L'aide internationale à la reconstruction de la Serbie-Monténégro : bilan d'un triple processus

Nebojsa Vukadinovic

▶ **To cite this version:**

Nebojsa Vukadinovic. L'aide internationale à la reconstruction de la Serbie-Monténégro : bilan d'un triple processus. Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2004, 35, pp.183 - 221. 10.3406/receo.2004.1649 . hal-03973182

HAL Id: hal-03973182
https://hal.science/hal-03973182

Submitted on 4 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Revue d'études comparatives Est-Ouest

L'aide internationale à la Serbie-Monténégro : bilan d'un triple processus

Nebojsa Vukadinovic

Citer ce document / Cite this document :

Vukadinovic Nebojsa. L'aide internationale à la Serbie-Monténégro : bilan d'un triple processus. In: Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 35, 2004, n°1-2. Sortir de la transition bloquée : Serbie-Monténégro. pp. 183-221;

doi : https://doi.org/10.3406/receo.2004.1649

https://www.persee.fr/doc/receo_0338-0599_2004_num_35_1_1649

Fichier pdf généré le 12/04/2018

Résumé

Située au centre des projets de reconstruction et de recomposition de l'Europe du Sud-Est, la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro demeure un État divisé en trois parties : la Serbie, le Kosovo et le Monténégro. Les processus d'aide internationale à la reconstruction y ont donc suivi trois trajectoires distinctes. Une telle démarche à entraîné des contradictions que cet article se propose d'analyser. Ainsi, pendant que l'Union européenne tente de promouvoir l'intégration régionale dans les Balkans, l'aide renforce les dynamiques de désintégration. En outre, l'accent est mis ici très rapidement sur la transition et la nécessité de coordonner l'aide internationale avec les réformes économiques. Mais ces deux processus n'obéissent pas aux mêmes logiques et aux mêmes rythmes. Par ailleurs, l'aide a été insuffisante, inadaptée et elle a fait apparaître un syndrome de dépendance, notamment au Kosovo. Enfin, la baisse progressive des fonds dans les prochaines années et l'absence d'échéances précises pour une adhésion à l'Union européenne limitent la portée de l'aide sur le terrain.

Abstract

At the center of projects for reconstructing and remaking southeastern Europe, the State Community of Serbia and Montenegro is still divided in three parts: Serbia, Kosovo and Montenegro. The processes of international aid for reconstruction that have developed there have followed three distinct trajectories. Herein, the ensuing contradictions are analyzed. For instance, aid has reinforced the trend toward disintegration even as the European Union is trying to promote regional integration in the Balkans. Early on, the accent was placed on the transition and necessity of coordinating international aid with economic reforms. But these two processes do not have the same rationale and pace. Foreign aid has been insufficient and poorly adapted; and it has led to a syndrome of dependence, especially in Kosovo. The gradual decrease in funds over the coming years and the absence of precise dates for joining the European Union are limiting the scope of this aid in the field.

BY: $ = creative commons

Revue d'études comparatives Est-Ouest, 2004, vol. 34, n° 4, pp. 183-221

L'AIDE INTERNATIONALE À LA RECONSTRUCTION DE LA SERBIE-MONTÉNÉGRO : BILAN D'UN TRIPLE PROCESSUS

Nebojša VUKADINOVIĆ *

RÉSUMÉ : Située au centre des projets de reconstruction et de recomposition de l'Europe du Sud-Est, la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro demeure un État divisé en trois parties : la Serbie, le Kosovo et le Monténégro. Les processus d'aide internationale à la reconstruction y ont donc suivi trois trajectoires distinctes. Une telle démarche à entraîné des contradictions que cet article se propose d'analyser. Ainsi, pendant que l'Union européenne tente de promouvoir l'intégration régionale dans les Balkans, l'aide renforce les dynamiques de désintégration. En outre, l'accent est mis ici très rapidement sur la transition et la nécessité de coordonner l'aide internationale avec les réformes économiques. Mais ces deux processus n'obéissent pas aux mêmes logiques et aux mêmes rythmes. Par ailleurs, l'aide a été insuffisante, inadaptée et elle a fait apparaître un syndrome de dépendance, notamment au Kosovo. Enfin, la baisse progressive des fonds dans les prochaines années et l'absence d'échéances précises pour une adhésion à l'Union européenne limitent la portée de l'aide sur le terrain.

ABSTRACT: At the center of projects for reconstructing and remaking southeastern Europe, the State Community of Serbia and Montenegro is still divided in three parts: Serbia, Kosovo and Montenegro. The processes of international aid for reconstruction that have developed there have followed three distinct trajectories. Herein, the ensuing contradictions are analyzed. For instance, aid has reinforced the trend toward disintegration even as the European Union is trying to promote regional integration in the Balkans. Early on, the accent was placed on the transition and necessity of coordinating international aid with economic reforms. But these two processes do not have the same rationale and pace. Foreign aid has been insufficient and poorly adapted; and it has led to a syndrome of dependence, especially in Kosovo. The gradual decrease in funds over the coming years and the absence of precise dates for joining the European Union are limiting the scope of this aid in the field.

* Chercheur associé à l'École Normale Supérieure (nvukadinovic@hotmail.com).

Persée creative commons

INTRODUCTION

L'aide internationale est devenue un élément indissociable des périodes de guerre et d'après-guerre. Dans l'espace ex-yougoslave, elle s'est révélée être un argument de poids lors des différentes négociations internationales [1]. Si l'aide internationale a, tout comme les sanctions, servi de moyen de pression pendant les conflits, elle permet aujourd'hui d'ancrer les pays qui la reçoivent dans les institutions et organisations internationales. Elle doit donc être observée dans le cadre des enjeux politiques et des logiques des organisations qui la mettent en œuvre. La littérature sur les organisations internationales est abondante (Murphy 1994 ; Cox, 1997 ; Pouligny, 2001), de même que celle sur leur rôle dans les crises yougoslaves (Tardy, 1999 ; Gicherd, 1999 ; Giansily, 1999). Ces travaux sont souvent à l'intersection des sciences politiques, de la sociologie politique et du droit international. En revanche, les analyses qui ont abordé les spécificités de l'aide à la reconstruction dans les Balkans (Kaldor & Vejvoda, 1997 ; Heimerl, Rizopoulos & Vukadinović, 1999 ; Gligorov, 2000) sont plus rares. L'approche pluridisciplinaire y est également présente mais elle est davantage centrée sur la dimension historique, économique et politique. Une des caractéristiques des travaux qui mettent en relation l'aide internationale et son application réside, par ailleurs, dans la problématique de l'émission et de la réception. À ce titre, les recherches sur les programmes d'aide de l'Union européenne se sont principalement intéressées à leur genèse et leur application à l'ensemble de l'Europe de l'Est (Deloche-Gaudez, 1998 ; Caillat, 2002 ; Tulmets, 2003a) en mettant un accent critique sur les lacunes de la coordination ou sur l'inadaptation des programmes. Mais l'aide internationale à la reconstruction de la Serbie-Monténégro reste à étudier et tel est l'objectif de cet article.

