



Institut de Documentation et de
Recherche sur la Paix

Les cahiers *de l'IDRP*

juin 2009

* *Quelle sécurité paneuropéenne ?*

par Daniel Durand - Mikhail Lebedev - Éric Remacle

* *Quelles perspectives pour les
Balkans ?*

par Jean-Arnault Dérens - Catherine Samary - Patrick Simon

Sécurité paneuropéenne : un mythe dépassé ?

Daniel Durand
chercheur à l'IDRP ⁽¹⁾

Trois événements en moins d'un an ont alimenté le débat sur la sécurité paneuropéenne : les propositions russes de « pacte de sécurité européenne » présentées par Dimitri Medvedev le 5 juin 2008, l'élection d'un nouveau président des États-Unis en novembre dernier, le sommet du 60e anniversaire de l'OTAN le 4 avril 2009 à Strasbourg. Dans une période historique marquée par l'enlisement de plusieurs conflits régionaux, l'aggravation des risques de prolifération nucléaire, l'échec de la lutte contre le terrorisme dans les formes utilisées, les protagonistes de ces différents événements s'efforcent de trouver des réponses nouvelles à ces problèmes. Les résultats du Sommet de l'OTAN à Strasbourg et le lancement d'une discussion sur un nouveau « concept de sécurité » vont-ils permettre de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve l'organisation ? Les propositions russes de nouvelle architecture de sécurité paneuropéenne vont-elles contribuer à combler le fossé existant entre le bloc occidental et l'ex-géant euro-asiatique ? La nouvelle orientation plus ouverte et plus multilatérale que semble imprimer Barak Obama à la politique étrangère états-unienne sera-t-elle susceptible de redonner une perception plus positive de son pays à des opinions publiques mondiales qui n'ont jamais été aussi critiques ? Voici quelques unes des questions que l'on peut se poser en ce milieu 2009...

les impasses otaniennes

Comme on pouvait s'y attendre, le sommet du 60e anniversaire de l'OTAN n'a pas accouché de résultats spectaculaires et l'événement le plus marquant en aura été la scandaleuse sur-mobilisation policière, assortie de provocations évidentes, contre les manifestants anti-OTAN qui avaient réussi à être beaucoup plus nombreux que lors de réunions-anniversaires précédentes.

Un nouveau concept stratégique : pour quoi faire ?

Le Sommet a seulement acté l'envoi de 5 000 soldats supplémentaires en Afghanistan, nommé après de laborieuses tractations avec la Turquie qui y était opposée, un nouveau Secrétaire général danois, Anders Fogh Rasmussen, décidé la création « *d'un groupe d'experts qualifiés issus d'horizons divers qui, en étroite consultation avec tous les Alliés, jettera les bases permettant au secrétaire général de développer un nouveau concept stratégique et de soumettre des propositions quant à sa mise en œuvre en vue de son approbation à notre prochain sommet* ⁽²⁾ ».

Dans le prolongement des Sommets précédents de Riga et Bucarest, les discussions ont porté sur l'engagement des troupes otaniennes dans plusieurs conflits « hors-zone » et des moyens de sortir de l'enlisement. Car comme l'écrit Bernard Adam, directeur du GRIP en Belgique :

1 Institut de documentation et de Recherches sur la paix

2 Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Strasbourg / Kehl - 4 avril 2009
http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

« La décennie 2000 sera considérée comme celle où les illusions sur les bienfaits des guerres se seront envolées. Les deux conflits majeurs dans lesquels se sont engagés certains pays de l'OTAN (Irak) ou l'ensemble de ceux-ci (Afghanistan) ont été qualifiés de borbier et d'impasse, tandis que le Kosovo, ethniquement purifié, en proie au crime organisé, est considéré comme le « trou noir » de l'Europe ⁽³⁾ ». La stratégie états-unienne de privilégier l'emploi de la force comme issue principale aux conflits locaux contemporains est un échec : en Irak, malgré les efforts du général Petraeus pour « irakiser » le conflit et enrôler des anciens insurgés sunnites, en Afghanistan où les dépenses de soutien civil sont vingt fois moins élevées que les dépenses militaires.

Les limites de l'utilisation privilégiée des moyens militaires ont été soulevées par de nombreux observateurs. Les membres de l'OTAN se trouvent d'ailleurs devant un paradoxe. À Strasbourg comme dans les sommets précédents, la constatation que les menaces contre la sécurité deviennent de plus en plus globales s'est généralisée comme le reconnaît la Déclaration finale de Strasbourg : « Aujourd'hui, nos pays et le monde sont exposés à de nouvelles menaces, qui prennent de plus en plus une dimension mondiale, comme le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ainsi que les cyberattaques. D'autres défis, tels que la sécurité énergétique, le changement climatique et l'instabilité émanant des États fragiles et des États faillis, peuvent également avoir une incidence négative sur la sécurité des Alliés et sur la sécurité internationale. Notre sécurité est de plus en plus liée à celle d'autres régions »⁽⁴⁾.

Or, ces nouvelles menaces appellent des réponses qui sortent du cadre militaire, touchent au politique, à l'économie, à la prévention civile des conflits. L'OTAN est-elle l'organisation qualifiée pour cela et doit-elle le devenir alors qu'existent d'autres institutions pertinentes pour cela, et au premier plan, les Nations unies et leurs différentes agences ?

Certes, certains dirigeants otaniens sont toujours favorables à une OTAN globale tant dans son champ géographique que dans les domaines d'intervention. Mais dans ce cas, l'OTAN ne risquera-t-elle pas d'apparaître clairement comme le « bras armé du néo-libéralisme » dans la mondialisation comme le craint, par exemple, l'ambassadeur B. d'Abboville, remarquant que derrière la politique d'élargissement de l'Alliance, « se profile également, pour certains, l'idée d'y associer une « Alliance globale », nouvelle structure politique associant les démocraties à travers le monde. Ce « concert des démocraties » pourrait même avoir vocation à se substituer de facto à des Nations Unies considérées comme devenues a priori impuissantes face aux nouveaux défis. Ces vues sont peu réalistes et même dangereuses pour l'Alliance, transformée au mieux en forum de débats et au pire en nouvelle « Sainte Alliance »⁽⁵⁾.

L'engagement militaire de l'OTAN est déjà perçu négativement par de larges pans de l'opinion sur le continent asiatique et en Europe, les manifestations de Strasbourg, même si elles furent encore très minoritaires, ont montré l'existence d'un courant critique sur le continent. Cela explique sans doute que dans la Déclaration finale de Strasbourg, une place importante soit accordée à la communication : « il est de plus en plus important de veiller à ce que l'Alliance communique de manière appropriée, souple, précise et en temps opportun sur l'évolution de ses rôles, objectifs et missions. La communication stratégique fait partie intégrante des

3 Bernard Adam, "OTAN: vers un nouveau concept stratégique", LES NOUVELLES DU GRIP - www.grip.org

4 Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, ibidem

5 « L'Alliance et les perspectives de la sécurité européenne », Intervention de Benoît d'Abboville, Ancien ambassadeur auprès de l'OTAN, conseiller-maître à la Cour des comptes, au colloque du 30 mars 2009, « Sécurité européenne : OTAN, OSCE, Pacte de Sécurité », organisé par la Fondation Res Publica.

efforts que l'Alliance déploie pour réaliser ses objectifs politiques et militaires »⁽⁶⁾.

OTAN et sécurité paneuropéenne

OTAN « globale » ou OTAN recentrée sur son « corps de métier », la question sera au coeur de la discussion sur ce fameux « concept stratégique » qui va se dérouler jusqu'au prochain Sommet de l'organisation fin 2010. La place de l'Europe dans l'Alliance et le rapport à la Russie, donc, en fait le contenu de la sécurité paneuropéenne, seront également deux autres points centraux de débats.

L'administration Obama favorisera-t-elle un rééquilibrage de la place des Européens par rapport aux États-Unis dans les différents dispositifs militaires otaniens ? Des évolutions auront certainement lieu, ne serait-ce que parce que les USA souhaitent que leurs alliés s'impliquent davantage, tant sur le plan financier que militaire, dans les charges de l'Alliance. La France est particulièrement visée dans ce cadre après la décision de réintégration complète prise par Nicolas Sarkozy. Pour autant, il paraît plus problématique qu'émerge un véritable « pilier européen de défense » suffisamment identifié et autonome. Les Européens n'accepteraient-ils pas eux-mêmes de « se tirer une balle dans le pied » s'ils adoptaient définitivement le Traité de Lisbonne ? Comme le fait remarquer l'ambassadeur André Dejammet : « *On peut avoir des doutes : le traité de Lisbonne, reprenant le traité constitutionnel, indique en effet que les États de l'Union européenne, membres de l'Alliance atlantique, continuent de considérer l'OTAN comme le fondement de leur défense collective et « l'instrument de sa mise en œuvre », ce qui signifie théoriquement qu'il n'y a place, comme instrument de mise en œuvre de la défense collective, que pour l'OTAN et non pas pour le pôle européen de défense* »⁽⁷⁾.

