

## ***LES STRATEGIES GLOBALES DE STABILISATION DES BALKANS***

*Béatrice Majza*

L'ère des conflits balkaniques est-elle achevée ou les Balkans sont-ils condamnés à demeurer la « poudrière de l'Europe » ? Pour une partie de l'opinion occidentale, cette région posée entre la Méditerranée, le Danube et la mer Noire, serait vouée, par une fatalité supposée ancestrale, aux haines dites ethniques et représenterait un Autre menaçant, aux portes de l'Europe, pôle de stabilité et de sécurité. La « balkanisation » serait ainsi l'antithèse violente des différents processus d'intégration<sup>1</sup>.

Historiquement, l'Europe du sud-est semble être animée d'un mouvement paradoxal de décomposition et de recomposition, où se succèdent les démembrements des empires et la création d'Etats-nations puis les tentatives de rassembler en une structure fédérative les Etats d'une même région<sup>2</sup>. Jusqu'au lancement du premier processus de stabilisation d'envergure pour la région en 1999, la formation guerrière d'Etats-nations homogènes s'affirmait invariablement au détriment d'une recomposition pacifique d'un système étatique régional. La crise du Kosovo de 1999 en est le tragique exemple<sup>3</sup>.

Toutefois, si les politiques des grandes puissances, tant par leurs interventions militaires que diplomatiques trop souvent incohérentes, ont jusqu'il y a peu fortement contribué à la déstabilisation des Balkans<sup>4</sup>, une pluralité d'initiatives internationales pour la recherche d'une stabilité durable dans la région ont vu le jour. Et certains observateurs ont même voulu croire que les questions de sécurité les plus pressantes avaient été traitées et qu'il s'agissait désormais de doter les Etats des Balkans occidentaux d'administrations efficaces, afin de confirmer les efforts de stabilisation entrepris. Mais quelle est la viabilité des Etats ou des arrangements institutionnels nés des accords de Dayton, en 1995, de Kumanovo, en 1999, et d'Ohrid en 2001 ? En Serbie-et-Monténégro, au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine et même en Macédoine, l'Etat, la nation et le territoire suscitent toujours le débat et les processus de stabilisation proposés ne répondent pas toujours aux attentes.

En effet, la contradiction entre une volonté de vision globale et la poursuite d'actions morcelées favorisant le cloisonnement entre les pays

balkaniques est une des caractéristiques des attitudes internationales face à l'Europe du sud-est depuis les frappes aériennes de l'OTAN sur le Kosovo. Il existe un réel risque de développement différencié entre une Europe centrale intégrée depuis peu par l'UE, et une Europe du sud-est en proie à la marginalisation et à la fragmentation.

Les Balkans, objets de toutes les sollicitudes, sont devenus le laboratoire privilégié d'étude des processus de stabilisation lancés sous l'impulsion de l'Union européenne (I), avec cependant des résultats mitigés (II).

### **I- Une superposition d'initiatives internationales en faveur de l'Europe du sud-est**

Une multitude d'initiatives internationales et régionales ont été développées, pour certaines bien avant les accords de Dayton, avec toutes en commun la volonté d'engager des actions pour la recombinaison de sous-ensembles régionaux. L'initiative la plus marquante a été le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est<sup>5</sup>, lancé le 10 juin 1999 après la crise au Kosovo avec pour objectif ambitieux d'assurer la paix, la stabilité, le bon voisinage, la démocratie (séparation des pouvoirs, indépendance de la justice et des médias, loi électorale), le respect des droits de l'homme et des minorités, le retour des réfugiés et la prospérité économique dans la région<sup>6</sup>.

Le plan de stabilisation adopté pour l'Europe du sud-est doit être analysé comme un processus politique et diplomatique de stabilisation, de reconstruction et de prévention des conflits, placé sous les auspices de *l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)*<sup>7</sup>. Avec le Pacte, l'Union proposait une approche à la fois globale et multilatérale de la stabilisation reposant sur le renforcement de la coopération sub-régionale et s'appuyant sur des coopérations à mettre en œuvre localement, avec en perspective l'intégration. Pour assurer sa réalisation, trois tables de travail ont été créées portant sur la démocratisation et les droits de l'homme (dialogue inter-ethnique et coopération transfrontalière, éducation et jeunesse, égalité homme-femme et liens avec la société civile); la reconstruction économique (développement du secteur privé, réduction de la pauvreté, amélioration du fonctionnement administratif, développement des infrastructures, protection de l'environnement...) et sur la sécurité (justice et affaires intérieures ; migration, asile, retour des réfugiés)<sup>8</sup>.

