de protection des observateurs occidentaux déployée en Macédoine depuis le 27 septembre 2001<sup>3</sup>. Bien que désireux de négocier au mieux de ses intérêts un transfert de compétences vers les Européens, Washington apparaît donc soucieux de limiter ses responsabilités militaires en Europe du Sud-Est. Seul demeure, en haut de l'agenda américain, le soutien aux travaux du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) où s'est ouvert, le 12 février 2002, le procès de l'ancien dictateur serbe, Slobodan Milosevic.

Côté européen, cette redéfinition du rôle des États-Unis coïncide avec le désir, de plus en plus souvent affiché, de traduire en influence politique les responsabilités financières engagées dans la région. Principal contributeur à la reconstruction, l'UE était, jusque récemment, restée paralysée dans ses initiatives diplomatiques par le souvenir des déboires de la période 1991-1993 lorsque Bruxelles avait cru, hâtivement, son heure venue dans les Balkans. Conscients de leur déficit de crédibilité, les Européens s'étaient alors résignés à une division des tâches incommode, laissant aux Américains le leadership politique et militaire, tandis qu'ils endossaient l'essentiel du coût financier des opérations de maintien de la paix et d'aide au Sud-Est européen. Depuis peu, cependant, forte de l'expérience accumulée au fil de la décennie et dopée par des ambitions nouvelles en matière de politique étrangère et de sécurité commune, l'Europe aspire à une visibilité accrue. La fin des conflits militaires à grande échelle et le retour à une logique politique ont facilité une inflexion amorcée dès 2001. Au moment de la crise en Macédoine, c'est ainsi l'Union européenne qui a occupé le devant de la scène, même s'il a fallu le coup de pouce de Washington avec l'envoi d'un représentant spécial, James Pardew, pour crédibiliser, aux yeux des responsables macédoniens comme des rebelles albanais, les négociations d'Ohrid, co-orchestrées avec l'équipe du représentant spécial de l'UE, François Léotard. De façon plus nette encore, c'est à Bruxelles que l'on doit l'accord du 14 mars 2002 entre la Serbie et le Monténégro. L'heure serait donc à l'affirmation

---

2. Voir KFOR Press Release, « No Decision has been made regarding Troop Reductions in Kosovo », Pristina, 27 mars 2002, n° 40-03, sur Internet à l'adresse : <http://www.nato.int/kfor/press/pr/pr/2002/03/40-03.htm>. En mars 2002, les États-Unis contribuaient aux forces de la KFOR à hauteur de 5 400 hommes, basés au camp de Bondsteel, près de Ferizaj/Uroševac, sur les 50 000 personnes (tous personnels confondus) déployés au Kosovo. Chiffres cités sur le site internet de la KFOR à l'adresse : <http://www.nato.int/kfor/kfor/nations/usa.htm>

3. C'est lors du sommet européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 que les Quinze ont décidé de proposer à l'OTAN cette relève, qui suppose l'élaboration d'un accord portant sur les modalités de coopération entre l'Union et l'Alliance, notamment pour ce qui concerne l'utilisation, par les Européens, de la chaîne de commandement de l'OTAN.

de la présence européenne dans les Balkans. Depuis son entrée en fonction, le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le nouveau coordinateur spécial du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est<sup>4</sup>, Erhard Busek, n'a d'ailleurs pas manqué une occasion de souligner l'importance d'une réforme visant à accroître l'efficacité du Pacte en favorisant « une relation plus productive avec l'Union européenne, dans un esprit de coopération renforcé, en particulier avec la Commission »<sup>5</sup>.

Le moment semble donc propice à un examen attentif des objectifs de l'Union, des responsabilités qu'elle est prête à endosser et des effets induits de son aide sur les États bénéficiaires. Longtemps, en effet, Bruxelles s'est vu reprocher une politique réactive et maladroite, fonctionnant au coup par coup. Le calme relatif que connaît présentement la péninsule fournit l'occasion d'une indispensable mise à plat. L'exercice est urgent car, bien qu'Européens et Américains soulignent de concert l'urgence d'une stratégie régionale à long terme, on reste loin de disposer d'un projet clair et consensuel pour l'avenir du Sud-Est européen. Au contraire, tout se passe comme si l'Union était en train d'accepter des responsabilités politiques accrues, sans que les incidences de ces nouveaux engagements aient été pleinement mesurées.