Le rapport de l'OTAN à la Russie sera un autre élément important de discussion car depuis dix ans, Moscou a observé avec inquiétude l'évolution du concept stratégique de l'OTAN depuis celui élaboré à Washington en 1999, dans lequel l'OTAN n'exclut pas le principe d'opérations militaires réalisées hors de sa zone de responsabilité traditionnelle et sans mandat de l'ONU. La Russie considère que cela risque de déstabiliser l'équilibre international, en ouvrant la voie à une multiplication d'interventions militaires des puissances occidentales, États-Unis en tête. Elle y voit aussi une atteinte directe à l'un de ses leviers de puissance, son siège de membre permanent du Conseil de sécurité. L'ambition « globale » croissante de l'OTAN renforce cette préoccupation des responsables russes, qui martèlent que l'ONU est et doit rester le seul centre de coordination des efforts de maintien de la paix et de la sécurité internationales ⁽⁸⁾.

De plus, l'installation d'éléments du « bouclier anti-missile » en Europe de l'Est renforce les inquiétudes et le mécontentement russe qui y voit une rupture de la promesse, qui lui avait été faite par les USA, de ne pas « déployer des armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres » serait contredit par l'installation d'éléments antimissiles américains en Europe, dans la mesure où ces derniers seraient liés au système de dissuasion américain.

Or la coopération avec la Russie est essentielle. D'une part pour la relance des accords de désarmement (forces conventionnelles en Europe, suppression des armes nucléaires de courte

6 Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, ibidem

7 « L'OTAN, l'OSCE, le Pacte de sécurité », Intervention d'Alain Dejammet, Ambassadeur de France au colloque du 30 mars 2009, « Sécurité européenne : OTAN, OSCE, Pacte de Sécurité », organisé par la Fondation Res Publica.

8 Analyse développée dans « Les relations Russie-Otan vues de Moscou : l'impossible conciliation ? », Isabelle Facon, Chercheur à la FRS, Maître de conférences à l'École polytechnique, MARS-AVRIL Défense N° 138

portée, réduction des armes nucléaires stratégiques...). D'autre part, afin de faciliter les négociations qui seront relancées avec l'Iran, pour permettre à ce dernier d'avoir de nouvelles relations avec les pays occidentaux, ce qui ouvrirait des perspectives bénéfiques au règlement du conflit israélo-palestinien.

Relations Europe-Russie-États-Unis, paix mondiale : plus que jamais, la question sera posée dans les prochains mois : un concept de sécurité otanien, pour quoi faire ? En quoi peut-il répondre aux préoccupations de sécurité russes, aux exigences d'une sécurité globale ?

Sécurité paneuropéenne : revers et limites

Si l'OTAN peut être considérée comme un lieu de rencontre entre le continent nord-américain et l'Europe occidentale (« rencontre » très déséquilibrée cependant), elle ne répond pas à la question de la participation de la Russie. Ce fut, rappelons-le, l'objectif de l'OSCE après les conclusions positives de la Conférence d'Helsinki, de constituer cette enceinte de sécurité. Dès 1993, la Russie propose que la responsabilité principale pour la sécurité, la stabilité, la coordination des organisations de sécurité en Europe (OTAN, UEO, UE) soit confiée à l'OSCE⁽⁹⁾ et que l'OSCE ait, avec chacune de ces organisations, des accords particuliers, dans le cadre d'une plate-forme de sécurité. Il y a eu sur la base de cette idée, six années de négociations ininterrompues au sein d'un « comité du modèle de sécurité » et à Istanbul, en 1999, est adoptée une Charte de sécurité qui inclut une Plate-forme de sécurité coopérative correspondant à peu près à ce qu'était cette inspiration initiale. On y dit, dans le cadre de la Charte, que « l'OSCE est l'instance de consultation, de prise de décision et de coopération ouverte à tous et globale dans la région »⁽¹⁰⁾. La Charte d'Istanbul permettait de dépasser le clivage OTAN et ex-pays du pacte de Varsovie et introduisait des éléments civilo-militaires pour la prévention des conflits en Europe.

Sécurité « multipolaire » ou sécurité mondiale

Qu'en est-il aujourd'hui ? Le projet présenté par la Russie ne constitue, à dire vrai, que la suite logique des dissensions qui étaient apparues depuis 1999 et la Charte d'Istanbul au sujet du rôle de l'OSCE en matière de sécurité européenne. Moscou a toujours souhaité privilégier le cadre de l'OSCE comme forum de dialogue et d'action pour le traitement des conflits en Europe, tandis que les États-Unis s'employaient à empêcher que l'enceinte de sécurité paneuropéenne ne puisse devenir une concurrente de l'Alliance. L'OSCE est aujourd'hui perçue par la Russie comme une organisation essentiellement pro-occidentale. La Russie ne redoute pas seulement l'arrivée à ses portes de l'OTAN, elle estime aussi avoir perdu l'OSCE⁽¹¹⁾.

- 9 OSCE : organisation pour la Sécurité et la coopération en Europe, créée en 1994 à partir de la Conférence pour la Sécurité et la coopération en Europe, qui avait permis la signature en 1974 de « l'Acte final d'Helsinki » et ses trois « corbeilles » : la coopération dans le domaine politique et militaire, la coopération économique et écologique, la coopération dans le domaine des droits de l'homme entre les pays à systèmes sociaux différents en Europe.
- 10 Processus rappelé dans « Le rôle de la CSCE/OSCE dans la sécurité européenne », Intervention de Marc Perrin de Brichambaut, secrétaire général de l'OSCE, au colloque du 30 mars 2009, « Sécurité européenne : OTAN, OSCE, Pacte de Sécurité »,
- 11 Analyse développée dans « Vers une nouvelle conférence sur la sécurité collective européenne ? », par Alain De Neve, <http://guerres-et-systemes.blogspot.com/2008/08/vers-une-nouvelle-confrence-sur-la.html>

La proposition russe d'une nouvelle « architecture de sécurité européenne » en juin 2008 a fait parler car elle a marqué le retour d'une diplomatie russe plus offensive que dans les années précédentes. L'idée exposée le 5 juin par M. Medvedev ⁽¹²⁾ consiste à *"élaborer un traité légalement contraignant sur la sécurité européenne, auquel les organisations existant actuellement dans l'espace euro-atlantique pourraient devenir parties"*. Un "pacte régional " fixerait les conditions de l'emploi de la force "dans les relations au sein de la communauté euro-atlantique". Ce pacte, a ajouté M. Medvedev, *"pourrait parvenir à une résolution générale des questions de sécurité et de contrôle d'armements en Europe"*.

Les propositions russes visent donc à prévenir le risque d'un isolement de la Russie des nations européennes intégrées dans l'U.E ou l'OTAN ; empêcher une course aux armements qui se révélerait, à terme, défavorable à l'influence russe en Europe ; établir un cadre de sécurité collective juridiquement contraignant (ce que n'est pas l'OSCE, à l'exception toutefois de la Cour de Conciliation et d'Arbitrage jamais mise en œuvre à ce jour).

Les chances d'aboutir de cette proposition paraissent minces. Mais elles ont le mérite de poser la question de la validité de la notion de sécurité paneuropéenne. Comment serait perçue la constitution d'un véritable « bloc sécuritaire » englobant Amérique du Nord, Europe jusqu'aux frontières chinoises ? L'OTAN est déjà perçue comme la forteresse occidentale, ce bloc ne constituerait-il pas, aux yeux des habitants des continents asiatique, africain, une autre forteresse blanche et chrétienne ?

Dans un monde plus globalisé dans lequel émergent de nouveaux acteurs, notamment sur le continent asiatique, les dispositifs de sécurité doivent-ils contribuer à opposer en créant ou transformant des blocs de pays en « des pôles de sécurité »-forteresses ou doivent-ils contribuer à rapprocher et faire collaborer dans une conception plus mondialisée ? Sécurité exclusive ou inclusive, défensive ou coopérative ? Le débat est d'importance tant sur les structures de sécurité à développer que sur les visions du monde, de la guerre et de la paix qu'il faut développer.

Revenir au rôle central de l'ONU

L'idée que la sécurité est une question globale, qu'elle dépasse largement les notions de défense, pour englober les dimensions humaines (accès aux besoins essentiels de vie, aux ressources naturelles), planétaire (réchauffement climatique, partage des ressources énergétiques), repose d'une manière nouvelle la pertinence d'une organisation généraliste comme les Nations unies. Celles-ci de par leur nature intégratrice ne sont pas « des acteurs internationaux » comme les autres contrairement à ce qu'affirme la Déclaration finale du sommet de l'OTAN à Strasbourg mais bien l'instance internationale « suprême », matrice du droit international . Il sera d'ailleurs tout à fait fondamental d'exiger que le nouveau concept stratégique de l'OTAN, s'il voit le jour en 2010, reconnaisse sans ambiguïté non seulement la prééminence du Conseil de Sécurité des Nations unies (comme dans le texte de 1949), mais, au delà, le rôle central des Nations unies en terme de garant de la paix et de la sécurité collective mondiale, de responsable du développement humain.