Le Pacte a surtout été présenté comme ayant pour vocation à mettre en cohérence les diverses initiatives régionales partenaires déjà existantes dans la région<sup>9</sup>. Deux organisations sub-régionales ont une vocation plutôt économique : la *Zone de Coopération Economique de la Mer Noire (ZCEMN)* dont l'objectif est de favoriser la coopération économique régionale dans l'optique de contribuer à la stabilité politique, au développement et à la transition vers des économies de marché<sup>10</sup> ; et *l'Initiative pour la Coopération dans l'Europe du sud-est (SECI)*, développée à l'instigation de Washington qui ne voulait pas être exclu des

initiatives de stabilisation politique de la région, elle a développée une approche originale concernant le développement des économies, des infrastructures et de l'investissement privé<sup>11</sup>. Deux autres initiatives ont une vocation plus politique : *l'Initiative centre-européenne* (ICE), créée dans le but de favoriser le dialogue, la coordination et la coopération dans les domaines politique, économique, culturel et parlementaire<sup>12</sup> et le *Processus de Coopération de l'Europe du sud-est* (SEECP), organisation en plein développement susceptible de jouer un rôle dans l'essor des relations de bon voisinage entre les Etats de la région<sup>13</sup>.

Le Pacte devait donc permettre d'élaborer une vision globale, de mettre en place un cadre de concertation entre les initiatives internationales pour cette partie de l'Europe et une mise en cohérence principalement entre l'aspect politique et économique contenu dans ces initiatives ; la réalité locale des pays de la région et les questions militaires. Il s'agissait aussi d'envisager une mise en perspective des accords régionaux dans les Balkans et une prise en compte des répercussions de l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN à l'Est, sur l'Europe du sud-est.

L'autre instrument mis en place en 1999 par l'Union européenne est le *Processus de Stabilisation et d'Association* (PSA) à destination des cinq Etats des Balkans occidentaux que sont l'Albanie, la Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, et la Serbie-et-Monténégro<sup>14</sup>. Ces Etats se sont engagés à respecter les conditionnalités politiques et économiques de l'Union européenne concernant les réformes démocratiques (séparation des pouvoirs, indépendance des juges et des médias, loi électorale), le respect des droits de l'homme et des minorités, le retour des réfugiés et les réformes économiques. Les pays de la région se sont engagés également à coopérer entre eux, et à établir des conventions de coopération régionale (prévoyant un dialogue politique, une zone régionale de libre-échange ainsi qu'une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures).

Ce processus repose sur l'idée que la perspective européenne, ouverte lors des Conseils européens de Cologne et de Feira<sup>15</sup> (qui leur avait reconnu la qualité de « candidats potentiels à l'adhésion ») constitue le principal levier vis-à-vis des pays de la région. Il se traduit par la négociation et la conclusion *d'Accords de Stabilisation et d'Association*<sup>16</sup> (ASA) et est accompagné d'un nouvel instrument communautaire, le programme CARDS<sup>17</sup> (doté pour la période 2000-2006 de 4,65 milliards d'euros), qui doit permettre d'accompagner et de conforter le processus de réformes. Ces Etats bénéficient également de préférences commerciales asymétriques exceptionnelles.

Le Pacte de stabilité d'une part, et la politique européenne dans la région de l'autre, en particulier le processus de stabilisation et d'association de l'UE, sont des instruments politiques complémentaires. Le Pacte de stabilité joue le rôle de « passerelle », dans le sens du « *post conflict peace building* » entre une situation succédant à des conflits armés et l'intégration définitive

des Etats dans les structures euro-atlantiques. L'avantage supplémentaire du Pacte par rapport au processus de stabilisation et d'association provient essentiellement de la promotion de la coopération régionale, et il ne devrait disparaître que lorsque la composante régionale du processus de stabilisation et d'association sera devenue réalité. Mais l'approche décentralisée ainsi choisie a eu des résultats assez aléatoires.

