

## Du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est au Processus de stabilisation et d'association

Patrick Simon  
Directeur adjoint de l'IDRP  
Janvier 2004

Le 10 juin 1999, au sommet de Cologne, juste à la fin de la guerre du Kosovo, l'Union européenne reprenait l'initiative dans les Balkans. Elle mettait en place le Pacte de stabilité pour l'Europe du sud est (PSESE) sous les auspices de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Cette idée reprenait le principe du processus de Royaumont tenté en 1997 en direction des Balkans dans le but d'une stabilisation régionale.

Le Pacte de Stabilité compte actuellement au nombre des partenaires quatorze pays d'Europe du Sud-Est et leurs voisins<sup>1</sup> ; les quinze Etats de l'Union européenne et la Commission européenne ; six autres pays non-membres de l'UE<sup>2</sup> et plusieurs organisations internationales<sup>3</sup>, institutions financières internationales<sup>4</sup> et initiatives régionales<sup>5</sup>.

Ce Pacte était divisé en trois priorités des tables d'action de travail :

Table 1 : Démocratisation et droits de la personne,  
Table 2 : Reconstruction économique,  
Table 3 : Questions de sécurité.

Mais très vite, il faudra constater que l'essentiel des moyens mis en œuvre se porte sur la Table 2 avec certaines limites sur lesquelles je reviendrai. Et que la République Fédérale Yougoslave (maintenant appelée Union Serbie et Monténégro) restera trop longtemps écartée du bénéfice du pacte alors que c'est le lieu principal de déstabilisation<sup>6</sup>.

De même, le concept-clé de la stabilisation n'a jamais été précisé, alors que cela permettait de définir les moyens à mettre en œuvre. Ces moyens étaient le maintien de la paix, la démocratisation, le développement économique et social, le renforcement de la société civile et la consolidation de sociétés multiculturelles. Et nous sommes loin du compte : instabilité dans l'Union Serbie et Monténégro, en Macédoine<sup>7</sup>, au Kosovo, remontée des partis nationalistes en Croatie, en Serbie...

Au colloque de l'Institut de Documentation et Recherche sur la Paix<sup>8</sup> en avril 2000, au Sénat français, nous disions :

« Le pacte vise à avoir une approche globale de la stabilisation en s'appuyant sur des coopérations à mettre en œuvre localement, mais en même temps les conditions de l'élargissement à l'Union européenne sont plus drastiques qu'elles n'ont été imposées aux membres actuels et reposent sur des concepts d'économie ultra-libérale et de sécurité exclusivement militaire.

<sup>1</sup> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Hongrie, Macédoine, Moldavie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Turquie et Union Serbie Monténégro.

<sup>2</sup> Canada, Japon, Norvège, Russie, Suisse et Etats-Unis.

<sup>3</sup> Le Conseil de l'Europe, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'OSCE, les Nations Unies, et le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR).

<sup>4</sup> La Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

<sup>5</sup> L'Initiative de coopération économique de la Mer Noire (*BSEC – Black Sea Economic Co-operation Initiative*), l'Initiative centro-européenne (ICE), l'Initiative de coopération en Europe du Sud-Est (*SECI – South East European Co-operation Initiative*) et le Processus de coopération en Europe du Sud-Est (*SECEP – South East Europe Co-operation Process*).

<sup>6</sup> L'Union Serbie et Monténégro ne sera incluse qu'à compter du 6 octobre 2000, après la chute de Milosevic.

<sup>7</sup> Dont une guerre en 2001

<sup>8</sup> Document du colloque disponible auprès de l'IDRP, 64 boulevard Auguste Blanqui, 75013 Paris, France.

Par ailleurs, les sociétés civiles sont écartées du processus, ne pouvant intervenir que dans le cadre de la table 1, « démocratisation et droit de la personne » et encore, d'une façon très délimitée par les financeurs alors que l'ensemble des tables concernent la société civile.

Et de préciser les conditions d'une paix durable par :

- des mesures de confiance pour combattre les nationalismes, développer la citoyenneté, organiser le développement durable et définir les moyens de sécurité.
- un soutien à une société civile pour qu'elle s'invite aux différentes tables du Pacte de stabilité,
- une transparence sur les fonds d'aide à la reconstruction et au développement que peut garantir l'intervention de la société civile,
- des droits individuels et sociaux,
- une justice réparatrice comme fondement d'une réconciliation à venir,
- une sécurité européenne s'émancipant de la seule option militaire, par le désarmement contrôlé.

### Quel premier bilan peut-on tirer de la mise en œuvre du PSESE ?

Comme précisé précédemment c'est surtout la table relative aux questions économiques qui a attiré l'argent des donateurs au Pacte. Et principalement pour renforcer le processus de privatisation de l'économie. Concentré sur les infrastructures en vue de créer des économies de marché, ce plan ne correspond pas aux attentes de reconstruction.

En mars 2000, la première conférence des donateurs qui s'est tenue à Bruxelles a permis d'obtenir 6,6 milliards d'euros. Mais 4,6 milliard d'euros sont concentrés sur la table 2.

En octobre 2001, la seconde conférence qui s'est tenu à Budapest a permis d'obtenir également 6,6 milliards d'euros dont 4,8 milliards d'euros à la table 2.