Si la remise au premier plan des Nations unies est primordiale, une deuxième question fondamentale est posée : peut-on concevoir une sécurité paneuropéenne et une sécurité mondiale sans action politique forte pour baisser le niveau de militarisation des relations internationales ? Les déclarations du nouveau président américain Barak Obama ont fait

passer un courant d'air politique frais sur la Conférence du désarmement à Genève, qui a adopté, enfin, un programme de travail après dix ans de blocage. Cela démontre en passant que le volontarisme politique a sa place aux côtés du pragmatisme cynique des négociations internationales... L'attitude de la diplomatie française a été particulièrement mesquine tant à New-York lors de la réunion préparatoire du TNP qu'à Genève à la réunion de la Conférence du désarmement. À New-York, elle a accueilli avec un soupçon d'irritation l'appel de Barak Obama au désarmement nucléaire et a soutenu du bout des lèvres la déclaration finale positive de la Prepcom. À Genève, après l'adoption du programme de travail de la Conférence (¹³), elle n'a retenu dans un communiqué que l'appel à négocier un Traité sur les matières fissiles (« cut-off ») et rien sur l'appel à développer les discussions sur la réduction puis l'élimination complète des armes nucléaires. Il se vérifie ainsi que la nouvelle posture de la diplomatie française adoptée par Nicolas Sarkozy place notre pays à la traîne des initiatives politiques, voire même en contradiction avec les positions du « grand allié » sur lequel on essaie de s'aligner !

La politique française aussi risque d'avoir un effet négatif, si elle n'est pas modifiée radicalement, pour permettre que l'Europe joue un rôle plus grand dans le soutien aux Nations Unies, la prévention des conflits, la promotion d'une sécurité humaine et d'une culture de paix. L'adoption du Traité de Lisbonne serait un obstacle sérieux dans cette voie. La composition du nouveau Parlement européen, sorti des urnes le 7 juin 2009, comptera : les votes du précédent en faveur du désarmement nucléaire, de la prévention civile des conflits avaient été positifs même si une résolution relativement ambiguë sur le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN avait été votée de justesse en février 2009 (¹⁴). L'évolution de la position européenne pour que les moyens militaires et civilo-militaires de la PESD (¹⁵) soient utilisés plus par l'ONU au lieu que celle-ci n'ait recours à ceux de l'OTAN pourrait constituer un enjeu de débat politique de la prochaine législature.

C'est une question de volonté politique. Rappelons qu'à l'échelle mondiale, le poids politique potentiel de l'Union européenne aux Nations unies ne doit pas être sous-estimé. Avec ses 27 États membres, l'Union européenne représente 13% des membres de l'ONU et 30% de l'économie mondiale, 36% du budget ordinaire de l'ONU et environ la moitié des contributions volontaires à ses Fonds et programmes. Sa contribution aux opérations militaires autorisées par l'ONU s'élève à 50 000 soldats. A l'heure de développement de la mondialisation, l'Europe est bien une clé de l'avenir de l'ONU et du multilatéralisme.

Conclusion

Les marges sont étroites pour construire, soit un monde d'affrontements, soit un monde de coopérations.

La notion de sécurité paneuropéenne est certainement à revisiter. On peut douter qu'il y ait une quelconque issue dans une course en avant de l'OTAN vers des missions globales et universelles qui la transformerait en « gendarme du monde ». Mais, en même temps, la construction d'un « bloc sécuritaire », soit sur un axe paris-Berlin-Moscou, soit sur le territoire de l'actuelle OSCE est illusoire même si le cadre de l'OSCE devrait être revitalisé et recrédibilisé pour renforcer le dialogue avec la Russie et développer une véritable politique de

13 http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/

(http://NewsByYear_en/92A05D4392609C48C12575C5004D6FDC?OpenDocument&cntxt=14D11&cookielang=fr

14 Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur le rôle de l'OTAN dans l'architecture de sécurité de l'UE (2008/2197(INI))

15 Politique européenne de Sécurité et de Défense

prévention civile des conflits et de reconstruction sur le sol européen. La construction d'une véritable sécurité collective mondiale, seule réponse adaptée au développement de la mondialisation, passe par le renforcement, la rénovation et la démocratisation de l'organisation des Nations unies. L'Union européenne, y compris par ses moyens de défense, pourrait déjà apporter une contribution et un soutien décisif. Le changement de politique aux États-Unis (nécessité de la crise oblige) vers plus de multilatéralisme, offre des opportunités comme cela apparaît au sein des enceintes de désarmement. De la capacité des différentes forces intéressées, (ONG, puissances moyennes, pays non-alignés), à faire converger leurs efforts, dépend les progrès vers une sécurité plus coopérative, plus humaine et un monde plus sûr et pacifique.

Les Balkans dans l'impasse

par Jean-Arnault Dérens
Rédacteur en chef du *Courrier des Balkans* ⁽¹⁶⁾

L'indépendance du Kosovo, proclamée le 17 février 2008, marque un tournant dans l'histoire récente des Balkans, mais elle suscite des lectures diamétralement opposées. Selon les uns, elle marquerait l'achèvement du processus de désintégration de l'ancienne Fédération socialiste de Yougoslavie, tandis que d'autres y voient au contraire un nouveau facteur de déstabilisation, lourd de dangereuses conséquences pour la région et même pour l'ensemble des équilibres mondiaux.

Dans le même temps, la perspective de l'intégration européenne semble s'éloigner pour tous les pays de la région, qui sont par contre durement touchés par la crise mondiale. Après la génération sacrifiée de l'éclatement yougoslaves et des guerres, verra-t-on apparaître une autre génération sacrifiée, celle d'un interminable après-guerre et d'une « transition » qui n'en finit pas ?

Depuis le début du processus d'éclatement de l'ancienne Yougoslavie, les politiques suivies par la « communauté internationale » dans les Balkans ont reposé sur deux grands principes : essayer de séparer les problèmes les uns des autres, et privilégier des solutions immédiates et rapides à mettre en œuvre, quitte à ce qu'elles soient insatisfaisantes. Après le « rafistolage » provisoire permettant de calmer les crises, le temps devrait permettre de dépasser peu à peu les tensions... L'exemple de la Bosnie-Herzégovine, où toute réforme paraît impossible plus de douze ans après les accords de paix de Dayton (décembre 1995) amène cependant à douter de ces vertus attribuées au temps : les conflits « suspendus » ne se résolvent pas d'eux-mêmes, ils ont plutôt tendance à pourrir.

En plus de la cessation des hostilités, principal résultat tangible des accords de paix de Dayton, ou de ceux d'Ohrid, en Macédoine (août 2001), la communauté internationale a mis en place des systèmes plus ou moins complexes et astreignants de tutelle, qui avaient généralement deux objectifs affichés : aider à la « démocratisation » et favoriser le développement, ou la reconstruction, d'une société « multiethnique ».

En Bosnie-Herzégovine, les pouvoirs discrétionnaires conférés au Bureau du Haut représentant (OHR), mandaté par l'Union européenne, ont souvent eu des effets contreproductifs, désresponsabilisant les dirigeants politiques locaux, tentés, de ce fait, de se réfugier dans les joies troubles de la démagogie et de la surenchère nationaliste. Au Kosovo, le protectorat des Nations Unies affiche un bilan catastrophique : il n'a pas permis le moindre rapprochement entre les différentes communautés nationales, et il a aussi très largement échoué dans la construction d'un État de droit.

16 A récemment publié : « Balkans. La mosaïque brisée », Paris, Le Cygne, juin 2008, « Comprendre les Balkans. » Histoire, sociétés, perspectives (avec Laurent Geslin), Paris, Non Lieu, octobre 2007, et « Le piège du Kosovo », Paris, Non Lieu, janvier 2008.

En réalité, tout le monde s'accommode bien, en Bosnie comme au Kosovo ou en Macédoine, d'un niveau « contrôlé » de rhétorique nationaliste, pour peu que « rien ne bouge », que de nouvelles aventures politiques, voire militaires, ne semblent pas se profiler. Le seul objectif de l'UE semble aujourd'hui de préserver la « stabilité » de la région, une « stabilité » qui écarte, certes, à court terme, le spectre de la guerre, mais qui ne permet aucune avancée sociale réelle.