## **II- Les Balkans à l'épreuve des processus de stabilisation**

Les pays des Balkans occidentaux se sont beaucoup investis dans le processus de stabilisation et d'association. La stabilité est globalement rétablie, la sécurité s'est améliorée, tous les pays possèdent désormais des gouvernements démocratiquement élus, une reconstruction de grande ampleur est en cours dans la région, les réformes dans de nombreux secteurs sont en cours. L'effet cumulatif de toutes ces améliorations va jeter les bases d'un développement économique, social et institutionnel, d'une normalisation de la vie quotidienne et du rapprochement progressif des pays en direction de l'Union européenne.

Pourtant, les initiatives en faveur de l'Europe du sud-est ont révélé des points faibles : doubles emplois, manque de coordination entre les multiples organisations et initiatives régionales, faiblesse des moyens, écart entre initiatives et réalité politique et économique. Par ailleurs, le concept même de stabilisation n'a jamais été précisé.

Depuis la mise en œuvre du Pacte de stabilité en 1999, la structure initiale a su s'adapter, de façon à répondre à l'urgence, dans un premier temps, puis pour aider les pays à envisager une deuxième étape pendant la période transitoire, celle de la coopération, du développement et des projets à moyen et à long terme<sup>18</sup>. Les activités du Pacte de stabilité qui se sont dispersées entre le politique, le militaire et l'économique ont dû cependant être rationalisées et réduites. En pratique, le concept d'approche régionale a été endossé par le PSA qui a définitivement pris le pas sur le Pacte.

Par ailleurs, une certaine concurrence apparaît entre les institutions de défense de l'Union européenne et l'OTAN sur le partage des tâches et leur direction en matière de sécurité sur le continent européen. Et cela apparaît particulièrement dans les Balkans, avec *l'Initiative pour la coopération dans l'Europe du sud-est* (SECI), également lancée en 1999 dans le but de promouvoir la coopération régionale ainsi que la sécurité et la stabilité à long terme dans la région. Cette initiative avait pour objet de mettre à profit la contribution déjà importante apportée par l'OTAN à la sécurité et à la stabilité dans la région et de lui donner une dimension nouvelle, en privilégiant plus particulièrement le pôle régional. Et de fait, diverses activités de coopération pratique ont vu le jour, dont la tenue de séminaires sur des questions essentielles pour la région, la création d'un «*groupe directeur sur la coopération en matière de sécurité en Europe du sud-est*» (SEEGROUP) et la négociation d'un *Document d'évaluation commune sur*

*les défis et perspectives en matière de sécurité régionale (SEECAP).*

Enfin, dans le domaine de la sécurité, la plupart des initiatives multilatérales n'ayant pas connu jusqu'à présent de succès, les pays membres de l'UE concernés tendent à opter plutôt pour l'approche bilatérale, jugée plus efficace. Ainsi, l'Italie se focalise-t-elle sur la formation des polices balkaniques (albanaises, bulgares, macédoniennes, roumaines, monténégrines) dans des programmes d'action bilatéraux ou financés par l'UE<sup>19</sup>.

Les limites des approches transversales et globales mises en avant dans le Pacte de stabilité sont déjà visibles. On ne peut que constater la superposition de perceptions et d'objectifs divergents concernant les Balkans, reflétant des contradictions entre alliés atlantiques sur la stratégie à suivre afin de stabiliser la région. Les relations au sein de l'Union européenne ne contribuent pas non plus à la formalisation de plans d'action cohérents.

Toute l'approche globale de l'UE consiste à ne pas fermer les perspectives d'une adhésion des pays balkaniques ; celle-ci devant intervenir dans un temps indéfini étant donné les difficultés économiques et politiques des pays concernés<sup>20</sup>. Toutefois, ces dernières années ont été marquées par de grandes hésitations de la part de l'Union quant à la stratégie à suivre pour garantir la poursuite des efforts de stabilisation des Balkans et répondre aux trois défis majeurs qui se posent actuellement, à savoir l'interrogation sur la viabilité des découpages territoriaux et des structures étatiques existantes, la dégradation des conditions de vie des populations et leur aliénation grandissante par rapport aux élites politiques.