Quelle est, en effet, la configuration vers laquelle tendent les Balkans aujourd'hui? Un des pays les plus pauvres d'Europe, l'Albanie reste extraordinairement dépendante de l'assistance internationale pour poursuivre les timides réformes amorcées par le Parti socialiste depuis son retour au pouvoir en juillet 1997. La Bosnie-Herzégovine issue des accords de Dayton du 14 décembre 1995 vit sous la tutelle d'un Haut représentant de la communauté internationale, qui gouverne par décrets. Au Kosovo, c'est à un protectorat international que l'on a *de facto* affaire depuis juin 1999, alors que la question du statut définitif demeure pendante. En Macédoine, le maintien d'une paix fragile est assuré par la conjugaison entre une modeste présence internationale militaire et un processus diplomatique auquel les Européens apportent une contribution majeure, notamment par l'intermédiaire de leur représentant spécial, Alain Le Roy. Quant à la Serbie et au Monténégro, tout à la négociation des conditions concrètes de leur future coexistence, ils auront besoin d'un soutien univoque des Européens pour mener à bien leurs restructurations politiques et économiques. Enfin, invitées à entamer des pourparlers d'adhésion par le Conseil européen d'Helsinki, en décembre 1999, la Bulgarie et la Roumanie espèrent faire partie d'une seconde vague d'élargissement, tout en craignant d'en voir la date sans cesse repoussée. Au final, l'Europe du Sud-Est présente l'image d'une zone aux structures étatiques fragiles, au développement économique incertain, et extrêmement liée à une communauté internationale dont l'action suscite un mélange d'attentes parfois irréalistes et de ressentiments. Or les enjeux ne sont rien moins que la sécurisation de la péninsule dans les décennies à venir et un retour à la croissance durable.

---

4. Adopté lors du sommet européen de Cologne, le 10 juin 1999, le projet de Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a reçu son baptême du feu lors du sommet de Sarajevo des 29 et 30 juillet 1999. Parmi les pays de l'Est invités à y participer, on compte l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Hongrie, la Moldavie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie. Après la chute de Slobodan Milosevic, le 6 octobre 2000, la République fédérale de Yougoslavie a rejoint l'organisation. Le Pacte rassemble la plupart des organisations internationales actives dans l'aide aux Balkans.

5. Dans son intervention devant le Conseil des affaires générales de l'UE, E. Busek déclarait ainsi, le 14 mars 2002 : « L'efficacité et l'efficience de l'opération du Pacte de stabilité continuent de dépendre du rôle moteur de l'Union européenne dans l'accomplissement des objectifs communs dans la région. Le désir de devenir membre de l'Union constitue un puissant stimulant aux réformes à travers l'ensemble de la région », soulignant cependant le caractère essentiel d'une coopération effective avec les États-Unis : « Le Pacte représente un cadre pour une consultation et une coordination continue avec les États-Unis, maintenant attendu le désengagement imminent des États-Unis des Balkans suite à la formulation de nouvelles priorités de politique extérieure. » Voir *Stability Pact Policy Outline 2002* sur Internet à l'adresse : <http://www.stabilitypact.org/>

Qu'on ne s'y méprenne pas : en faisant ces remarques, l'intention n'est nullement de susciter une attitude de repli vers un « service minimum » dans les Balkans. Un engagement européen semble indispensable à la création d'États démocratiques, prospères et respectueux des droits des minorités. Mais une telle entreprise ne saurait aboutir en l'absence de volonté politique ferme au service d'une stratégie explicitée. L'ouverture d'un débat public sur les priorités retenues constitue en outre le meilleur rempart contre d'éventuels changements d'humeur face à des revers conjoncturels. En l'occurrence, plusieurs questions demeurent sans réponse, qui seront ici envisagées tour à tour : tout d'abord, quel usage faire de la « promesse européenne » ? Un élargissement, à terme, aux États des Balkans – y compris occidentaux – fait partie des horizons évoqués de manière souvent bien imprécise par les diplomates européens. Cependant, l'Union est-elle vraiment prête à l'envisager, à quelle échéance et selon quelles modalités ? Dans l'intermède, quelle doit être la logique guidant sa politique d'aide à la région ? Enfin, et ce point est corrélé au précédent, comment penser une formule d'encouragement aux réformes démocratiques et de marché qui puisse renforcer la légitimité interne des régimes émergents et prévenir la création d'un cercle vicieux de l'aide ?

#### APPELS ET OFFRE D'EUROPE : LES FONDEMENTS D'UNE RELATION AMBIGUË

L'Europe est omniprésente dans les discours sur les Balkans, ceux des responsables locaux comme des diplomates bruxellois. C'est au nom des objectifs d'intégration européenne qu'une zone de libre-échange balkanique sera esquissée d'ici à la fin de l'année 2002<sup>6</sup>, que les législateurs des pays candidats se pressent d'intégrer des pans entiers de l'acquis communautaire ou que la gestion des minorités est revue afin de souscrire aux exigences de multiethnicité heureuse. L'enjeu n'est-il pas celui d'un retour à la normalité avec, en prime, une prospérité longtemps rêvée ? Pour faire passer des réformes au coût social exorbitant, dirigeants bulgares et roumains ont d'ailleurs tant et si bien usé de références européennes qu'ils y ont épuisé leur légitimité politique, devant céder le pouvoir à des leaders charismatiques et d'anciens communistes plus ou moins réformés. C'est maintenant au tour du Premier ministre serbe, Zoran Djindjic, de faire valoir, auprès d'une opinion publique sceptique, les vertus de l'accord signé avec le Monténégro en mars 2002, en se référant aux espoirs d'intégration euro-atlantique et d'aide économique corrélés.