Blocage du processus d'intégration européenne

La victoire – assez largement inattendue – des forces pro-européennes aux élections anticipées serbes du 11 mai 2008 a rassuré les Européens, qui avaient multiplié les signaux en direction de ce pays. La Serbie a ainsi signé le 29 avril son Accord de Stabilisation et d'Association (ASA) avec l'Union européenne. Cet accord reste cependant « gelé », en raison des réticences des pays les plus attachés à exiger de Belgrade une pleine coopération avec le TPI de La Haye (essentiellement les Pays-Bas et la Belgique). Cependant, la plupart des dirigeants européens privilégient la « realpolitik » dès lors qu'il est question de la Serbie, considérée, non sans raisons, à la fois comme un pilier de la stabilité régionale et comme le principal facteur potentiel de risques.

En somme, au long immobilisme international des dernières années semblait avoir succédé une brutale accélération : après l'indépendance du Kosovo, les portes de l'Europe allaient peut-être s'ouvrir tout d'un coup pour la Serbie. Renonçant à l'ensemble des principes qu'elle avait elle-même fixés (intangibilité des frontières dans le cas du Kosovo, pleine coopération avec le TPI dans le cas de la Serbie), l'Europe voulait donner l'impression qu'elle maîtrisait le cours des événements, alors qu'elle ne faisait que répondre aux menaces, réelles ou potentielles, du nationalisme albanais ou du nationalisme serbe. Cette succession de décisions dictées par les circonstances n'est guère convaincante sur la maturité politique de l'Union.

De surcroît, la perspective d'une intégration européenne relativement rapide, au moins pour les deux « grands » pays de la région, la Croatie et la Serbie, s'éloigne à nouveau. La Croatie, à qui l'adhésion est promise depuis des années déjà, est aujourd'hui bloquée par son conflit frontalier avec la Slovénie, qui a opposé, en décembre, son veto, à la poursuite des négociations d'adhésion de ce pays¹⁷. Le rejet du Traité de Lisbonne par les électeurs irlandais, le 13 juin 2008, complique encore plus le processus d'intégration. Le Président français Nicolas Sarkozy a déclaré, quelques jours après le référendum irlandais, qu'il n'y aurait « aucun élargissement » tant que la question des institutions européennes ne serait pas réglée¹⁸. La chancelière allemande Angela Merkel est encore plus catégorique, proposant une « pause » dans le processus d'intégration, dont la poursuite est donc suspendue aux résultats des élections fédérales allemandes de l'automne 2009.

L'UE avait pourtant multiplié les promesses tout au long des dix dernières années, et les perspectives politiques des pays de la région se résument à une alternative entre

17 Lire « Intégration européenne : veto de Ljubjana à la candidature de la Croatie », *Le Courrier des Balkans*, 19 décembre 2008.

18 Lire Gjeraqina Tuhina, « Intégration européenne : le blocage du Traité de Lisbonne douche les espoirs de la Croatie », *Le Courrier des Balkans*, 26 juin 2008.

l'intégration européenne et la tentation du retour à l'isolement nationaliste. En juin 2003, le Sommet européen de Thessalonique avait proclamé la « vocation » de tous les pays des « Balkans occidentaux » (soit la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie, le Kosovo, la Macédoine et l'Albanie) à rejoindre l'UE, mais sans fixer d'échéances ni de calendrier. La Croatie, qui mène bon train ses négociations, est assurément le pays le plus avancé. La Macédoine, qui jouit du statut officiel de candidat depuis décembre 2005, arrive, en théorie, en deuxième position. Cependant, aucune date d'ouverture des négociations n'a été fixée avec ce pays, et la relance du conflit sur le nom du pays avec la Grèce risque de plomber le processus.

En effet, Athènes s'oppose à l'emploi du nom de « Macédoine » par l'ancienne république yougoslave. Pour ce motif, la Grèce a imposé un embargo unilatéral à la Macédoine dans les années 1990, et la question a été relancée fin 2007, pour des raisons qui tiennent essentiellement au calendrier politique grec. En avril 2008, la Grèce a opposé son veto à l'adhésion de la Macédoine à l'OTAN, et menace désormais de s'opposer également à l'ouverture des négociations européennes. Aucune solution de compromis ne semble pouvoir rapidement se dégager, alors que la Macédoine est toujours profondément fragilisée par les difficiles relations macédo-albanaises.

En réalité, on peut supposer que, quelque soit le mode de résolution de la crise institutionnelle européenne, une solution ad hoc sera trouvée pour la Croatie, peut-être aussi pour la Serbie. Les dirigeants européens ont trop peur de la menace que ferait peser un retour au pouvoir du camp nationaliste en Serbie. Les autres pays de la région, dépourvus de cette « capacité de menace », risquent fort, par contre, d'être laissés sur le bord du chemin.

L'impact de la crise

Le Monténégro et la Bosnie sont au bord de la faillite, tandis que la Macédoine chancelle. Les budgets publics sont grevés par l'effondrement des recettes fiscales, notamment les revenus de la TVA et des taxes sur les importations. Le chômage monte en flèche, et nombre d'entreprises ferment leurs portes : la crise n'épargne pas les Balkans, et pourrait avoir des conséquences particulièrement sévères sur des économies et des sociétés qui commençaient à peine à sortir de l'effondrement des années 1990.

En Serbie, les grèves et les manifestations se multiplient, alors que nombre d'entreprises ferment leurs portes. Dans plusieurs grandes entreprises, on a commencé à négocier une réduction de la semaine de travail à 32 heures pour limiter les suppressions d'emplois, mais les syndicats redoutent les conséquences de cette mesure sur les salaires. Officiellement, la Serbie compte 31.000 chômeurs supplémentaires depuis le début de l'année.

Ces dernières années, la forte croissance de la Serbie avait largement reposé sur les investissements étrangers, qui se font de plus en plus rares. La seule bonne nouvelle des derniers mois reste la reprise des usines automobiles Zastava de Kragujevac par la FIAT, après une négociation bouclée fin 2008. Les premières Punto produites en Serbie ont été présentées fin mars, mais l'entreprise italienne vient d'annoncer qu'elle renonçait à un

investissement complémentaire prévu de 200 millions d'euros.

Le FMI a conclu le 26 mars un accord avec la Serbie pour un prêt de trois milliards d'euros. Or, cette aide reste toujours conditionnée à de sévères mesures sociales. Ainsi, le gouvernement serbe a annoncé mardi un plan drastique, prévoyant d'économiser un milliard d'euros. Cela passe notamment par des coupes dans les budgets de tous les ministères, mais surtout par des réductions de salaires dans la fonction publique, au moins jusqu'à la fin de l'année : celles-ci pourraient atteindre 40% pour les salaires supérieurs à 40.000 dinars (450 euros).

La situation est également dramatique en Bosnie-Herzégovine. Dans l'une des deux « entités » de ce dernier pays, la Fédération croato-bosniaque, toutes les administrations publiques pourrait être en cessation de paiement dès les prochaines semaines, et les missions internationales évoquent ouvertement le risque d'une chute rapide du gouvernement. Le FMI a également donné son accord à un prêt de 1,2 milliards d'euros à la Bosnie, mais nul ne sait encore si l'accord pourra se réaliser, du fait de la situation chaotique qui prévaut dans les institutions de ce pays.

La crise aura aussi de lourdes conséquences sociales et politiques, entraînant la disparition des classes moyennes, qui commençaient à peine à renaître, après avoir été laminées dans les années 1990. « Dans un contexte de guerre et de sanctions internationales, le prisme social se réduit : il y a quelques immenses fortunes qui apparaissent, celles des profiteurs de guerre, et une immense masse de gens qui deviennent très pauvres », explique l'économiste Bojko Radic. « Or, depuis quelques années, en Serbie, il devenait à nouveau possible de vivre de son salaire. Un couple de jeunes diplômés, des fonctionnaires, des médecins, mais aussi des cadres d'entreprises, pouvait espérer un revenu mensuel de 1000 euros. Avec ça, on peut vivre et emprunter pour faire des projets. Mais les crédits vont devenir encore plus chers, beaucoup d'emplois vont disparaître, notamment dans la fonction publique, et l'effondrement de la monnaie aura des conséquences directes sur le niveau des salaires ». En Serbie, comme dans les autres pays de la région, le rêve de reconstituer des sociétés « normales » risque d'être englouti par la crise.

Absence de projet politique

La pseudo-stabilité érigée en objectif absolu de l'UE dans la région sera vite balayée, si l'Europe n'est pas capable de renouer avec ses propres valeurs et, surtout, de définir un projet politique cohérent et mobilisateur pour l'ensemble des Balkans occidentaux.

Ce projet devrait reposer autour d'une perspective claire d'intégration pour l'ensemble des pays de la région – c'est-à-dire la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, l'Albanie, le Kosovo et la Macédoine, en supposant que la Croatie pourrait adhérer seule et un peu plus rapidement à l'UE. Cette perspective devrait être assortie d'un calendrier et d'une nouvelle feuille, en oubliant les fameux « critères de Copenhague », qui ont très largement perdu toute cohérence. Des étapes intermédiaires pourraient être définies, avec la création de nouvelles structures de coordination chargées de guider le processus.