La position de l'Union européenne demeure ambiguë. L'UE a certes endossé des responsabilités accrues en matière de sécurité (police et armée) en reprenant tour à tour la mission de police dirigée par les Nations unies en Bosnie-Herzégovine, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, et la mission de sécurisation et d'accompagnement des accords d'Ohrid en Macédoine. Malgré les lacunes et la lenteur de la progression du processus de réforme dans de nombreux secteurs et dans plusieurs pays, le bilan du PSA est globalement positif<sup>21</sup>. Cependant, accaparée par l'élargissement à l'Est, l'UE semble d'autant plus tentée par un retrait que les Balkans ont perdu en importance depuis les attentats du 11 septembre 2001. Pour les Etats-Unis, mais aussi à un moindre degré pour les Européens, les Balkans occidentaux ne constituent un pôle d'intérêt que dans la stricte mesure où ils risquent, en raison de leur faiblesse étatique, de fournir un terrain fertile au développement d'organisations terroristes ou de réseaux de criminalité organisée et de flux migratoires clandestins. L'avenir des Balkans tient, avant tout, dans des coopérations régionales qui doivent être encouragées<sup>22</sup>.

Mais refuser de poursuivre la voie d'une intégration des Balkans occidentaux risquerait d'alimenter un retour à l'instabilité et une montée des extrêmes. Ce qui est en jeu n'est rien moins que la crédibilité des

injonctions européennes et des appels à l'abdication des ambitions nationales, au respect des minorités et à la lutte contre la criminalité organisée. Plus fondamentalement, la construction européenne ne saurait être achevée tant que les Balkans de l'ouest ne seront pas membres de l'UE. Car il est surtout dans l'intérêt de l'Europe de diffuser la stabilité et la sécurité. Si l'on exclut des peuples qui sont historiquement européens, non seulement l'Union risquerait de créer un nouveau «rideau de fer», mais l'Europe laisserait s'installer une précarité et une instabilité génératrices d'un pourrissement général qui empêcherait la naissance de la dynamique politique nécessaire à tout redressement.

De leur côté, les pays concernés devront encore relever de nombreux défis pour mener le processus de transition à son terme et devenir des démocraties efficaces ainsi que des économies de marché viables. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir la réconciliation : les actes de violence ethnique commis début 2004 au Kosovo ont montré que la stabilisation reste fragile.

*Béatrice Majza est Maître de conférences en droit public à la faculté de droit de Caen.*