L'argumentaire jouit, il est vrai, d'une puissance mobilisatrice remarquable. Qui plus est, la politique de la « carotte » et du « bâton » – autrement appelée conditionnalité politique – n'est pas neuve, et les Européens n'en ont pas l'exclusive. Dans leurs rapports avec la Serbie post-Milosevic, les États-Unis en ont fait un usage insistant, douloureusement ressenti. En mars 2001, ils avaient ainsi menacé de bloquer une aide de 50 millions de dollars à Belgrade, freinant l'ouverture de négociations avec le Fonds monétaire international (FMI), pour le cas où les dirigeants serbes refuseraient de coopérer avec le Tribunal pénal international de La Haye (TPIY). Et c'est à quelques heures du vote fatidique du Congrès américain, que des troupes d'élite serbes avaient procédé à l'arrestation de S. Milosevic<sup>7</sup>. Un an plus tard, jour pour jour, on a rejoué le même scénario : alors que le parlement fédéral de

---

6. C'est le 27 juin 2001, sous les auspices du Pacte de stabilité, que sept États des Balkans (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la Roumanie et la République fédérale de Yougoslavie) ont signé un mémorandum d'accord envisageant une libéralisation des échanges et une baisse des tarifs douaniers. Celui-ci constitue la première étape d'un processus devant déboucher, d'ici à la fin de l'année 2002, sur l'établissement d'un réseau d'accords de libre-échange entre pays de la région et la constitution d'un marché régional de 55 millions de consommateurs.

7. Le témoignage du secrétaire d'État américain, Colin Powell, devant le Congrès, devait originellement avoir lieu le vendredi 28 mars 2001. Il allait être reporté au lundi 2 avril. La reddition de Slobodan Milosevic, elle, était finalement obtenue le 1<sup>er</sup> avril.

République fédérale de Yougoslavie n'avait toujours pas voté de loi réglementant la collaboration avec le Tribunal, Washington a donné aux autorités serbes jusqu'au 31 mars 2002 pour transférer trois à cinq accusés au TPIY et ouvrir les archives de l'armée et des services de sécurité. En jeu : l'octroi d'une aide directe de 40 millions de dollars. Au lendemain de deux tentatives d'arrestation infructueuses des principaux accusés bosno-serbes, le général Radko Mladic et Radovan Karadzic, par la Force multilatérale de stabilisation (SFOR), Zoran Djindjic a cédé à la pression, adoptant un décret semblable à celui qui avait permis, le 28 juin 2001, d'obtenir l'extradition de Slobodan Milosević<sup>8</sup>.

Côté européen, la technique n'est pas moins rôdée. Depuis le début des transformations en Europe postcommuniste, Bruxelles s'est employée à corrélér avancées en matière de réformes démocratiques et de marché et soutien aux pays candidats à l'élargissement. Telle a été la logique présidant au Pacte de stabilité de mars 1995 : en échange d'une solution « raisonnable » aux querelles de proximité, l'Union européenne se déclarait prête à poursuivre son ouverture en direction des pays d'Europe centrale et orientale (PECO)<sup>9</sup>. Tour à tour, les voisins de la Hongrie avaient négocié des accords de bon voisinage et de défense des droits des minorités pour régler la question magyare. La Slovaquie avait initié le mouvement le 19 mars 1995, suivie par la Croatie (convention de protection des minorités du 5 avril 1995) et la Roumanie (traité de bon voisinage du 16 septembre 1996)<sup>10</sup>.

Depuis lors, le modèle a fait école. Les contreparties promises sont généralement de deux sortes : elles concernent, d'une part, l'accélération de la négociation d'accords avec l'Union européenne, et, d'autre part, une administration diligente et généreuse de l'aide internationale. À cet égard, le cas de la Macédoine est exemplaire. Diverses « récompenses » sont venues accompagner le retour à la modération du pouvoir. Ainsi, les discussions engagées avec Bruxelles en 1999 pour la signature d'un accord d'association et de stabilisation (ASA) ont-elles connu une conclusion prompte et opportune, le 9 avril 2001 – au moment où les représentants de la communauté internationale craignaient que les autorités macédoniennes n'entraînent leur pays vers la guerre civile en réprimant de façon aveugle la guérilla albanaise active au nord-ouest. Un mois plus tard, le déblocage d'une aide d'urgence de 2,5 millions d'euros, destinée à la reconstruction des maisons endommagées par les combats, avait vocation à encourager la formation d'un gouvernement d'unité nationale – obtenue trois jours plus tard.

Pareillement, toute la force de conviction de l'argument économique européen a été mobilisée afin de faire plier l'aile dure de l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (VMRO-DPMNE) du Premier ministre, Ljubco Georgievski, en août 2001. La « carotte » concernait l'organisation d'une conférence internationale des donateurs ardemment souhaitée par un pouvoir ayant financé la guerre par le déficit public. Contrepartie à la ratification des accords d'Ohrid par le Parlement macédonien, la conférence a d'ailleurs connu plusieurs reports. Une première fois, quand les députés ont échoué à respecter le délai de quarante jours pour l'adoption des amendements constitutionnels prévus à Ohrid. Ensuite,

---

8. Voir Rémy Ourdan, « Le Premier ministre serbe promet les transferts imminents d'accusés à La Haye », *Le Monde*, 30 mars-1<sup>er</sup> avril 2002, p. 4.