Parmi les conditions fixées par cette feuille de route devrait avant tout figurer l'obligation d'une véritable réconciliation régionale. Bien évidemment, de ce point de vue, la proclamation d'indépendance du Kosovo complique les choses plus qu'elle ne les simplifie : comment reconstruire les Balkans sans rétablir les relations entre Belgrade et Pristina ? Même s'il est naturellement inimaginable de faire tourner la machine de l'histoire en arrière et de revenir sur l'indépendance proclamée le 17 février 2008, la communauté internationale doit s'impliquer dans la reprise d'un véritable dialogue entre le Kosovo et la Serbie, en expliquant aux deux parties, si besoin est, qu'elles devront accepter de véritables compromis si elles souhaitent poursuivre leur marche européenne.

Les Balkans regorgent encore de revendications nationales et de conflits territoriaux non réglés, et la misère offre toujours un terrain favorable aux aventures radicales. La seule voie qui permettrait aux Balkans passe par un véritable développement humain et social, assorti d'une perspective européenne, seule capable de dépasser les contentieux frontaliers et territoriaux.

La stabilisation des Balkans par l'euro-atlantisme ?

Catherine Samary

« Les pays des Balkans se trouvent aujourd'hui aux portes de l'Union européenne et souhaitent une adhésion rapide. La perspective européenne est le garant de l'irréversibilité des réformes politiques et économiques que ces pays doivent mettre en place, mais également de la paix et de la stabilité régionales. »¹⁹ Tel est le « message » de la politique européenne dans les Balkans depuis la fin des années 1990. Mais il ne dit pas que cet « élargissement » historique s'est en quelque sorte imposé... en plein milieu de la guerre de l'OTAN (mars-juin 1999), alors qu'elle tournait au fiasco. Or cet « épisode » laisse d'autant plus de traces que l'objectif des États-Unis y était précisément d'élargir et de pérenniser l'OTAN et d'établir un encadrement « euro-atlantique » des Balkans comme zone de libre-échange. C'est dire de quel type sont les réformes « irréversibles » que les pays « doivent » (démocratiquement?) mettre en place. Les politiques de désengagement social des États, de marché généralisé et de privatisation forcée n'ont nulle part produit de stabilité et d'égalité. L'encadrement « euro-atlantiste » s'est donc installé pour contenir les mécontentements sociaux et nationaux alors que la crise exacerbe plus que jamais le besoin d'une Europe ouverte, égalitaire et solidaire.

L'UE ou/et l'OTAN ?

La diplomatie étasunienne a exploité la crise yougoslave à partir de 1995 en Bosnie-Herzégovine (accords de Dayton-Paris) et dans les négociations de Rambouillet sur le Kosovo pour maintenir, redéfinir et redéployer l'OTAN alors que son adversaire de la guerre froide, le Pacte de Varsovie, s'était dissout en 1991. Il s'agissait d'étendre les bases militaires étasuniennes notamment dans la zone stratégique des Balkans, Mais Washington voulait aussi intégrer la construction européenne (et donc sa politique extérieure) dans un cadre atlantiste, contre toute velléité de politique autonome de l'UE.

Or, si les États-Unis avaient dominé les accords de Dayton sur la Bosnie-Herzégovine en 1995, la première phase de négociations sur le Kosovo à Rambouillet en février 1999 était menée par la France et la Grande-Bretagne. Hubert Védrine et Robin Cook n'avaient repris à leur compte que les deux premiers volets du plan préparé par les États-Unis – le projet d'autonomie substantiel dans le cadre des frontières existantes ; mais le troisième volet fut écarté : il attribuait à l'OTAN le rôle de contrôler l'application de l'accord. Et c'est pourquoi, à l'issue de cette phase, *les Albanais du Kosovo refusèrent de signer le projet qui enterrait l'indépendance – raison pour laquelle il était au contraire accepté par Belgrade*. Il s'agissait, comme le commenta l'Express d'un « double échec de Madeleine Albright : au Kosovo, ni accord, ni frappes...²⁰. Mais elle obtint gain de cause dans la dernière phase de Rambouillet : la signature des Albanais du Kosovo – et le rejet serbe – furent obtenus en spécifiant la présence au sol de l'OTAN (avec, en coulisse, la promesse d'un futur vote d'autodétermination de ce qui devait initialement rester comme « province » serbe). La

19 Cf. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/europe-balkans/index>, Introduction du dossier Balkans de la Documentation française.

20 Lire le dossier de l'Express <http://www.lexpress.fr/info/monde/dossier/kosovo/dossier.asp?id=231490>

« campagne aérienne » commença, censée durer quelques jours. Elle dégénéra en guerre – sans mandat de l'ONU.

L'OTAN... fut au bord d'éclater²¹. Il était manifeste que les bombardements avait catalysé (et non pas « empêché ») une catastrophe au Kosovo – 800 000 Albanais fuyant la province ; et une population civile serbe prise pour cible, soit par « dégâts bilatéraux » soit volontairement car le commandement étasunien espérait ainsi que la population serbe se retournerait contre S. Milosevic. Mais le patriotisme face aux bombes, le renforça au contraire dans l'immédiat et piégeait son opposition²² : le journaliste de Belgrade Stanko Cerovic, adversaire déclaré de Milosevic, l'a amèrement analysé²³. Mais quels qu'aient été leurs désaccords, les gouvernements de l'UE se turent. La solidarité atlantiste l'emporta.

Mais les initiatives d'ouverture de l'UE aux Balkans s'intègrent dans ce contexte : il s'agissait de sauver une désastreuse « politique extérieure » - quitte à diaboliser le régime de Belgrade sur lequel les diplomaties s'étaient en réalité appuyées²⁴, à Dayton comme au début de Rambouillet. L'engrenage des mots qui avait accompagné l'engrenage des bombes²⁵ – et pour l'Allemagne un tournant historique dans l'engagement dans une guerre - devait conforter l'identité Milosevic = Hitler et tout faire pour obtenir sa chute.

L'émergence d'un cadre euro-atlantique de gestion des Balkans

Ce fut en effet en mai 1999, en pleine guerre de l'OTAN sur le Kosovo, que le « Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est » fut accepté par le Conseil des ministres européens, sur proposition allemande. L'abandon du mot « Balkans » visait à souligner le tournant vers une « perspective européenne » pour les pays de la région²⁶. Le Pacte leur fut soumis le 10 juin 1999. C'était le jour même où était adoptée la résolution 1244 par laquelle le Conseil de sécurité des Nations unies mettait fin à trois mois de guerre de l'OTAN par un compromis signé par Belgrade – et dont les dirigeants serbes se réclament jusqu'à aujourd'hui²⁷, contre

21 Lors d'une émission télédiffusée sur la BBC le 20 août, le sous-ministre des Affaires étrangères des États-Unis, M. Strobe Talbott a évoqué ce risque d'éclatement : http://www.wsws.org/francais/News/1999/sept99/10sept_kosovo.shtml

22 Et, lorsque plus d'un an plus tard, après avoir vainement espéré des soulèvements populaires, les occidentaux misèrent sur des élections pour en finir avec Milosevic – paradoxe quand on le décrit comme Hitler – ils détectèrent par sondage qui pouvait vaincre Milosevic : non pas Zoran Djindjic dévoué à l'OTAN, mais Vojislav Kostunica, plus nationaliste que Milosevic (lui reprochant d'avoir abandonné les Serbes de Croatie et de Bosnie autant que le Kosovo) ... radicalement hostile aux bombardements de l'OTAN, et... non corrompu.

23 Stanko Cerovic, *Dans les griffes des humanistes*, ed. Climats, 2001

24 C'est une réalité qui ne colle ni à l'image Milosevic = Hitler, ni à celle qui ont fait de Milosevic l'adversaire de politiques impérialistes voire le défenseur de la Yougoslavie titiste. Ces deux thèses opposés cachent également l'alliance Milosevic-Tudjman essentielle à Dayton. Lors de son procès, S. Milosevic aura plutôt tendance ... à diaboliser ses adversaires musulmans pour dire aux grandes puissances qu'elles s'étaient trompées de cibles. Je développe ces points dans l'article de bilan des trous noirs du TPIY, écrit après la mort de Milosevic en 2006 sur la « disparition sanglante de l'ex-Yougoslavie » en ligne notamment sur le site www.Europe-solidaire.org,

25 Lire à ce sujet Serge Halimi et Dominique Vidal l'édition actualisée de « l'opinion ça se travaille - les médias et les guerres « justes -Kosovo, Afghanistan, Irak... », Agone 2008

26 Il associait aux « Balkans de l'ouest » non membres de l'UE (ex républiques yougoslaves, sauf la Slovénie + l'Albanie), des pays voisins. L'OSCE, l'OTAN, le FMI, la BM, l'UE, les pays donateurs et des ONG mettaient en commun leurs projets dans la région, autour de grands « paniers » et tables rondes comme dans le processus d'Helsinki.