Ceci est d'autant plus important que, à la différence des autres pays est-européens, le processus de transition se conjugue ici à la reconstruction de l'après-guerre. Ces deux processus imbriqués révèlent des décalages et des contradictions entre l'évaluation des besoins et les demandes de fonds, puis entre l'aide internationale pour la reconstruction et les réformes économiques. Celles qui ont été entreprises au Monténégro et, après le 5 octobre 2000, en Serbie correspondent aux recettes du « consensus de Washington ». Au début de la mise en œuvre de son programme économique, le gouvernement de Serbie a ainsi affirmé plus d'une fois que, à l'instar de la Pologne (Kolodko, 2000), une « thérapie de choc » était nécesssaire. Il est à noter que les critiques du « consensus de

1. En ce sens, elle a fait partie intégrante des discussions lors des accords de Dayton en 1995 sur la Bosnie-Herzégovine, des rencontres de Rambouillet en 1999 sur le Kosovo ou encore lors des différents sommets sur l'Europe du Sud-Est, comme ceux de Zagreb en 2000 ou de Thessalonique en 2003.

Washington » [2] appliqué aux réformes de la transition (Stiglitz, 2000) ont eu peu d'écho en Serbie. L'aide internationale a, de son côté, été perçue avant tout comme un soutien politique. Rappelons également que les montants dépensés pour les opérations militaires, thème non abordé ici, dépassent largement ceux qui ont été octroyés pour la reconstruction.

La dimension géo-stratégique de l'aide internationale sera également prise en compte dans cet article. Les acteurs de l'aide, par exemple les agences de développement, ont leurs propres logiques et leurs propres héritages. La plupart d'entre eux sont liés ou en relation avec des États ou des organisations multilatérales qui développent, par leur intermédiaire, une politique étrangère ou de prévention des conflits. Une contradiction se fait alors jour puisque l'Union européenne insiste sur la nécessité de renforcer la coopération régionale dans les Balkans. Or malgré cette volonté internationale de recomposer un espace profondément fragmenté par dix ans de conflits et d'y entreprendre des projets de développement, l'aide a en un sens contribué au morcellement géographique de la République fédérale de Yougoslavie (RFY), ce qui pourrait remettre en cause la stratégie globale suivie. Étant donné ces nombreuses contradictions, la question de savoir « comment la stratégie économique conçue par la communauté internationale pourrait être mise en œuvre dans le cadre d'une "insécurité contrôlée" promue par la communauté internationale ? » (Krastev, 2000) reste d'actualité. L'observation des trois processus de reconstruction en cours dans la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro permet de l'aborder et d'y répondre.

2. Les "dix commandements" du consensus de Washington sont : « 1) Discipline fiscale, 2) Réorientation des dépenses publiques, 3) Réforme fiscale, 4) Libéralisation financière, 5) Fixation d'un taux de change unique et compétitif, 6) Libéralisation du commerce extérieur, 7) Supression des obstacles aux investissements directs étrangers, 8) Privatisation des entreprises publiques, 9) Déréglementation de la concurrence, 10) Sécurisation des droits de propriété » ; d'après J. WILLIAMSON, *Latin American Adjustment: How Much Happened?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1999.

1. ÉTAT DES LIEUX : LA RFY, UN PAYS SINISTRÉ ET DIVISÉ À RECONSTRUIRE

1.1. LES CONSÉQUENCES DES ANNÉES 1990

Dans l'espace ex-yougoslave, et donc en Serbie-Monténégro, l'aide internationale a accompagné les processus de transition depuis 1989. Dans ce cadre, le FMI, la Banque mondiale et l'Union européenne ont apporté leur soutien au programme de réforme engagé, le 1er janvier 1990, par le Conseil exécutif fédéral dirigé par Ante Marković [3] et participé ainsi aux tensions sous-jacentes. La chute de la production, l'augmentation du chômage et la diminution des salaires, signes de la *récession transformationnelle* (Kornai, 1990), deviennent des constantes de la décennie 1990 et du début des années 2000. La RFY a, durant les années 1990, connu une diminution radicale de la production, une désindustrialisation et une aggravation des conditions de vie de la population. En dix ans, les chocs successifs dus aux sanctions internationales, aux guerres et aux politiques macroéconomiques ont eu un effet récessif majeur. Une grande partie de la population dépend des revenus de l'agriculture et de l'économie informelle [4]. Enfin, de nombreux cadres, employés qualifiés, intellectuels et jeunes diplômés ont préféré s'expatrier (voir Mirjana Morokvasic dans ce recueil). Les conséquences économiques de l'ère Milošević sont donc catastrophiques. Les sanctions internationales, la mauvaise gestion économique, la corruption des autorités politiques, le délabrement des unités de production et l'effondrement de l'activité extérieure ont conduit à une paupérisation du pays et de sa population. Le salaire moyen en Serbie est actuellement d'environ 100 euros par mois. À cela s'ajoute la disparition de l'épargne interne dans le système bancaire depuis la spoliation des comptes en devises en 1991 et la faillite des banques pyramidales entre 1992 et 1993. Ainsi, parallèlement à la dette extérieure [5], une dette intérieure de plus de 5 milliards de dollars s'est accumulée. En outre, les inéga-

3. Ce programme de stabilisation macroéconomique est comparable à celui entamé en Pologne à la même date. Si dans un premier temps, la lutte contre l'inflation (et l'hyperinflation) s'est révélée efficace, des effets négatifs sont apparus au second semestre 1990, principalement en raison de la politique monétaire restrictive et des attaques de plus en plus dures des Républiques contre le pouvoir fédéral qui appliquait le programme en accord avec le FMI.