- 1 Jean-Arnault Derens : *Balkans : la crise*, Gallimard, 2000, 375 pages.
- 2 On rappellera la première alliance fédérale balkanique de 1866-1868 (Serbie, Monténégro, Grèce, Roumanie), la deuxième de 1912 (Serbie, Bulgarie, Grèce et Monténégro), la troisième de 1913 (Serbie, Grèce, Monténégro), et enfin, la Yougoslavie de 1918.
- 3 Charles-Albert Morand (Dir.) : *La crise des Balkans de 1999 – Les dimensions historiques, politiques et juridiques du conflit au Kosovo*, Bruylant, LGDJ, 2000, 321 pages.
- 4 Misha Glenny : *The Balkans, 1804-1999 : Nationalism, War and the Great Powers*, Londres, Granta, pp. 634-662.
- 5 Avant l'élargissement de l'UE Le Pacte de stabilité comptait, au nombre des partenaires, quatorze pays d'Europe du sud-est et leurs voisins (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Macédoine, Moldavie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie, Union Serbie-Monténégro), les quinze de l'UE; six autres pays non-membres (Canada, Japon, Norvège, Russie, Suisse et Etats-Unis) et plusieurs organisations internationales (OSCE, ONU, OTAN, Conseil de l'Europe, OCDE, Haut Commissariat pour les réfugiés des Nations Unies, CICR) ainsi que des institutions financières (FMI, Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et la Banque européenne d'investissement (BEI).
- 6 Conseil européen, conclusions de la présidence, Cologne, 3-4 juin 1999, §72 [*Documents d'actualité internationale*, n°14, 15 juillet 1999, pages 547 et suivant].
- 7 Il reprend en cela le principe du processus de Royaumont tenté en 1997 en direction des Balkans dans le but d'une stabilisation régionale.
- 8 Nebojsa Vukadinovic : Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans, *Politique étrangère*, 1/2000 p. 151-161.
- 9 Le ministre français des Affaires étrangères, Hubert Védrine, dès 1998, avait proposé que toutes les initiatives visant à assurer la stabilité dans l'Europe du sud-est, soient regroupées dans un seul « *Pacte de stabilité et de confiance* » placé sous les auspices de l'OSCE. Il aurait eu pour unique objectif d'offrir un cadre global et une stratégie à long terme aux acteurs en cause, afin de les préparer à adhérer aux institutions occidentales [Cf. *Nouvelles Atlantiques*, n° 2988, 14 février 1998, page 3].
- 10 Créée le 25 juin 1992 à Istanbul, la ZCEMN (ou BSCE – *Black Sea Economic Co-operation Initiative*) regroupe onze Etats : Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Géorgie, Grèce, Moldavie, Roumanie, Russie, Turquie, Ukraine.
- 11 Considérée comme le pendant américain de l'initiative française du processus de Royaumont, l'ICE s'est réunie pour la première fois les 5 et 6 décembre 1996 à Genève [*Press Release of the Ministry of Foreign Affairs*]. Elle comprend onze Etats (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Grèce, Hongrie, ERYM, Moldavie, Roumanie, Slovénie et Turquie). Les projets qui y sont débattus sont très divers et concernent, par exemple : l'amélioration des échanges commerciaux, les infrastructures des transports, les systèmes énergétiques et la réhabilitation du Danube.
- 12 Issue de la Communauté Alpes-Adriatiques regroupant, l'Autriche, la Slovénie et la Hongrie, l'ICE, depuis 1992, s'est élargie à la République tchèque, la Pologne, l'Italie, la Croatie, la Slovaquie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Roumanie, la Moldavie, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine, l'Albanie et l'ERYM.
- 13 Lancé lors du Sommet des chefs d'Etat de l'Europe du sud-est à Héraklion, le 4 novembre 1997, ce processus s'est concrétisé par la réunion, une fois par an, des ministres des Affaires étrangères de l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Grèce, l'ERYM, la Roumanie, la Turquie, la RFY. Ce processus oeuvre en faveur de la sécurité, la paix et la coopération dans le cadre des traités internationaux, la lutte contre la criminalité, la drogue et l'immigration clandestine.
- 14 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 26 mai 1999, sur le processus de stabilisation et d'association en faveur des pays de l'Europe du sud-est [[COM \(1999\) 235 final](#)].
- 15 Conseil européen de Cologne, 3 et 4 juin 1999 et de Feira des 19 et 20 juin 2000.
- 16 La Macédoine et la Croatie ont respectivement déjà signé de tels accords de stabilisation et d'association, le 9 avril 2001 et le 14 mai 2001. Les négociations sont entamées avec les autres Etats.
- 17 *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*.
- 18 Christophe Solioz : *L'après-guerre dans les Balkans – L'appropriation des processus de transition et de démocratisation pour enjeu*, Karthala, 2004, page 19.
- 19 Anastasia Tsoukala : De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne ; le pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, *Revue Cultures et conflits*, 2002.
- 20 La Commission européenne a approuvé en mars 2004 les premiers partenariats européens en faveur des Balkans occidentaux, qui sont inspirés des partenariats pour l'adhésion établis dans le passé en vue d'aider certains pays à se préparer à l'adhésion à l'UE. Le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 a «réaffirmé qu'il était résolu à soutenir pleinement et efficacement la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux, qui feront partie intégrante de l'UE dès qu'ils répondront aux critères établis.»
- 21 Cf. Rapport de la commission sur le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du sud-est – Deuxième rapport, Bruxelles, 26 mars 2003, [[COM \(2003\) 139 final](#)].
- 22 Dominique de Villepin : Balkans Must Wait, *Financial Times*, 20 juin 2003.