9. Première initiative commune de l'UE au titre de la PESC (politique étrangère et de sécurité commune), proposée par la France, présentée à l'UE en avril 1993 et décidée par le Conseil européen en décembre 1993, le Pacte de stabilité a été signé à Paris, au terme de la conférence des 20 et 21 mars 1995, par les États membres de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Composé d'une déclaration politique et d'accords bilatéraux, le Pacte se voulait un instrument d'incitation à l'établissement de relations de bon voisinage entre pays candidats. L'Union européenne a proposé des mesures d'accompagnement d'un montant de 200 millions d'écus, financées notamment au moyen du programme PHARE.

10. Pour de plus amples détails, voir Géza Herczegh, « Les accords récents conclus entre la Hongrie et ses voisins, stabilité territoriale et protection des minorités », *Annuaire français de droit international*, 1996, n° 42, p. 255-273.

en signe de protestation contre les attermolements de la majorité lors du vote des textes sur la décentralisation et le financement des communes. C'est finalement l'adoption par l'Assemblée nationale, le 7 mars 2002, d'une loi d'amnistie des rebelles – dernière pièce du puzzle juridique censé garantir le retour à la paix, après que l'Armée de libération nationale (UÇK) eut rendu ses armes aux soldats de l'OTAN dans le cadre de l'opération *Amber Fox* achevée le 26 septembre 2001 –, qui a eu raison des dernières réticences occidentales. Certes, la « rétribution » a été à la hauteur des « efforts » réalisés : 308 millions d'euros ont été promis à Skopje, dont les besoins étaient évalués en janvier 2002 à 256 millions d'euros<sup>11</sup>, plus 273 millions au titre de l'aide au développement économique pour l'année 2002<sup>12</sup>.

Passés maîtres dans le maniement des promesses économiques et politiques, les Européens ont repris leur bâton de pèlerin pour prévenir de nouveaux développements incontrôlés au Monténégro. Un temps encouragés par les Occidentaux, dont la priorité allait alors à l'affaiblissement du régime de S. Milosevic, les projets indépendantistes du président M. Djukanovic étaient regardés d'un œil critique depuis la chute du dictateur serbe. Les Européens, en particulier, craignaient qu'une éventuelle indépendance ne provoque une réaction en chaîne - au Kosovo, officiellement voué à obtenir une simple « autonomie substantielle », en Republika Srbska (demande de rattachement à Belgrade) et en Herzeg-Bosna (union avec Zagreb), ainsi que de nouveaux déchirements dans la province du Sandjak, à majorité musulmane et chevauchant la frontière entre le Monténégro et la Serbie. Depuis le 5 octobre 2000, le silence discret qui avait entouré le rôle du pouvoir monténégrin dans certains trafics illicites, notamment de cigarettes, s'était mué en dénonciation bruyante. Les résultats décevants réalisés par ses supporters aux élections parlementaires du 22 avril 2001 – avec 42 % des voix contre 40,6 % aux partisans de la coalition « Pour le Monténégro » – allaient définitivement convaincre Bruxelles qu'il était non seulement souhaitable mais également possible de fermer la voie à l'indépendance.

**Après avoir multiplié les navettes entre Belgrade et Podgorica, le Haut représentant pour la PESC de l'Union européenne, Javier Solana, pouvait donc se réjouir le 14 mars 2002, de l'accord sur la « Serbie et Monténégro » comme marquant « un pas important vers la stabilité de la région et de l'Europe ».** Comme à l'accoutumée, il était souligné que les signataires pouvaient escompter « une aide et un soutien de l'UE »<sup>13</sup>. E. Busek, le coordinateur spécial du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est promettait, quant à lui, « une participation encore accrue, maintenant que ce nouveau chapitre est ouvert » de la Serbie-Monténégro au Pacte<sup>14</sup>. Si la ratification des accords se déroule sans heurts majeurs, la signature d'un accord d'association et de stabilisation devrait elle aussi être envisagée dans de brefs délais.

Ce que la lecture des deux exemples macédonien et monténégrin suggère est que l'on se trouve bien en présence d'un appel et d'une offre d'Europe : les décideurs balkaniques attendent des perspectives de développement économique accéléré ; les responsables européens y voient un puissant levier et un facteur de stabilisation régionale. Pourtant, il semblerait que leur rencontre repose sur un malentendu. De manière plus ou moins confuse,

---

11. L'évaluation proposée en février 2002 par la Commission européenne et la Banque mondiale distinguait trois postes principaux, la balance des paiements et le déficit budgétaire (185 millions d'euros), la reconstruction (45 millions) et le soutien à la mise en œuvre des accords d'Ohrid (25 millions). Pour plus de détails, voir European Commission/World Bank, *Summary of Financing Requirements. Donors' Meeting for FYR Macedonia*, février 2002, sur Internet à l'adresse : [www.serecon.org](http://www.serecon.org)