4. En particulier, selon M. Arandarenko, la situation du marché du travail évoque celle d'un pays du Tiers-Monde ; voir *Restructuring the Labor Market in Yugoslavia/Serbia, Basic Facts and Policy Dilemmas*, colloque « La réintégration de la Yougoslavie », Centre de Géostratégie de l'E.N.S, 14-15 mars 2002.

5. La dette extérieure de la Yougoslavie était de 12, 2 milliards d'USD (5 milliards au Club de Paris et 3 milliards au Club de Londres). Quant au partage de la dette, il fut établi comme suit : 36,5 % en furent attribués à la Serbie-Monténégro, 28,5 % à la Croatie, 13,2 % à la Bosnie-Herzégovine, 16,4 % à la Slovénie, 5,4 % à l'ARY de Macédoine. En 1992, la dette de la RFY s'élevait à 5, 475 milliards d'USD.

lités se sont accrues et les retraités sont dans une situation sociale extrêmement précaire. Une catégorie favorisée a bénéficié des largesses du régime ou a profité des sanctions internationales pour s'enrichir. Alors que le PIB *per capita* a été plus que divisé par 2 durant la période 1990-1999, la grande pauvreté, à l'inverse, a doublé (voir Michel Drouet dans ce recueil). En l'an 2000, selon la Banque mondiale, 13 % des résidents de la RFY étaient concernés par la grande pauvreté, avec des incidences similaires en Serbie et au Monténégro, et 20 % supplémentaires vivaient dans la précarité [6], taux certainement supérieurs dans la réalité.

Les conséquences économiques des 78 jours de bombardements de l'OTAN au premier semestre 1999 sont multiples. En 1999, le PIB de la RFY n'équivalait plus qu'à 30 % du PIB de l'année 1989 (Heimerl, Rizopoulos & Vukadinovic, 1999, p. 221). Un tel effondrement s'explique non seulement par les destructions du capital physique mais aussi par celle du commerce en raison des sanctions internationales qui ont affecté, par la même occasion, les pays voisins. Rappelons que certains *think tanks* proches de la Commission européenne (CEPS, 1999) ont, au même moment, déclaré que l'économie de la RFY prenait du retard dans sa transition... La période des bombardements marque, par ailleurs, un tournant décisif de la politique internationale avec l'annonce du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en juin 1999. Ainsi, pour la première fois depuis le début du processus de désintégration de la République socialiste fédérative de Yougoslavie (RSFY) en 1991, l'Union européenne affiche ouvertement sa volonté d'adopter une vision globale des « Balkans occidentaux » [7] et d'y promouvoir la coopération régionale. Ce Pacte regroupe un grand nombre de pays et dépasse largement l'espace balkanique puisque des pays comme la Hongrie, l'Autriche ou la Slovénie y participent. Par ailleurs, il s'articule autour de trois tables : politique, économique et sécuritaire. Lorsque la Conférence des donateurs du Pacte de stabilité a lieu en mars 2000, elle permet de recueillir 2,4 milliards d'euros [8] pour l'ensemble de la région. Tandis que la RFY en est exclue en raison de la présence de Slobodan Milošević au pouvoir à Belgrade, le Monténégro a déjà établi des liens étroits avec les organisateurs de la Conférence et, au Kosovo, la

6. Ces données sont issues de *World Bank*, 2001, chapter 16, p. 341.

7. Ce terme est employé pour la première fois par l'UE au début de l'année 1999 pour désigner les pays qui n'ont pas encore signé les ASA (Accords de stabilisation et d'association) dans les Balkans (Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie-Monténégro, ARY de Macédoine, Albanie). Il ne correspond à aucune autre référence géographique ou historique. Étant donné, la présence de cinq anciennes républiques de l'ex-Yougoslavie au sein des « Balkans occidentaux », la recomposition de cet espace a été perçue, notamment par la Croatie, comme un risque pour la reconstitution d'un espace yougoslave.

8. Les projets sont regroupés dans le cadre du programme *Quick Start*. Les sommes annoncées reprennent des montants déjà approuvés pour la région au niveau bilatéral et multilatéral.

reconstruction a déjà commencé. La RFY se retrouve donc dans une situation paradoxale : alors même qu'elle est située géographiquement au centre d'un espace qui est censé s'engager dans la voie de l'intégration régionale, son morcellement en trois parties est patent.

1.2. LES DÉCALAGES ENTRE L'ÉVALUATION DES BESOINS ET LES DEMANDES DE FONDS

En 1999, un groupe d'économistes de l'opposition (Group 17, 1999) publie un ouvrage sur les moyens financiers requis pour la reconstruction de la Serbie et parvient à une somme de 29,6 milliards d'USD. D'autres évaluations (EIU, 1999) évoquent un montant encore plus élevé, soit 59,8 milliards d'USD, tandis que le gouvernement de Slobodan Milošević estime que 100 milliards d'USD sont nécessaires. Indépendamment de ces divergences, il fallait encore définir le contenu de la reconstruction de la RFY. C'est ainsi que l'idée de la « table rase » a été avancée comme une solution (CEPS, 1999 ; Gros, 1999). Elle consistait à réaliser rapidement un programme de réforme et à procéder à une stratégie de rattrapage en s'appuyant sur l'introduction d'une devise extérieure (Emerson, 2000). De son côté, l'opposition serbe a également préparé un programme de réforme. Celui de la coalition DOS [9], composée de dix-sept partis, comportait plusieurs volets. Il s'agissait, en premier lieu, de rétablir de bonnes relations entre la Serbie et le Monténégro et de déterminer la structure de l'État commun. En effet, la Serbie et le Monténégro, tout en conservant des institutions communes (armées, ministère des Affaires étrangères), avaient pris des voies nettement divergentes. À la chute de Slobodan Milošević, ces deux pays possèdent deux monnaies distinctes (le dinar en Serbie et le DM au Monténégro [10]) et sont engagés dans deux processus de réformes économiques parallèles. Au Monténégro, une estimation des besoins est élaborée par le gouvernement de Milo Djukanović et, au Kosovo, les premières évaluations sont effectuées dans le cadre des « opérations civilo-militaires ».