27 Le Kosovo est placé sous protectorat de l'ONU, mais il reste une « province » dans le cadre des frontières existantes de la RFY. Quand celle-ci disparut lors du référendum d'indépendance du Monténégro en 2006, le Kosovo se retrouva, au plan constitutionnel comme province de Serbie. C'est d'ailleurs pour éviter cette situation que l'UE avait tenté, après la chute de Milosevic, de maintenir le Monténégro dans une fédération avec la Serbie... tout en ayant octroyé au Monténégro... de droit d'utiliser l'euro comme monnaie !

l'indépendance du Kosovo...

Le Pacte, officiellement lancé lors du sommet de Sarajevo les 29 et 30 juillet 1999, fut présenté comme une sorte de plan Marshall ouvert aux pays de la région, et pour les non-membres de l'UE, une ouverture conditionnée par des coopérations et l'apaisement de leurs tensions. La RFY (République fédérale yougoslave – Serbie, incluant le Kosovo et Monténégro), était incluse évidemment dedans, sous condition... qu'elle écarte du pouvoir Slobodan Milosevic. Et l'on peut penser que là était le motif premier. Le 26 mai 1999 la Commission européenne avait enfoncé le clou en posant les jalons du « processus de stabilisation et d'association » (PSA) s'adressant spécifiquement aux Balkans occidentaux – à l'exclusion de la RFY de S. Milosevic. Une dynamique de préadhésion allait ensuite s'enclencher avec la négociation d'ASA (Accords de stabilisation et d'association), négociée par la Commission européenne.

En décembre de la même année, le Conseil d'Helsinki allait confirmer le « big bang » de l'élargissement à l'Est promis aux dix candidats que l'on avait auparavant divisé en deux vagues de cinq sans dates précises.

Dans la paix comme par la guerre, loin d'être le couronnement d'un succès au sens escompté par les populations (un mieux être économique et une liberté de choix stabilisant la cohésion des sociétés), le processus d'élargissement à l'Est – y inclus les Balkans - cachait mal des critères géo-politiques non explicités, donc de plus en plus perçus comme relevant des choix discrétionnaires des grandes puissances ²⁸.

L'instabilité produite par la guerre de l'OTAN²⁹ dans les pays voisins comme en Serbie-Monténégro ne pouvait être contenue par de simples moyens militaires. En outre, même sur ce terrain, un certain passage de relais à l'UE intéressait les États-Unis « engagés » sur des fronts bien plus essentiels ailleurs. Ils étaient donc demandeurs d'un retrait de leurs troupes au profit de l'UE mais dans un cadre de commandements et de règlements politiques conçus de façon concertée. Autrement dit, l'élargissement vers l'Europe de l'est et du Sud-Est de l'UE autant que l'implication de ses principaux gouvernements dans la guerre de l'OTAN vont signifier sa transformation euro-atlantique...

Voici comment l'OTAN présente elle-même sur son site son rôle dans la région³⁰. « *La stratégie globale de l'Alliance pour la région des Balkans occidentaux consiste à renforcer la stabilité dans le sud-est de l'Europe et à faciliter l'intégration de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Croatie, du Monténégro, de la Serbie et de l'ex-République yougoslave de Macédoine dans les structures euro-atlantiques* ». Et elle ajoute : « *L'engagement de l'OTAN dans la région a marqué un tournant dans l'histoire de l'Alliance : cette initiative allait au-delà des tâches qui incombaient à l'Organisation au moment de la Guerre froide, à savoir défendre le territoire de ses États membres, pour mettre l'accent sur la gestion de crises se déroulant en dehors des frontières traditionnelles de l'OTAN.* »

Une « progression européenne » ?

L'adhésion à l'OTAN fut dans les États d'Europe de l'est et balkanique candidats à l'UE présentée comme faisant partie « d'un tout ». L'image de sociétés « pro-américaines », notamment favorables à la guerre menée en Irak est très largement fautive. Pour les populations, c'est l'adhésion à l'UE qui était attractive notamment par l'espoir d'une libre

28 Sur cette question, lire CS « des privatisations forcées à la démocratie imposée : quels critères d'adhésion à l'Union européenne? » *La revue internationale et stratégique*, IRIS, n° 47, automne 2002

29 Cf. le numéro 1001 du *Courrier des pays de l'Est* de 2000, « l'Otan vu de l'est » soulignant (mis à part la Pologne) les mécontentements populaires face à la guerre de l'OTAN soutenue par des gouvernements en quête de subsides et d'intégration dans les institutions mondiales.

30 Cf. <http://www.nato.int/issues/balkans/index-f.html>

circulation des personnes, et de contre-feux aux courants les plus xénophobes, mais un grand écart entre le « modèle social européen » imaginé – sur le mode suédois – et la réalité ; donc de grandes désillusions.

Le Conseil européen de Feira (juin 2000) a reconnu à tous les pays des « Balkans de l'Ouest » le statut de "candidats potentiels à l'adhésion" ce que le Conseil de Thessalonique a confirmé en 2003.

Mais les aides communautaires ont chuté de plus de 50% après la première année de la chute du régime Milosevic (fin 2000) – passant de 0,9% à du PIB des Balkans occidentaux à peine 0,4 % en 2006 pour un ensemble comptant 21 millions d'habitants. La logique de l'UE est d'encourager la libre circulation des capitaux à la place des financements publics – avec donc à la fois contraction des aides publiques et des fonctions sociales et redistributives des États (surtout s'ils demandent l'aide du FMI, comme la Serbie vient de le faire face à la crise : ce sont les budgets de la fonction publique qui doivent trinquer...). Un réseau d'accords bilatéraux de libre-échange a été créé aboutissant, en décembre 2006, à la signature d'un Accord centre-européen de libre-échange (ACELE) préparant une zone de libre-échange entre les Balkans occidentaux et leurs voisins.

Les résultats sont clairs : le taux moyen du chômage (officiel) avant même la crise de 2008-2009 allaient de 14-15 % en Croatie et en Albanie, 20 % en Serbie, plus de 25 % au Monténégro, jusqu'à 30 % en Bosnie-Herzégovine et 40 % au Kosovo. Alors qu'elle a le plus haut niveau de vie par habitant de l'ensemble, la Croatie a connu ces derniers mois une explosion de mouvements sociaux... Mais il n'y a pas de spécificité balkanique à cet égard. Les chiffres des PIB par habitant, de la montée de la pauvreté et des inégalités, du chômage sont proches de ceux des PECO membres de l'UE... et des dynamiques mondiales.

Retour sur l'imbroglia juridique et politique en Serbie et au Kosovo

Si la situation économique et sociale est essentielle à l'absence de cohésion des nouveaux États et de leurs rapports, il n'en demeure pas moins également un imbroglia politique, institutionnel et juridique concernant la Serbie et le Kosovo, comme la Bosnie-Herzégovine avec enlisement dans des logiques de protectorats.

En Serbie, les principaux courants, qu'ils soient dits modérés, pro-européens ou pas, rejettent l'indépendance du Kosovo et se réclament de la résolution 1244 signée par Belgrade et établissant le protectorat, plutôt que de reconnaître l'indépendance. Ils contestent donc la mission Eurolex envoyée par l'Union européenne pour y remplacer la Minuk (Mission de l'ONU, gérant le protectorat, sorte de passerelle vers l'indépendance. Belgrade mobilise le Droit international pour faire valoir ses « droits de propriété » - au sens politique et économique – sur le Kosovo, avec des convoitises conflictuelles sur les ressources inexploitées pendant que le pays connaît toujours des coupures d'électricité. Ratko Mladic coure toujours. Et les mères de Srebrenica réclament aussi justice contre les autorités hollandaises et les Nations Unies...

Vue du point de vue des Albanais du Kosovo, *l'indépendance du Kosovo ressemble à celle de la BH* depuis les accords de Dayton-Paris de 1995 : un État « souverain » sous tutelle étrangère, rongé par la corruption et la pauvreté. Le général portugais Raul Cunha, officier de la Minuk affirme que sur les 4 milliards d'euros versés par l'UE au Kosovo, quelque 80% ont été « dépensés en conseils et études de faisabilité », et sont « retournés directement à leur source »³¹...

Le mouvement radical albanais Vetëvendosja (autodétermination) dénonce les rapports explicites (administratifs, symboliques et économiques) affichés avec Belgrade dans les zones serbes – qui illustrent la non reconnaissance de l'indépendance et pourraient déboucher sur un séparatisme. Mais il dénonce également la souveraineté « limitée » dont jouira le Kosovo, et réitère son opposition à la mission européenne Eulex dotée de l'essentiel du pouvoir exécutif. Il reproche aussi à ce plan de ne pas permettre au Kosovo d'avoir une force armée ni le droit de se réunir à un autre État...