12. Chiffres officiels cités sur Internet à l'adresse : <http://www.seecon.org/Calendar/2002/Events/mdm/0312mdm-pledges.pdf>

13. Cité dans « L'État "Serbie et Monténégro" succède à la RFY », *Le Monde*, 14 mars 2002 (édition Internet).

14. La Serbie et le Monténégro faisaient déjà partie, séparément du pacte, Belgrade ayant été invitée à le rejoindre au lendemain de la chute de Milosevic. Voir « Special Co-ordinator Busek welcomes Serbia and Montenegro' to the Stability Pact », sur Internet à l'adresse : <http://www.stabilitypact.org/>

en effet, l'Union laisse filtrer, ici et là, des promesses d'europanisation des Balkans formulées en des termes certes prudemment imprécis, mais trop récurrents pour ne pas susciter des espoirs magnifiés par la crise économique actuelle. Est-ce à dire que les Quinze sont prêts à élaborer une stratégie qui puisse effectivement conduire à l'intégration des États balkaniques à une Europe élargie ? L'aide économique à la région traduit-elle une vision cohérente de cet avenir partagé ? Surtout, la parole européenne ne risque-t-elle pas de décevoir les attentes des sociétés balkaniques, portant en germes des effets en retour potentiellement déstabilisateurs ?

Dès que l'on quitte la région pour tourner le regard vers l'Europe de l'Ouest, des doutes rejaillissent. Car il n'est que de lire les derniers eurobaromètres pour se convaincre que les opinions publiques ouest-européennes sont fort réservées sur l'élargissement de l'UE aux pays de la première vague (Estonie, Pologne, République tchèque, Hongrie)<sup>15</sup>. Alarmée par l'étendue des réticences, la Commission a même dû décider dans l'urgence, en juin 2001, de lancer une campagne de communication afin de familiariser les citoyens des États membres avec leurs futurs partenaires. Au sein des élites politiques même, l'euroscpticisme demeure parfois vif, en dépit de la volonté réaffirmée par les Quinze, lors du Sommet de Göteborg, les 15 et 16 juin 2001, d'accueillir de nouveaux adhérents d'ici fin 2004. Tandis que les Français craignent pour la PAC avec l'entrée d'un pays fortement spécialisé dans le domaine agricole comme la Pologne, en Allemagne, c'est l'afflux de travailleurs migrants depuis les nouveaux pays membres qui inquiète. Dans ces conditions, la question de la seconde vague semble bien lointaine. D'autant qu'il y a fort à parier que l'absorption des premiers candidats nécessitera, de la part d'une Union réformée, un effort d'ajustement remarquable. Les chances d'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie avant 2007 sont maigres. Que dire de celles de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie-Monténégro ou encore de l'Albanie, qui n'en sont qu'à la négociation d'accords de stabilisation et d'association ? Instruments d'un renforcement des liens entre les États bénéficiaires et l'UE, ceux-ci sont certes porteurs de dialogue politique, d'échanges commerciaux, d'aide économique et financière ; mais ils n'entendent nullement, contrairement aux espoirs des bénéficiaires, tenir lieu d'instruments de pré-adhésion.

Or que se passera-t-il lorsque sera décidé l'élargissement à certains États balkaniques ? Pourra-t-on se permettre d'adopter le principe du big bang appelé de ses vœux par l'ex-président bulgare, Petar Stojanov, ou s'en tiendra-t-on à une logique de traitement au cas par cas ? Un strict respect des conditionnalités économiques sera-t-il exigé de chacun des États candidats ou le volontarisme politique viendra-t-il conseiller une certaine mansuétude envers ceux qui ne remplissent pas tous les critères de Copenhague ? Pour l'heure, Bruxelles semble parfois jongler entre un discours qui met en avant une évaluation des progrès singuliers « au mérite » – dont les *Progress reports* réalisés tous les six mois sont le garant symbolique – et un discours valorisant une logique politique. L'ouverture de négociations d'accords d'association et de stabilisation a jusqu'à présent davantage relevé de cette dernière. Même le lancement de pourparlers d'adhésion avec Bucarest et Sofia en décembre 1999 a pu être compris comme une « récompense » pour le soutien de l'action occidentale au Kosovo.