À la même époque, la Banque mondiale annonce une « stratégie régionale pour l'Europe du Sud-Est » et y consacre un document. Il est fondé sur des principes qui n'étaient pas clairement définis jusque-là et la Banque mondiale considère effectivement, à partir de cette parution (World Bank, 2000), que les problèmes des pays de l'Europe du Sud-Est sont liés à la transition et au développement. Cette prise en compte du poids du passé est tardive, celui-ci ayant largement été sous-estimé. Les analyses institutionnalistes de la *path-dependence* (North, 1990) ont

9. Le programme de réformes économiques et institutionnelles de la DOS (*Program za demokratsku Srbiju* – Programme pour une Serbie démocratique) a été élaboré par le G17 Plus.

10. La conversion vers l'euro s'est effectuée au même moment qu'en Allemagne et que dans les autres pays de la zone euro.

démontré que l'histoire économique et institutionnelle avait été négligée par l'« approche standard » (Chavance, 2001). Or celle-ci est privilégiée par les organisations financières internationales en ce qui concerne les processus de transition vers l'économie de marché.

Dans le cadre de la préparation de la Conférence des donateurs, le gouvernement de la République de Serbie élabore un document intitulé "Le programme de réforme de la Serbie" qui reprend dans ses grandes lignes le programme politique de la coalition DOS. Un deuxième document préliminaire, élaboré par la Banque mondiale et le gouvernement fédéral (World Bank, 2001) [11], est rendu public sous le titre : "La RFY rompt avec le passé : la voie vers la stabilité et la croissance". Ce document auquel ont participé 17 ministères de la République de Serbie en collaboration avec le ministère serbe des Relations économiques extérieures présente les besoins financiers de la Serbie qu'il évalue à 12 milliards d'USD (MEVI, 2004, p. 3) tandis que les donateurs estiment que 4,1 milliards d'USD seraient suffisants pour la période 2001-2004. Malgré cet énorme écart, les deux sommes correspondent à celles qui auraient pu être demandées. Pourtant, 1,25 milliard d'USD seulement furent réclamés à la première Conférence des donateurs. Une telle différence entre l'évaluation des besoins et les demandes effectuées s'explique par le fait que les acteurs locaux (gouvernement fédéral de la RFY et gouvernements de la Serbie et du Monténégro) étaient persuadés que des Conférences des donateurs à venir permettraient de réunir davantage de fonds. Ils oubliaient que la scène politique internationale pouvait évoluer et que d'autres régions du monde en crise pouvaient attirer l'attention des acteurs internationaux. L'élargissement de l'Union européenne à l'Est était un autre élément à prendre en compte car les priorités européennes étaient davantage centrées sur les adhésions proches que sur les Balkans. Enfin, l'expérience positive de la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine – 5,1 milliards d'USD avaient été promis dès la première Conférence des donateurs et versés pour la période 1996-1999 – n'avait apparemment pas servi de leçon. En définitive, ce n'est pas sur la base d'un programme pluriannuel élaboré avec les acteurs internationaux que les fonds ont été accordés à la RFY. Quoi qu'il en soit, la première Conférence des donateurs pour la RFY, qui s'est tenue le 29 juin 2001 [12], a permis de rassembler 1 279,99 millions d'USD.

11. Le document se compose de trois parties : a) un plan de réformes économiques, sociales et institutionnelles, b) des informations sectorielles, c) une évaluation des besoins.

12. Dans les documents officiels, cette Conférence est considérée comme la deuxième, la première étant la réunion du 12 décembre 2000. Celle-ci ayant eu un caractère humanitaire, on considérera ici que la première Conférence des donateurs est celle du 29 juin 2001.

1.3. SORTIR DU *CONTINUUM HUMANITAIRE* : DES PREMIÈRES AIDES AU SOUTIEN DU PROGRAMME DE RÉFORME

Les programmes d'aide internationale ont débuté bien avant que les besoins soient évalués. En effet, étant donné la situation politique en Serbie après l'hiver 1996 et l'arrivée au pouvoir des partis d'opposition dans la majorité des grandes villes, des programmes d'aide internationale décentralisés ont été lancés pour aider les opposants à Slobodan Milošević alors même que le pays subissait les sanctions internationales. C'est dans ce cadre que fut réalisé, en 1997, le programme "Énergie pour la démocratie" [13]. Ce premier programme, qui ne couvrait pas l'ensemble du territoire de la Serbie et sous-estimait grandement les besoins en énergie, fut contre-productif car le régime de Slobodan Milošević s'en servit contre l'opposition. En 1999, la séparation en trois de l'aide est déjà très nette : la Serbie reçoit une aide ciblée, le Monténégro est exclu des sanctions et l'économie du Kosovo s'autonomise dès juin 1999 sous l'administration internationale de l'ONU. Au vu de cette évolution, trois éléments se dessinent : l'aide internationale s'inscrit dans une optique politique [14], elle suit le processus de désintégration de la RFY et elle s'ancre dans le long terme.

Ce n'est donc qu'après la chute de Slobodan Milošević que l'aide internationale prend de l'ampleur. Ainsi la première réunion de coordination entre les donateurs et le gouvernement de la Serbie se tient le 12 décembre 2000 et permet de récolter 400 millions d'euros d'aide humanitaire. Pendant l'hiver 2000, l'opposition, désormais au pouvoir, se trouve elle aussi confrontée au problème de l'énergie mais, cette fois, en raison de la destruction des centrales par les bombardements de l'OTAN. Le gouvernement serbe en appelle au civisme de la population et l'incite à réduire sa consommation d'énergie [15]. C'est pourquoi, une partie de l'aide humanitaire, attribuée en décembre 2000, est consacrée à ce problème (200 millions d'euros). En outre, à la même époque, la BERD annonce l'octroi, à des conditions très favorables, d'un prêt de 100 millions d'euros à EPS (*Elektro Privreda Srbije*), la compagnie nationale d'électricité, pour des investissements à long terme [16].