Toutes les communautés de la région (serbes, croates, hongroises, albanaises...) aspirent à la fois à vivre mieux, à pouvoir assumer une citoyenneté à facettes multiples et non contradictoire avec leurs diversités nationales, une reconnaissance de leurs histoires et cultures et à la dignité – contradictoire avec la soumission à des rapports de type coloniaux, même s'ils viennent de puissances dont on attend l'aide...

Pas de construction européenne solide sans renversement copernicien...

Olli Rehn, le commissaire européen à l'Élargissement, avait déclaré que 2009 serait « l'année des Balkans occidentaux » mais la « progression européenne » laisse sceptique. On peut accumuler les conflits spécifiques : *la Croatie*, qui a obtenu le statut de candidat à l'UE, est bloquée par le veto slovène pour des raisons de conflits frontaliers. Mais les négociations se heurtent aussi, comme pour *la Serbie*, aux insuffisantes collaborations avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Zagreb bloque certains documents cruciaux concernant les opérations de l'armée croate pour reprendre le contrôle de la République serbe de Krajina en 1995 ; et le général bosno-serbe Mladic court toujours. *La Macédoine* est bloquée par son conflit concernant son nom, avec la Grèce. *La Bosnie-Herzégovine* reste, quant à elle, minée par l'opposition des forces nationalistes serbes et croates à un État unifié, sur le plan de la police comme des changements constitutionnels. La remise en cause de la fonction de haut représentant de l'UE (qui agit comme un pro-consul), prévue l'an passé pour avoir enfin un État « souverain », n'a toujours pas eu lieu...

Mais l'essentiel est ailleurs. L'avenir des Balkans est aussi celui de l'UE elle-même. Ils sont tout autant qu'elle « européens » et dignes de vivre ensemble, comme tous les autres peuples, y compris ceux qui se sont trouvés en guerre autrefois... Mais comment ?

Sans un renversement copernicien de la construction européenne commençant par ... les fins (finalités sociales, économiques, démocratiques visant à construire l'Europe par le meilleur, et non par le pire) les moyens de contrôle transparent et démocratique comme des budgets n'existent pas. C'est la concurrence (fiscale et sociale) qui « impose » le constat de

31 Cf. Courrier des Balkans, 30/04/2008

l'effet désastreux des élargissements, et suscite les pires xénophobies. Il est possible de partir de l'aspiration à la paix, à la libre-circulation des personnes et au mieux-être, donc à une Europe solidaire et ouverte. Mais c'est alors la logique de la concurrence et d'un budget de 1% du PIB de l'Union (contre 30% pour le budget fédéral des États-Unis !) qu'il faut remettre en cause, autant que ses comportements « civilisateurs » aux relents coloniaux et que les échecs (intérieurs) de ses politiques ne légitiment guère...

La société civile dans les Balkans et la paix durable : enjeux en 2009

Patrick Simon
chercheur à l'IDRP

Dès 1991, des femmes et des pacifistes ont tenté de constituer des alternatives aux guerres qui secouaient les Balkans en s'investissant dans une société civile de promotion du dialogue, de la résolution des conflits mais aussi de réparation des séquelles des conflits sur les populations civiles. C'est d'ailleurs par ce dernier volet qu'elles ont commencé. Les organisations pacifistes locales ont de plus, joué un rôle primordial dans l'information de ce qui se passait vraiment sur le terrain, en allant à l'extérieur des Balkans pour dénoncer les violences, y compris les génocides. Peu à peu aussi, elles se sont organisées en réseaux. D'abord de soutien aux victimes de la répression contre les journalistes, les pacifistes ou contre les minorités ou pour aider les déplacés ou réfugiés. Également pour organiser des services sociaux élémentaires en temps de guerre ou juste d'après-guerre. Les organismes de l'ONU se sont appuyés aussi sur cette société civile pour assurer une transition pacifique et de réconciliation afin d'aller vers des gouvernements élus démocratiquement.

Bien sûr, il existait des organisations accusées de s'aligner sur les belligérants ou sur des conceptions de rejet des autres. Mais bien d'autres organisations faisaient un réel travail de solidarité et ce sont elles qui ont permis de faire avancer la communauté internationale vers une prise en compte de la situation dramatique des populations civiles.

Ces organisations locales, pour la plupart, ont défendu depuis le début du conflit le concept de culture de la paix, tout en étant dans la réalité de la nécessité de répondre aussi aux besoins fondamentaux humains (nourriture, hébergement, éducation scolaire, notamment, pour les déplacés ou les populations présentes dans les zones de guerre).

Après les guerres, cette société civile a poursuivi son action sous des formes diversifiées : développement durable, lutte contre les discriminations ethniques ou de genres (hommes – femmes), dialogue inter-culturel et religieux, développement d'une culture de la paix. Elle s'est aussi engagée sur la voie de la défense du droit, du désarmement et de réfléchir à des mécanismes d'alerte rapide en cas de nouveaux conflits. Certains regroupements ont suivi de près les efforts pour que les différents tribunaux permettent la recherche, la poursuite, l'arrestation et le jugement des criminels de guerre.

Ces organisations locales non nationalistes ont réalisé concrètement ce que d'une manière plus large, Telma Ekiyor rappelle : « la société civile a gagné en visibilité et en influence dans les domaines de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. »³² Un des enjeux est notamment une implication dans les différents processus de prévention des conflits et de désarmement.

En dehors des États ou des regroupements d'états, la société civile est composée de personnes qui s'associent pour défendre des intérêts communs. Cette implication est nécessaire car elle est plus indépendante des pouvoirs locaux ou supranationaux et aussi elle est sur le terrain, donc plus proche des populations dont elles émanent.

Cela est d'autant plus important qu'après les accords de Dayton, du Pacte de Stabilisation du Sud-est européen et autres, tout a été fait pour que les nouveaux États rejoignent le plus rapidement possible l'Otan et l'Union européenne, dans une perspective d'intégration

32 Thelma Ekiyor est la directrice du West Africa Civil Society, Accra (Ghana).

militaire occidentale et d'intégration aux concepts des lois du marché.

La société civile est confrontée à des difficultés

Le retour dit à la normal redonne plus de pouvoir aux États et les associations sont cantonnées dans un rôle d'accompagnement des efforts décidés par ces États. Comme dans d'autres régions du monde, la prévention des conflits redevient l'apanage des États qui ne veulent pas que les civils s'immiscent trop dans leurs stratégies. Il en est de même avec les questions de développement économique et social.

Les ONG internationale deviennent peu à peu les interlocuteurs des organisations de l'ONU et la société civile locale perd sa place et bénéficie de moins en moins de soutien financier. De plus, lorsque des ONG internationales restent sur le terrain, comme dans les Balkans, il s'avère qu'elles utilisent plus souvent du personnel en provenance de leurs pays d'origine et très peu, voire pas du tout de ressortissants du pays. Ce qui, à mon sens est déplorable car loin de l'agir local et du penser global. Et de plus, c'est aux ressortissants des pays concernés de prendre en main leur destinée et de faire valoir leur approche de la culture de la paix, du désarmement comme du développement durable.

D'autre part, comme le disait Lakhdar Brahimi, dans une conférence à Montréal, le 4 mai 2009, « On ne peut pas donner la démocratie »... « On ne peut pas amener les droits de l'homme ». La démocratie comme les droits de l'homme se construisent ici et maintenant, à partir de l'histoire du pays, de la construction éthique que les ressortissants du pays en fonction du vécu et de leurs besoins. Seuls les droits reconnus universellement peuvent être un support à cette construction. Pour autant, il faudra qu'ils prennent sens sur place et dans les esprits des personnes.

La fin des conflits leur fait perdre également des soutiens financiers qui s'orientent vers de nouvelles zones de conflit, pouvant mettre ainsi en difficulté la consolidation de la paix dans une région qui n'est pas encore exempte de conflits locaux (comme au Kosovo ou en Bosnie-Herzégovine). C'est le principe de la dernière guerre qui pose problème actuellement. La communauté internationale s'implique dans la dernière guerre en date et oublie les autres, quand bien même la reconstruction et le maintien de la paix ne sont pas suffisamment réalisés.

Situation particulière de la Bosnie-Herzégovine

La société bosniaque est en crise. Le Président du Comité Helsinki de Bosnie-Herzégovine, Srđan Dizdarević rappelle les difficultés actuelles : liberté des médias, enseignement des religions à l'école, attaques de la laïcité et des droits de la personne. La Fédération est bosniaco-croate et la Republika Srpska, serbe. De sorte que la situation de l'après Dayton est loin d'être claire. Sans compter des zones de tensions ethniques : à Mostar, au Kosovo, dans le sud de la Serbie, dans le nord de la Macédoine.