Dilemme il y a, sans aucun doute. L'argument selon lequel l'intégration européenne constitue un garant indispensable à la consolidation démocratique des États balkaniques, comme elle le fut pour l'Espagne et la Grèce, n'est pas dépourvu de poids. Toute considération de l'Europe du Sud-Est d'un point de vue géopolitique global suppose également que l'on pèse attentivement les incidences d'intégrations au compte-gouttes sur les États laissés en dehors de l'Union élargie : qu'advient-il de l'accord de libre-échange

---

15. En décembre 2001, tout juste 51 % des citoyens de l'Union se déclaraient favorables à l'élargissement, la France demeurant l'un des États les plus euroscptiques avec seulement 39 % d'opinions positives. Pour plus de détails, voir *Eurobaromètre 56*, décembre 2001, sur Internet à l'adresse : <http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/eb.html>

balkanique en cours de négociation lorsque deux pays partie prenante – la Bulgarie et la Roumanie – rejoindront l'Union ? Quelle politique des visas sera mise en œuvre entre États de la péninsule et la stricte application des règles de Schengen ne risque-t-elle pas de nuire aux efforts de réintégration régionale si ardemment défendus? *A contrario*, il est difficile d'oublier que les jeunes démocraties balkaniques connaissent des dysfonctionnements économiques sans commune mesure avec ceux de leurs prédécesseurs d'Europe du Sud. Et que la plupart d'entre elles doivent non seulement gérer l'héritage de décennies de dirigisme, mais aussi démanteler les économies de guerre léguée par une décennie de conflits armés. Jusqu'où l'Union européenne sera-t-elle prête à prendre en charge des économies vouées à demeurer longtemps encore faiblement compétitives?

REPENSER LES POLITIQUES D'AIDE POUR LES BALKANS :  
DE LA RECONSTRUCTION AU DEVELOPPEMENT ?

Certes, l'élargissement aux Balkans de l'Ouest ne figure pas aujourd'hui sur l'agenda politique des Européens. L'heure est tout à la (re)construction de structures étatiques approximativement viables et d'économies en mesure de s'engager sur la voie d'une croissance durable. Formuler la question en ces termes ne résout cependant qu'une partie du problème. Car la question de l'élaboration d'une stratégie cohérente d'aide financière et d'assistance aux réformes demeure entière. Plus fondamentalement, on ne peut s'empêcher de se demander jusqu'où peut aller un *engineering* européen.

La contemplation des évolutions de la Bosnie-Herzégovine depuis la signature des accords de Dayton, le 14 décembre 1995, ne peut qu'inviter à la prudence dans l'appréciation des effets d'une mise sous tutelle internationale, fût-elle soutenue par un engagement financier massif. En l'espace de cinq ans, pas moins de 5,1 milliards de dollars ont été consacrés à la reconstruction de la Bosnie. Or, en 2000, le taux de chômage (officieux) avoisinait toujours les 50 % de la population active, le revenu moyen mensuel oscillait entre 200 et 400 deutschemark selon les régions et le niveau de production plafonnait encore entre 10 et 15 % de celui de 1989<sup>16</sup>. Loin de favoriser une relance de la production et un retour à la croissance, l'aide internationale à la Bosnie a produit une économie sous perfusion aux effets pervers multiples, aggravant les disparités entre les villes, bénéficiaires des programmes d'assistance, et des campagnes marginalisées. Elle a également consolidé l'emprise de leaders politiques captant, en amont, une partie des flux financiers et assurant leur redistribution sur un mode partisan et autoritaire. En outre, une partie des ressources productives ont été détournées en direction d'activités économiques liées à la présence des **internationaux** dans le pays (restauration, location, services de traduction et de taxi, etc.). Et les salaires proposés par les représentants de la communauté internationale, très attractifs, continuent à dissuader les jeunes d'investir dans des stratégies éducatives ou de travailler dans le secteur productif, moins rémunérateur.

Sur un plan politique, le bilan n'est guère plus souriant : la réintégration d'une fédération reposant sur deux piliers asymétriques, la fédération croato-musulmane, d'une part, et la Republika srpska, d'autre part, voulue par les représentants de la communauté internationale, en reste aux balbutiements ; remaniées incessamment par les responsables de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les règles du jeu électoral ne sont pas parvenues à produire les majorités de compromis que l'on espérait. La formulation en termes trop souvent « ethniques », fussent-ils « multi », des programmes d'aide a, au contraire, enkysté l'influence des partis dits nationalistes. Pour faire passer les

---

16. Chiffres cités dans Nebojsa Vukadinovic, « Bosnie-Herzégovine 2000-2001. Quelle intégration pour un pays désintégré ? », *Le courrier des pays de l'Est*, juillet-août 2001, p. 18.

éléments de législation jugés nécessaires par le Haut représentant de la communauté internationale, Wolfgang Petrisch, c'est à coup de décrets qu'il faut procéder, tandis que l'imposition par en haut et pour la bonne cause des changements politiques, vide de sens tout espoir de reconstitution d'un processus politique autonome, par en bas, support d'une éventuelle évolution démocratique.

Un constat à peu de chose près identique pourrait être dressé au regard des trois années de présence internationale au Kosovo : si la reconstruction des maisons détruites a procédé à un rythme supérieur à celui anticipé par les Occidentaux, et si l'on a pu observer la multiplication des petits commerces et des restaurants, les conditions d'un retour à une croissance économique durable sont loin d'être réunies. Les problèmes d'infrastructures, de stratégie industrielle, de rééquilibrage des rapports entre centre et périphérie restent irrésolus. Là-bas aussi, une ligne de fracture de plus en plus grande est en train d'apparaître entre « locaux » et « internationaux », ces deux communautés évoluant dans des sphères largement séparées, sans que soit réellement négocié, à la base, le transfert des compétences prévu par le « cadre constitutionnel pour un gouvernement provisoire » adopté en mai 2001<sup>17</sup>. Et bien que la formation d'un gouvernement albanais puisse laisser espérer une reprise en charge plus prompte des destinées kosovares par des responsables locaux, il n'est pas évident que les conditions de sortie du cycle de l'aide soient réunies tant que la question du statut final du Kosovo ne sera pas abordée de front.