---

13. Il s'agissait de livrer du pétrole aux municipalités d'opposition. Celles-ci avaient appelé la population à la « désobéissance civique » et demandé que les factures d'électricité ne soient plus réglées. Pour affaiblir l'opposition, le pouvoir central avait alors interrompu les livraisons de produits énergétiques.
14. L'aide internationale à l'opposition (DOS, OTPOR) à Slobodan Milošević prendra de l'ampleur principalement à partir de l'année 1999. Les informations sur cette aide ne sont pas disponibles.
15. La population serbe a connu un hiver 2000 – 2001 particulièrement difficile, l'aide internationale d'urgence n'ayant pas empêché de longues coupures d'électricité.
16. EPS a également emprunté 51,2 millions d'euros à *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, la banque allemande pour la reconstruction, afin de rénover les mines de charbon.

Sortir de la période qualifiée de *continuum humanitaire* signifie passer de l'aide humanitaire à l'aide pour la reconstruction et le développement économique. Les processus de reconstruction de l'après-guerre ont démontré que cette phase de *continuum* pouvait néanmoins durer assez longtemps et même s'étaler sur plusieurs années. Le programme ECHO joue, pendant cette période intermédiaire, un rôle important dans la prise en charge des questions humanitaires par l'Union européenne. Dans le cas de la Serbie, la phase de *continuum humanitaire* devait être courte car, selon la coalition d'opposition, le développement économique du pays allait, grâce aux réformes, permettre de se passer rapidement de l'aide humanitaire.

Le programme de réforme économique pour la Serbie de la DOS recouvre le système monétaire, le système fiscal, le rétablissement de l'équilibre budgétaire, la mise en œuvre d'un processus de privatisation, l'adoption d'une loi sur la pauvreté et d'une loi sur le commerce extérieur (avec une réduction des droits de douane). En ce qui concerne l'augmentation des recettes de l'État, outre la lutte contre la fraude fiscale et la légalisation de certains segments de l'économie informelle, il prévoit une réforme du système fiscal, une introduction de la TVA, la création du Trésor et l'informatisation des services de l'administration fiscale. La diminution des dépenses de l'État doit notamment être obtenue par une baisse des dépenses militaires. S'agissant de la stabilité monétaire, l'objectif consiste à mener une politique de taux de change fluctuant du dinar [17] et à augmenter les réserves en devises de la Banque centrale grâce à l'aide internationale. La réforme du système bancaire est destinée à rétablir la confiance et à permettre à l'épargne locale de se reconstituer. Le retour à la stabilité macroéconomique doit être stimulé par la création d'un Fond pour la stabilité macroéconomique financé par l'aide internationale et les IDE. Il est encore prévu de libérer les prix en supprimant les prix administrés des produits de première nécessité. Ce dernier point n'est pas exempt de risques politiques car, tout au long de l'ère Milošević, les prix administrés avaient permis de lutter contre la pauvreté et, partant, contribué au maintien du pouvoir en place. D'autres réformes sont également programmées telles une réduction de la dette, une libéralisation du commerce extérieur, une nouvelle politique agricole, un système de protection sociale, l'adoption d'une loi anti-corruption (visant la taxation des sur-profits [18]) et le lancement de grands investissements dans les infrastructures. Elles devaient toutes être appliquées rapidement, le modèle choisi étant celui de la « thérapie de choc ».

17. Une autre option, défendue par le CEPS (1999), a été envisagée : l'introduction d'un système à deux monnaies (la seconde étant le DM comme au Monténégro).

18. L'objectif était de s'attaquer directement aux réseaux économiques qui avaient profité du régime de Slobodan Milošević. Malgré la loi sur les sur-profits, les réseaux à l'œuvre durant la décennie 1990 ont pu poursuivre leurs activités et conserver une place importante dans l'économie du pays après l'année 2000.

La réintégration internationale de la Serbie, qui comporte en réalité différents aspects, devait mener ces réformes au succès. Il s'agit tout d'abord d'une réintégration au sein du FMI et de la Banque mondiale, préalable nécessaire à l'obtention de l'aide internationale. Rétablies à partir de novembre 2000 après le changement de régime du 5 octobre, les relations entre la Serbie et ces organisations reprennent leur cours. Il est à noter que les relations avec le FMI sont sensibles. Le FMI commence par approuver un prêt de 151 millions d'USD dans le cadre d'un programme visant à stabiliser l'économie de la RFY. Sur cette somme, les autorités de Belgrade perçoivent 130 millions d'USD pour rembourser les prêts qu'elles avaient obtenus (de la Suisse et de la Norvège) afin de s'acquitter des arriérés auprès du FMI. Un accord, signé avec ce dernier, inclut un programme économique et un accord *stand-by* ainsi que l'adhésion de la RFY à la Banque mondiale.

La levée des sanctions internationales, indispensable pour mener à bien les réformes économiques, est un autre aspect de la réintégration de même que l'adoption d'une législation conforme aux normes internationales (OMC) et la participation du pays à des projets internationaux comme le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, la signature des accords de stabilisation et d'association avec l'Union européenne, la participation à une zone de libre-échange régionale ou encore la recherche d'une solution à la question de la succession entre les États issus de l'ex-Yougoslavie. En d'autres termes, la réintégration internationale relève de la normalisation des relations avec tous les acteurs extérieurs. C'est dans ce cadre que s'inscrivent également les Conférences des donateurs. Celle consacrée à la Serbie-Monténégro fut l'occasion d'afficher le soutien international au nouveau gouvernement et d'appuyer les réformes en cours.

Les effets des réformes économiques étant relativement prévisibles, on peut s'interroger sur l'adaptation de l'aide internationale à la transition. Plus précisément, le débat sur la chronologie des réformes (Marer, 1990 ; Fisher & Gelb, 1990) des premières années de la transition a soulevé la question de l'impact et de l'interaction de chaque élément du programme de réforme. Ainsi la stabilisation macroéconomique, qui a pour objectif de réduire l'inflation, provoque une crise de liquidité. La privatisation peut susciter une hausse du chômage en raison des restructurations. La modification des règles implique donc une capacité d'adaptation institutionnelle aux changements. Dans ce contexte, pour que l'aide internationale puisse étayer les réformes en cours, une simultanéité entre l'aide et les réformes serait souhaitable. Or étant donné l'héritage institutionnel des organismes d'aide internationale et leur grand nombre, un apprentissage collectif et rapide des besoins d'aide engendrés par les réformes économiques est impossible. Une aide réellement efficace suppose de saisir rapidement l'évolution des besoins en fonction de l'impact des trains de mesures successifs. Les instruments de l'aide internationale peuvent néanmoins

atténuer l'impact des chocs de la transition. Ainsi, il est possible de prendre des mesures visant à tempérer les effets d'une politique monétaire restrictive. De même, les politiques de transfert de fonds peuvent modérer certains effets de la réduction des dépenses budgétaires, phénomène observé dans le cas de la Serbie-Monténégro. Rappelons toutefois que l'aide internationale avait surtout pour objectif d'apporter un soutien politique au nouveau gouvernement.