Bien sûr, certains projets sont encore soutenus au niveau international, mais se font de plus en plus rares et la société civile en est souvent écartée.

Parfois, quelques projets se poursuivent, mais avec moins de moyens ou avec un terme prévu prématurément, compte tenu des besoins réels. C'est l'exemple du projet Renforcer la société civile dans les Balkans par le biais des associations pour la santé publique, financé par le gouvernement du Canada par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), vise à améliorer la santé des habitants de la Bosnie-Herzégovine et de

la République de Serbie au moyen d'un partenariat entre le Canada et les milieux de la santé publique de ces deux pays des Balkans. Le projet est géré et mis en œuvre par l'Association canadienne de santé publique (ACSP). Élaboré à la faveur d'un effort concerté entre l'ACSP, l'Association serbe pour la santé publique et les intervenants en santé publique de la Bosnie-Herzégovine, il a commencé en septembre 2005. Les activités sur le terrain prendront fin le 30 septembre 2009.

Les réalités de la présence des organisations de l'ONU ou de l'Union européenne

L'ONU, depuis 2001, est confrontée à une baisse de volonté politique et des moyens pour les missions de maintien de la paix.

Bien qu'en 2000, à la suite du Rapport Brahimi sur la responsabilité de protéger les populations, il a été tiré les leçons du Rwanda comme les Balkans, il n'en reste pas moins que les moyens n'ont pas suivi. D'une part parce que la répartition des tâches fait défaut :

- les pays riches apportent l'aide financière là où cela correspond à leurs stratégies de domination économique
- les pays moins riches fournissent les soldats et le plus souvent d'abord à l'Otan.
- les mandats des missions ne sont pas clarifiés et chaque état-major des troupes fournis développent ses propres stratégies, avec peu de dialogue ensemble. Depuis 2005, il y a une augmentation des résolutions de l'ONU avec en contrepartie une baisse des moyens accordés pour le maintien comme pour la consolidation de la paix.

D'autre part du fait même du concept de responsabilité de protéger qui devrait plutôt céder la place aux droits à la protection, comme le défend à juste titre Lakhdar Brahimi maintenant. La responsabilité de protéger renvoie au droit d'ingérence alors que le droit à la protection part des besoins des populations locales.

Cependant, il faut constater que les unions régionales ont pris le relais dans certains cas. C'est vrai notamment pour les Balkans où l'Union européenne a commencé par mettre des moyens de formation des troupes nationales locales, ainsi que des forces policières. Il s'agissait là de renforcer l'état de droit ; ce qui est effectivement prioritaire dans tout pays sortant d'une période de guerre. Par contre, le soutien à la société civile fait défaut dès que l'on quitte les domaines d'intégration aux exigences des lois des marchés ou des normes démocratiques décidés par les puissances impérialistes. A titre d'exemple, la société civile peut être soutenue mais dans le cadre de l'Instrument d'Aide de Préadhésion à l'Union européenne (IAP) qui fait la coordination entre l'UE et les autres donateurs, de manière à ce que la société civile intègre les règles dictées par la Commission européenne. Ce cadrage mis en place en 2007 est la seule façon de recevoir de l'aide. Ces règles sont imposées de l'extérieur, quand bien même il est question de coopération. Parmi les instruments utilisés nous retrouvons l'Accord de libre échange centre-européen (ALECE) en vigueur depuis 2007, les différents instruments dits de bonne gouvernance relatifs au judiciaire, à la gestion des frontières, Europol, l'Initiative de coopération pour l'Europe du sud-est (SECI, dédié à la lutte contre le trafic d'armes et le crime organisé), le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, notamment.

Bien sûr, il existe une coopération avec le Parlement européen, dans le cadre des commissions mixtes.

Erhard Busek qui a pris la suite de Bodo Hombach en 2002 pour le Pacte de stabilité déplorait le peu d'efficacité du 3^{ème} volet, celui de la sécurité dans les domaines des

stratégies de lutte contre le crime organisé et la corruption, face à l'absence de transformation de l'armée ex-yougoslave « qui reste un État dans l'État » et la sécurité des populations civiles en général. Seule le deuxième volet – économique – avait fait quelques progrès, notamment dans le marché régional de l'énergie et la création d'une zone de libre échange... Quant au premier volet, sur la démocratisation et les droits de l'homme, les avancées sont faibles, notamment dans les zones sensibles entre les communautés et ces zones sont encore trop nombreuses. Et bien entendu, il concéda que l'esprit du Pacte restait très « paternaliste »³³

Après le Pacte de stabilité³⁴, l'Union européenne a développé sur les critères de Copenhague et du processus de stabilisation et d'association (PSA) un partenariat dans le cadre du Conseil de coopération régional (CCR) qui succède au Pacte de stabilité officiellement depuis le 27 février 2008 et dont le siège est à Sarajevo. Il gardera les mêmes objectifs du Pacte mais devrait être plus coopératif entre les divers États des Balkans, d'où le siège mis symboliquement à Sarajevo. Mais du point de vue même du CCR, il reste de nombreuses difficultés dans les domaines des relations de bon voisinage, la lutte contre la criminalité, les droits des minorités, le retour des réfugiés ou déplacés. Certaines réformes institutionnelles sont lentes, comme en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo principalement où l'instabilité reste problématique.

Nous devons constater que cette intégration européenne a peu pris en compte les sociétés civiles des Balkans. Sans compter que cette intégration est loin d'être faite : à cause de la crise financière, du lancement difficile du Traité de Lisbonne et d'une série d'autres obstacles. Tous les pays de la région marquent le pas dans leur progression européenne. La Croatie est bloquée par le veto slovène, la Macédoine par son conflit avec la Grèce, la Bosnie par sa crise intérieure, la Serbie par la non-arrestation du général Mladić. Le Kosovo s'enfoncé dans la crise, le risque de partition est toujours présent et sa reconnaissance ne fait pas l'unanimité en Europe.

Quoi qu'il en soit, d'une manière générale, dans la plupart des pays des Balkans, la société est confrontée à de nombreux problèmes similaires : « grande pauvreté et exclusion sociale, inégalités géographiques croissantes, chômage de longue durée (surtout pour les jeunes, les femmes, les personnes âgées), minorités ethnicisées, réfugiés et ainsi de suite. Les réformes de l'assistance privée pour enfants et adultes handicapés n'ont pas été suffisantes. De plus, avec la détérioration des systèmes d'assurances publiques et l'augmentation des revenus informels, l'éducation et la santé sont toujours moins accessibles pour les pauvres et les inégalités se creusent toujours plus. »³⁵

Force est de constater que la région reste instable, ne serait-ce parce que différents accords de paix sont restés encore à ce jour entre « ni paix, ni guerre »³⁶

Reste la solidarité internationale de la société civile, comme à travers les forums régionaux, les échanges entre ONG régionales.

Parmi les questions en suspend, au-delà des questions du développement durable et de la paix et sécurité des populations civiles :

- la poursuite de tous les criminels de guerre, leur arrestation et leur condamnation

33 Au cours d'un entretien avec la Fondation Robert Schumann – Entretiens d'Europe numéro 21- 21 janvier 2008

34 Lancé lors du sommet européen de Cologne du 10 juin 1999, il prend modèle sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) et 5 milliards d'euros furent mobilisés essentiellement pour des projets d'infrastructures relatifs à l'énergie. Les pays bénéficiaires : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Kosovo, Macédoine, Moldavie (depuis 2001), Monténégro, Roumanie, Serbie (depuis 2000).

35 Paul Stubbs, qui a coordonné une étude sur la protection sociale dans les Balkans occidentaux pour la Commission européenne en 2009.

36 Accord de Dayton en 1995 pour la Bosnie-Herzégovine, Accord de Kumanovo pour la Macédoine en 2001.

- Retour et réintégration des réfugiés et déplacés
- la construction de ponts entre les différentes communautés et culture de la paix
- l'égalité hommes - femmes
- le financement durable des ONG locales en toute indépendance des États

SOMMAIRE -----

□ dossier 1 : Quelle sécurité paneuropéenne ?

◆ Daniel Durand, chercheur à l'IDRP

◆ Mikhail Lebedev

◆ Éric Remacle



□ dossier 2 : Quelles perspectives pour les Balkans ?

◆ Jean-Arnault Dérens,

◆ Catherine Samary,

◆ Patrick Simon, chercheur à l'IDRP

Nouvelles brèves :

○ le prochain numéro des Cahiers de l'IDRP paraîtra en septembre Il comportera un dossier sur « La non-violence au lendemain de la Décennie de l'ONU » par Raoul Alonso, Janine Daartois, Bernard Ravenel et un second sur « Quel partenariat méditerranéen ? » par Paul Euzière, Paul Sindic.

○