Dans ces conditions, comment penser l'aide européenne dans les Balkans ? Lors du lancement du Pacte de stabilité – un des instruments-pivots de l'action de l'UE – en 1999, la philosophie dominante était restée imprégnée d'une logique de « prévention des conflits » : élaboré au lendemain de l'intervention occidentale au Kosovo, le Pacte avait vocation à servir de cadre à une gestion des situations postconflit. Il s'agissait dès lors de susciter des synergies régionales non seulement pour maximiser les effets de l'aide internationale, mais aussi et, surtout, pour susciter des interactions régulières productrices de liens entre États membres. En trois ans, la configuration régionale a cependant sensiblement évolué : dans la province sous contrôle internationale, la phase humanitaire est terminée. Le programme de l'Union européenne, ECHO, a plié bagages en octobre 2001. En Macédoine aussi, la plupart des 140 000 personnes déplacées au plus fort des combats, en juin 2001, ont regagné leur domicile. Plus généralement, le bilan du Pacte de stabilité apparaît mitigé. Censée coordonner les aides des organisations internationales présentes dans les Balkans, la nouvelle structure est très vite devenue pléthorique, multipliant les doublons et ajoutant à la complexité des rouages institutionnels dont elle devait huiler l'opération<sup>18</sup>.

Une reformulation de l'assistance à l'Europe du Sud-Est paraît donc impérieuse – en quittant le champ de la reconstruction pour poser les conditions d'un véritable développement des États de la région. Tel est, notamment, l'argument avancé par l'*European Stability Initiative*, une organisation non gouvernementale créée à l'été 1999, dans son rapport sur l'assistance internationale à la Macédoine daté de février 2002 : prenant acte de l'obsolescence d'une grille de lectures de conflits à court terme, se concentrant exclusivement sur le jeu des dynamiques identitaires, les auteurs du rapport attirent l'attention sur les

---

17. Le cadre constitutionnel prévoyait la formation d'une assemblée législative garantissant la représentation des minorités (20 sièges réservés sur 120), l'élection d'un président et la formation d'un gouvernement doté de certaines responsabilités, excepté la justice et la sécurité, deux domaines réservés à l'administration internationale.

18. Tel est également le jugement porté par le nouveau coordinateur, E. Busek, en mars 2002, dont le nouveau projet se résume en ces termes : « Moins de réunion et plus d'action ». Est notamment envisagé un recentrage sur un nombre de priorités limité, avec des échéanciers précis – la finalisation d'une zone de libre-échange balkanique, l'encouragement aux projets d'infrastructure, la coopération transfrontalière ainsi que la lutte contre le crime organisé et le trafic d'armes légères. Voir *Stability Pact Policy Outline 2002 presented to EU-General Affairs Council by Special Co-ordinator Erhard Busek*, Bruxelles, 11 mars 2002.

problèmes économiques et sociaux qui ont et pourraient encore, à l'avenir, servir d'infrastructures à une énonciation, sur un mode ethnique, des frustrations sociales<sup>19</sup>. En cause sont le sous-développement du monde rural – qui touche tout particulièrement une population albanaise moins urbanisée par la majorité slave du pays –, la décapitalisation des anciennes industries sociales et le manque global d'investissement dans le secteur productif, ainsi que l'incapacité des structures étatiques à adresser ces enjeux. Cet « autre conflit macédonien », un conflit contre la marginalisation socio-économique, requiert la formulation de véritables programmes d'aide au développement, qui gagneraient à tenir compte de l'expérience accumulée au cours des années 1970 et 1980 dans l'usage des fonds structurels de l'Union européenne.

Creuser de telles pistes constitue assurément une option souhaitable. Mais, là encore, plusieurs écueils doivent être évités, et des choix fermes réalisés. Trois tensions méritent une attention toute particulière : premièrement, faut-il définir des programmes au niveau régional qui soient plus ou moins répliqués de pays en pays, ou doit-on penser des stratégies spécifiques à chaque situation ? La première option présente l'avantage de la simplicité. Et, peut-on croire, d'une certaine efficacité si le but est de produire des États aux cadres législatifs et modes de fonctionnement compatibles avec ceux des membres de l'Union européenne. Pour autant, elle risque de déboucher sur un ciblage par trop imprécis, entraînant une allocation des ressources non optimale. De toute façon, une plus grande association des acteurs locaux à l'élaboration des projets d'action semble indispensable à leur réussite.