2. LES DÉCALAGES ENTRE LES ACTEURS INTERNATIONAUX ET LOCAUX

2.1. LES DÉCALAGES ENTRE L'AIDE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LES RÉFORMES

Le rapport entre l'aide internationale et les réformes révèle des décalages. En Serbie, le processus de réforme impliquait en premier lieu de poursuivre une politique de lutte contre l'inflation avec une stabilisation macroéconomique, de trouver des fonds pour le budget de l'État, de neutraliser les réseaux économiques proches de l'ancien pouvoir, d'attirer les investisseurs étrangers et d'engager les profondes réformes structurelles associées à un processus de privatisation. Pour relever ces défis, le soutien que peut apporter l'aide internationale n'est nullement négligeable ; il se traduit par des dons, des prêts, de l'assistance technique, etc. Néanmoins, le faible montant des fonds alloués et la lenteur de leur transfert n'a pas permis de couvrir tous les besoins.

Il est nécessaire d'adapter l'aide aux réformes pour atténuer certains de leurs effets négatifs. Les aides en faveur de l'emploi ou encore des PME sont utiles lors du processus de privatisation car elles contribuent à résoudre certains des problèmes qui se posent suite aux restructurations et aux licenciements qui en découlent. Ou encore, lorsqu'un projet de décentralisation est lancé, des programmes d'aide réservés aux municipalités sont souhaitables. Cette liste des besoins engendrés par les réformes peut être longue. Dans le cas de la RFY, les besoins étant, comme ailleurs, supérieurs à l'aide disponible, il était urgent de procéder à une réforme du système bancaire et de reconstituer une épargne interne afin de stimuler l'investissement. La chronologie des réformes économiques entreprises en Serbie depuis le 5 octobre 2000 montre que celles du système bancaire ont débuté assez tardivement, en 2001 et 2002, et que la reconstitution d'une épargne locale ne s'est pas produite. La confiance dans le système bancaire n'a pas pu être restaurée et les montants déposés ont été très faibles [19]. L'arrivée de quelques banques étrangères spécialisées dans le micro-crédit a toutefois permis d'apporter un soutien aux petites entreprises. Plusieurs de ces projets bancaires sont financés par la BERD.

19. Entre juillet 2001 et janvier 2002, 840 000 DM (420 000 euros) ont été déposés, l'épargne cachée ayant été brusquement réintroduite dans le système bancaire du fait, essentiellement,

À l'inverse du processus de reconstruction de la Bosnie-Herzégovine où la BERD ne joua pas de rôle majeur, en Serbie-Monténégro, elle s'est imposée comme un acteur important de l'aide internationale. En Bosnie-Herzégovine, l'aide fut orientée prioritairement vers l'humanitaire et la reconstruction des infrastructures. En Serbie-Monténégro, l'implication de la BERD témoigne de la volonté d'aider les PME. Celles-ci ont un rôle capital à jouer dans le cadre des réformes, notamment en créant des emplois et en absorbant une main-d'œuvre que les restructurations et privatisations ont mise au chômage. S'il est nécessaire d'encourager les PME et les micro-projets (Bartlett, 1999), la prolifération d'une multitude de petites unités « entrepreneuriales » en l'absence de grandes entreprises performantes (Heimerl, Rizopoulos & Vukadinovic, 1999) constitue cependant une perspective peu favorable au développement. Tout cela dénote une différence de perception de la situation de l'après-guerre dans les deux pays. À la fin de l'année 1995, la Bosnie-Herzégovine est considérée comme un pays dévasté par la guerre et la priorité des acteurs extérieurs est le retour des réfugiés. Ce n'est qu'à partir de 1997, après l'ouverture sur place de missions des organismes internationaux, que l'on prend conscience du fait que la Bosnie-Herzégovine est en transition. Cette perception tardive eut des répercussions négatives, en particulier du point de vue des réformes économiques. À l'inverse, la Serbie fut considérée dès le départ du processus de reconstruction comme un pays en transition où le soutien devait principalement se focaliser sur les réformes économiques. Mais le décalage entre la lenteur du versement de l'aide et la rapidité des réformes limita considérablement la portée de la première et fut néfaste pour les secondes.

La nécessité de soutenir les réformes économiques liée à la transition s'imposa rapidement mais il était difficile pour les acteurs de l'aide internationale d'adapter leurs programmes. Notons que l'aide multilatérale, qui permet de rassembler le plus de fonds, est aussi celle dont la concrétisation est la plus lente. Par ailleurs, selon les acteurs internationaux de l'aide [20], en Serbie-Monténégro, la faiblesse des sommes promises lors de la première Conférence des donateurs devait être compensée par l'arrivée d'investissements directs étrangers (IDE) et par les revenus attendus des privatisations. Initialement, la stratégie de l'aide internationale consistait donc à évoluer rapidement des dons et prêts à des revenus issus des privatisations et de l'IDE [21]. De son côté, lors de la première Conférence des

---

(suite de la note 19) du passage à l'euro plutôt que d'un regain de confiance dans les banques. Au cours de cette période, trois banques – Raiffeisen Bank a.d. (Autriche), Komercijalna Banka a.d. et Vojvodjanska Banka a.d. – ont recueilli la plus grosse partie de l'épargne en devises, soit plus de 450 000 DM (225 000 euros). Les trois suivantes sont Micro-finance Bank, Delta Bank et Société Générale. Micro-finance et SG sont des banques étrangères, ce qui révèle l'ampleur du discrédit qui pèse sur les banques locales.

20. Entretien avec Rory O'Sullivan, directeur du bureau de la Banque mondiale à Belgrade.

21. Selon Goran Pitić, ministre des Relations économiques extérieures. Propos recueillis lors de sa Conférence de presse à Belgrade, le 27 juin 2002.

donateurs, le gouvernement de Serbie-Monténégro souhaitait pouvoir organiser une Conférence annuelle et obtenir environ 1 milliard d'USD par an, espérant recueillir au total 3,9 milliards d'USD au cours des quatre années suivantes.