Montant global de l'aide à l'Europe du Sud-est  
en 1999, 2000 et 2001  
En million d'euros

	<b>Répartition des montants</b>		
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>Aide totale à l'Europe du Sud-Est</b>	6 026,79	6 629,93	6 612,05
Soutien budgétaire	1 734,73	923,29	889,30
Aide macro - financière			
Reconstruction, développement économique	2 681,08	4 682,97	4 835,01
Aide humanitaire	1 344,11	405,18	440,24
Autres	265,88	605,00	468,95
Non encore alloué	0,00	12,85	23,21

Ce tableau présente plus de 94 % des fonds engagés par les institutions financières internationales et les donateurs de la région.

Source : Rapport sur les activités de l'Office pour l'Europe du Sud-Est de la Commission européenne et de la Banque mondiale (novembre 2001).

Les programmes d'aide sur ces objectifs se sont formalisés en mai 2000 dans les Programmes pour l'Assistance, la Reconstruction, le Développement et la Stabilisation (CARDS) mais uniquement aux pays des Balkans<sup>9</sup>. Il est prévu sur la période 2000 – 2006 une enveloppe de 4,65 milliards d'euros pour ces programmes CARDS.

<sup>9</sup> Ainsi la Moldavie entrée dans le Pacte de stabilité de l'Europe du sud-est en juin 2001 n'en est pas bénéficiaire.

Mais au-delà de ces chiffres, il importe de savoir que les versements effectifs ont démarré très lentement, victimes d'une lourdeur bureaucratique. Ainsi, en 2001, sur 244 projets retenus, seuls 201 furent lancés et seulement 50% engagés financièrement.

D'autre part, les besoins ne sont pas vraiment couverts. A titre de comparaison, au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Plan Marshall (1948 – 1952) accordait à la Grèce une aide représentant 8,8% de son PIB. Cela se traduirait en une aide de l'Union européenne se situant au moins à 40 milliards d'euros... Nous sommes loin du compte quand on sait que les estimations sur les 4 années à venir s'établissent autour de 25,8 milliards d'euros. Par ailleurs, l'aide annoncée en juin 2001 pour l'Union Serbie et Monténégro visera surtout à éponger une partie de la dette extérieure de ce pays<sup>10</sup>.

### **Le Processus de stabilisation et d'association**

L'autre instrument mis en place par l'Union européenne est le Processus de stabilisation et d'association (PSA) date également de l'été 1999. Il vise à préparer l'intégration de chacun des pays de l'Europe du sud-est dans les institutions européennes, conditionnelles à la signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA). Mais la logique est différente du Pacte car il s'agit là d'une logique bilatérale de différenciation. Les accords définissent l'élargissement d'une zone de libre échange, la mise aux normes de la démocratie et du droit telles que prévues par l'Union européenne<sup>11</sup>. Pour signer un ASA, l'autre condition étant que le pays signe également une convention de coopération avec un voisin balkanique. A ce jour, cinq pays ont signé des ASA : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine et la Serbie.

Et de fait, c'est ce processus qui a pris le pas sur la logique du Pacte.

### **Mais en même temps, des contradictions apparaissent.**

Les clauses du Processus de stabilisation et d'association prévoit des conditions particulières en matière de réformes démocratiques, de respect des droits de la personne et des minorités, du retour des réfugiés.

Ainsi, en mai 2003, le Président de l'Assemblée européenne s'inquiétait de la signature de pays des Balkans d'accords bilatéraux avec les Etats-Unis visant à soustraire à la juridiction de la Cour pénale internationale leurs fonctionnaires, personnel militaire et ressortissants alors que l'Union européenne soutient le processus de la CPI. Après la Roumanie et la Géorgie, l'Albanie est le troisième Etat membre du Conseil de l'Europe à signer un tel accord. Aujourd'hui, trois autres pays de la région, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine ont signé un même accord. Et ces accords sont liés à des aides financières et militaires des Etats-Unis.

De même une certaine concurrence apparaît également 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.

« L'Initiative de l'OTAN pour l'Europe du Sud-Est (IESE) a été lancée au Sommet de Washington de 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 : la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et, lorsque les circonstances le permettraient, la République fédérale de Yougoslavie. Après le Sommet, un Groupe de travail ad hoc (AHWG) à participation libre sur la coopération régionale en Europe du Sud-Est a été établi sous l'égide du CPEA en session du Comité politique. Ses recommandations ont été prises en compte par le Comité directeur politico-militaire (PMSC) du Partenariat pour la paix, qui a élaboré différentes initiatives envisageables au plan régional dans le cadre d'un vaste ensemble d'activités à l'appui de l'IESE. Il s'agissait d'activités de coopération pratique, dont la tenue de séminaires sur des questions essentielles pour la région, la création d'un Groupe

<sup>10</sup> Bodo Hombach, dans « 2 ½ Years of Stability Pact... »

<sup>11</sup> Les conditions de la signature des ASA furent précisées au sommet de Zagreb, le 24 novembre 2000.

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), le but étant d'encourager les pays de la région à assumer la direction et la responsabilité de toutes ces activités, avec le soutien de l'OTAN. »<sup>12</sup>

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. 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. Il semble, d'ailleurs, que la coopération bilatérale porte davantage de fruits. En Albanie, par exemple, cette coopération, qui s'appuie sur de nombreux accords bilatéraux, implique les trois principaux corps de police et vise notamment à améliorer la formation des agences de sécurité albanaise, tout en revêtant parfois la forme d'une coopération opérationnelle. »<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Voir à ce sujet le document complet de l'OTAN sur son site Internet <http://www.nato.int/docu/manuel/2001/hb0306f.htm>

<sup>13</sup> Anastassia Tsoukala : « De Tampere à Séville : bilan de la sécurité européenne ; le pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, Revue Cultures et conflits, automne 2002.