En second lieu, l'aide a-t-elle pour but de produire des économies de marché de type occidental au plus vite ou de chercher à stabiliser les rapports entre communautés et, partant, de consolider la légitimité des élites politiques au pouvoir ? De prime abord, les deux finalités pourraient être perçues comme éminemment convergentes. À défaut de mettre en œuvre des politiques drastiques de transformation des structures héritées du socialisme, les États des Balkans de l'Ouest, en particulier, ne parviendront pas à susciter un retour à la croissance durable, la création d'emplois et, donc, un apaisement des rivalités communautaires. À court et moyen terme, cependant, elles risquent de diverger sensiblement. L'administration d'une politique d'austérité de type FMI suppose, en effet, un démantèlement des entreprises non compétitives, une privatisation qui n'est pas garante, dans l'immédiat, de restructurations effectives, un dégraissage de l'appareil d'État et une réduction des dépenses sociales. Concrètement, cela signifie une hausse du chômage, un approfondissement des clivages sociaux et une intensification de la compétition autour de ressources rares, une conjonction de phénomènes dont on a vu, l'année dernière, à quel point ils pouvaient avoir des effets politiques imprévus en Bulgarie et en Roumanie. Dans des sociétés où les stéréotypes mutuels sont encore plus intenses et leur instrumentalisation politique plus récurrente, une telle thérapie pourrait connaître des répercussions désastreuses. Si le but est de préserver des coexistences multiethniques fragiles, au Kosovo ou en Macédoine, par exemple, il sera fondamental d'infléchir les réformes afin de limiter les distorsions entre centre et périphérie et de réduire le coût social des mutations. Une politique volontariste dans le secteur industriel, avec des investissements publics éventuellement soutenus par la communauté internationale, semble indispensable. Tout comme des programmes sociaux qui ne se limitent pas à une lutte *ex-post* contre la pauvreté.

En troisième lieu, enfin, il convient de déterminer dans quel sens on souhaite orienter les réformes. **Les mesures prévues dans le cadre des accords d'association et de stabilisation valorisent par exemple l'accent un alignement formel sur l'acquis communautaire.** Mais sont-elles à même d'aider les États concernés à se doter des moyens

---

19. Voir « The Other Macedonian Conflict », *ESI Discussion Paper*, 20 février 2002, sur Internet à l'adresse : [www.esiweb.org](http://www.esiweb.org)

d'améliorer leurs performances à court et moyen terme, de concevoir des systèmes de collecte de l'impôt plus appropriés, de penser des politiques publiques nouvelles, de gérer des développements d'infrastructures ? En substance, doit-on avant tout chercher à augmenter les moyens d'action des pouvoirs publics dans les Balkans ou viser un transfert des modes d'opération à l'œuvre **à l'Ouest** ? Et quels seront les effets de l'une ou de l'autre stratégie sur les chances d'une intégration relativement rapide et réussie à une Union européenne élargie ? Une fois encore, on en revient à la question de départ : de quelle façon la promesse d'Europe unie sur le long terme peut-elle servir de leviers aux transformations nécessaires à une stabilisation dans la croissance et la confiance retrouvée des pays balkaniques ?

Alors que la viabilité des accords de Dayton fait toujours question, que l'acceptation par les responsables kosovars de la variante de l'autonomie est loin d'être acquise, que les équilibres intercommunautaires en Macédoine tiennent par un fil et que les pressions diplomatiques européennes sur la Serbie et le Monténégro restent nécessaires à la poursuite des négociations sur les futures relations au sein de l'État en gestation, la parole européenne pèse assurément. Mais il n'est pas dit que les moyens mis en œuvre soient à la mesure des ambitions prométhéennes des Européens. Chacun le pressent, les Quinze ne sauraient se permettre de décevoir durablement une région balkanique qui vit toujours dans l'espoir de sa normalisation européenne. Si les élites politiques locales sont sans doute lucides quant au sens qu'il convient de donner aux promesses de « retour en Europe », elles n'en doivent pas moins composer avec un calendrier électoral strict. C'est à la lumière des résultats affichés au terme de trois ou quatre années d'exercice de pouvoir que leur réélection se décide. Or, les réformes de structure menées au nom de l'objectif d'intégration euro-atlantique, loin de laisser augurer les avancées sociales escomptées d'une entrée dans « l'Europe des riches », ressemblent plutôt à une longue descente en enfer. L'attente risque de paraître interminable à des populations un temps mobilisées sur un registre nationaliste et à qui l'on vante désormais les mérites de la coexistence apaisée au nom d'une richesse européenne tout juste entrevue sur écran télévisuel. Aujourd'hui, il est des sociétés qui, bien qu'ayant perdu confiance dans leurs responsables politiques, voire dans le jeu d'une démocratie partisane et inégalitaire, croient encore réellement en un rêve d'Europe que certains diplomates occidentaux en visite et des leaders politiques balkaniques en quête de légitimité brandissent parfois un peu trop légèrement. Si l'appel d'Europe devait ne pas être entendu, les efforts de recomposition d'une stabilité balkanique aux frontières inchangées seraient définitivement ruinés. Et, sur l'autel balkanique, l'heure de l'Europe viendrait assurément – l'heure de sa dislocation.