TABLEAU I
Première Conférence des donateurs pour la RFY, Bruxelles, 29 juin 2001

Pays donateurs	**(en millions de dollars)**
BERD	206, 25
Union européenne	196, 83
États-Unis	181,60
Banque mondiale	150,00
BEI	128,37
Italie	98,59
Allemagne	66,95
Japon	50,00
Grèce	45,67
Autriche	28,33
Suisse	22,44
Norvège	18,82
Grande-Bretagne	14,21
France	11,68
Canada	11,31
Suède	10,98
Espagne	7,49
Pays-Bas	5,83
Luxembourg	5,56
UNICEF	5,50
Fondation SOROS	4,92
Hongrie	3,04
Finlande	2,88
PNUD	1,70
Corée	1,0
Estonie	0,05
TOTAL	**1 279,99**

Source : MEVI, avril 2004.

Les Conférences des donateurs mettent en évidence la diversité des motivations des acteurs de l'aide internationale. Les pays voisins sont parfois plus concernés par la situation de la Serbie, l'Italie ou la Grèce participant abondamment à sa reconstruction. D'autres, comme la France, proposent de faibles sommes lors des Conférences des donateurs et contribuent plutôt à des projets de reconstruction dans un cadre multilatéral. D'autres encore ont parfois des motivations éloignées des réalités

économiques et politiques du pays auquel l'aide est destinée. Ainsi le Japon, désireux de devenir membre du Conseil de sécurité de l'ONU, participe activement au processus de reconstruction pour acquérir du poids au niveau international.

Si l'on additionne les aides bilatérales des pays membres et les aides multilatérales de l'Union européenne, on constate que la contribution des États-Unis est nettement moindre. Pourtant, les gouvernements de la région restent très sensibles aux pressions américaines. Ceci s'explique par le double processus d'intégration en cours, celle dans l'Union européenne, d'une part, et celle dans l'OTAN et son Partenariat pour la paix, qui est une priorité stratégique depuis la disparition du Pacte de Varsovie, de l'autre.

N'étant pas préparée à gérer des situations d'après-guerre, l'Union européenne s'est d'abord servi du programme PHARE [22] comme instrument de la reconstruction avant de recourir aux programmes OBNOVA [23] et CARDS [24]. En tout cas, l'UE a réagi dès le changement de pouvoir à Belgrade le 5 octobre 2000. Lors du Conseil européen de Biarritz, les 13-14 octobre 2000, une aide humanitaire de 200 millions d'euros est octroyée, montant qui se situe dans le prolongement des soutiens apportés aux municipalités d'opposition depuis 1997. Le 24 novembre 2000 est créée une « Task Force consultative Union européenne/RFY » afin d'effectuer une étude de faisabilité dans la perspective des futurs accords avec l'Union européenne. Mais le manque de structures de coordination entre le niveau fédéral et les Républiques constitutives occasionne de nombreux retards et un temps précieux est perdu pendant la période 2000-2003. Les rapports avec l'Union européenne sont directement liés à l'État commun de la Serbie-Monténégro, l'UE ne pouvant négocier qu'avec un État dont les territoires et les compétences sont clairement définis et dont le régime douanier, les lois anti-monopoles, les normes, etc. sont identiques. Dans le cas de la RFY, il avait fallu opérer à plusieurs niveaux de négociation : tout d'abord entre l'Union européenne et le pouvoir fédéral, puis entre le pouvoir fédéral et le gouvernement de chacune des deux Républiques. La difficulté à trouver un consensus a considérablement retardé l'évolution des relations avec l'UE et donc la

22. Le programme PHARE a notamment été utilisé dans le cadre de la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine à partir de la fin de l'année 1995.

23. Le programme OBNOVA (Reconstruction) fait suite au programme PHARE et existe depuis 1997 pour la reconstruction des pays issus de l'ex-Yougoslavie. Il introduit la notion d'« approche régionale ».

24. Le programme CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) fait suite aux programmes PHARE et OBNOVA et couvre tous les aspects de la reconstruction dans les pays issus de l'ex-Yougoslavie. Il a été créé en décembre 2000 (Règlement du Conseil de l'Europe du 05.12.2000) pour les « Balkans occidentaux ». Doté de 4, 6 milliards d'euros pour la période 2000-2006, il est à l'heure actuelle le principal instrument de l'aide de l'Union européenne à cette région.

signature des accords de stabilisation et d'association et l'élaboration de l'étude de faisabilité (Labus, 2002). Quoi qu'il en soit, le programme CARDS (4,65 milliards d'USD pour la période 2000-2006 pour l'ensemble de la région) destine 1 milliard d'euros à la Serbie, dont 255 millions d'euros pour 2001 (240 millions d'euros pour la Serbie, 15 millions d'euros pour le Monténégro). L'aide européenne transite par l'Agence européenne pour la reconstruction. Le Conseil européen, réuni à Cologne le 4 juin 1999, avait invité la Commission à créer une Agence pour la reconstruction du Kosovo. Celle-ci a progressivement élargi son domaine de compétences aux autres pays de la région et, notamment, à la Serbie (Tulmets, 2003a). C'est ainsi que des agences ont été ouvertes en Serbie (Belgrade) et en Grèce (Thessalonique).

Les motivations européennes sont plus difficiles à cerner que celles des autres acteurs. Dès 1991, l'Union européenne s'est vue dans l'obligation de trouver des solutions aux conflits dans l'espace ex-yougoslave. Puis, elle a pris en charge une grande partie de la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine. Ensuite, en s'inspirant de l'expérience du groupe de Višegrad, elle a mis en place des programmes d'assistance à la transition dans les Balkans et donc en Serbie-Monténégro. Tout ceci a permis de donner un contenu à la PESC (Politique extérieure et de sécurité commune) dans son ensemble bien qu'elle soit toujours en cours d'élaboration. Pour recevoir de l'aide, les pays doivent satisfaire à certaines conditions : avoir des institutions démocratiques et accepter, dans le cas des pays issus de l'ex-Yougoslavie, de mettre en œuvre les priorités dictées par les organisations internationales. Ainsi, l'Union européenne demande à ce que les pays bénéficiant de son aide dans l'espace ex-yougoslave coopèrent au niveau régional ou, encore, démontrent leur volonté de collaborer avec le TPIY de La Haye.

La stratégie américaine d'aide internationale diffère de celle de l'UE dans sa nature même. L'agence américaine USAID joue un rôle de premier plan sur le terrain et prépare en amont les projets. Les États-Unis préfèrent apporter une aide directe à de petites structures décentralisées sans passer par les institutions de l'État (ministères, municipalités). Ce fut le cas du SLGRP (*Serbia Local Government Reform Programme*) [25] et du CRDA (*Community Revitalization through Democratic Action*) [26] dont les communautés de quartiers [27] furent les principales bénéficiaires. Il n'y eut, cependant, pratiquement pas de coordination pour rationaliser les choix budgétaires entre les différents bénéficiaires. L'approche américaine semble, en conséquence, être plus géopolitique, les États-Unis déployant une stratégie de présence dans la région. Ils appliquent également, mais

25. Ce programme était doté en 2002 de 28 millions d'euros.
26. Ce programme était doté en 2002 de 225 millions d'euros.
27. Les communautés de quartier (*mesne zajednice*) sont implantées dans toutes les villes. Elles jouèrent un rôle important pendant la période communiste.

avec plus d'insistance, la conditionnalité politique. Ainsi, à la veille de la Conférence des donateurs pour la RFY, les États-Unis demandèrent que Slobodan Milošević soit livré à La Haye. Cette exigence provoqua une profonde scission au sein de la DOS et révéla le désaccord entre Vojislav Koštunica, qui était partisan d'un jugement en Serbie, et Zoran Djindjić. En 2000, les promesses d'aide américaines ne s'élevaient qu'à 299,8 millions d'euros, montant lui aussi soumis à des conditions et à la bonne volonté du gouvernement serbe. Étant donné le manque de liquidités dû à la politique monétaire restrictive, le risque d'un éventuel retrait de l'aide pouvait mettre en danger la poursuite des réformes. Ce risque est récurrent puisque qu'on le retrouve au courant de l'année 2004, une situation similaire s'étant produite le 31 mars. À cette date, les États-Unis gelèrent leur aide financière à la Serbie en raison de son insuffisante coopération avec le TPIY. Ce sont donc 57 millions de dollars qui ont été bloqués sur 100 millions pour l'année 2004 [28].

Concernant l'assistance de la Banque mondiale, elle fut, dans un premier temps, d'un montant de 30 millions d'USD en 2001 réparti entre cinq secteurs : l'assistance technique au secteur privé, l'assistance au secteur financier, la protection sociale, la reconstruction des installations électriques et le financement d'infrastructures destinées à la protection de l'environnement. En 2002, quatre nouveaux projets totalisant 171,76 millions d'USD sont approuvés. En 2003, la priorité est de soutenir les réformes. La Banque mondiale assure, d'une part, un soutien macroéconomique et, de l'autre, la réalisation de projets sectoriels (voir www.worldbank.org.yu). Elle collabore étroitement avec les autres acteurs tels que la BERD ou l'AER (Agence européenne pour la reconstruction). Mais les fonds sont très inférieurs aux besoins et peuvent parvenir à leurs destinataires longtemps après l'élaboration des programmes.

2.2. L'IMPACT LIMITÉ DE L'AIDE

Un an après la première Conférence des donateurs, 1,22 milliard de dollars avaient été déboursés. Toutefois, deux ans séparent souvent la date où les promesses de dons sont faites et celle de la mise à disposition définitive des sommes attribuées à des programmes ciblés. De la sorte, entre le moment où les budgets d'aide internationale sont dressés à Bruxelles et celui où les destinataires peuvent en disposer, les besoins sur le terrain ont évolué. En cours de réforme, les pays en transition subissent en effet des chocs macroéconomiques [29] dus aux politiques monétaires restrictives

28. Les sommes destinées à'aide humanitaire, l'aide à la démocratisation et l'aide pour le Kosovo et le Monténégro n'ont pas été bloquées.

29. Ceci explique que le 16 juillet 2001, l'UE a accordé 300 millions d'euros d'aide macroéconomique(225 en prêts et 75 en dons) complémentaire en cas de tensions dans la balance des paiements de la RFY. Le 17 juillet 2001, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, une augmentation de 45 millions d'euros de cette aide a été demandée.

menées et des chocs microéconomiques dus aux processus de restructuration et de privatisation.

Au courant de 2003, le gouvernement de la République de Serbie a demandé la tenue d'une nouvelle Conférence des donateurs [30]. Prévue pour septembre ou octobre 2003, elle fut reportée à plusieurs reprises avant de finalement se réunir le 18 novembre 2003 à Bruxelles, mais sans avoir l'ampleur de la première. Le gouvernement serbe prépara à cette occasion un document intitulé "La Serbie en mouvement – trois années plus tard" où figure une première évaluation de l'aide internationale. Le texte insiste sur la nécessité de mieux coordonner les efforts internationaux et de renforcer l'aide institutionnelle (en faveur de la réforme du système judiciaire, de la décentralisation, de la démocratisation et de l'intégration européenne) [31]. Selon ce document, entre l'an 2000 et la fin de 2003, sur 3,8 milliards d'USD de dons et de prêts annoncés, seuls 1,8 milliard d'USD avaient été versés et utilisés, les 2 autres milliards escomptés devant l'être au cours des deux années suivantes.

La structure de l'aide internationale permet, en outre, de constater une baisse progressive des dons par rapport aux prêts [32]. Cette évolution risque d'aggraver l'endettement du pays dans les années à venir et donc de réduire sa capacité de remboursement [33]. C'est pourquoi, le gouvernement de Serbie prépare actuellement à l'intention des donateurs une étude sur le taux d'endettement et sur ses conséquences (MEVI, 2004, p. 9). Le recours à l'endettement extérieur pourrait ainsi devenir une constante alors même que la renégociation de la dette à l'égard des Clubs de Paris et de Londres a permis d'en réduire le montant. Le premier a, dans des délais relativement rapides, effacé, en 2001, 66 % (3 milliards sur 4,5 milliards d'USD) de la dette tandis que les discussions avec le Club de Londres n'ont abouti que le 2 juillet 2004, se concluant par un effacement de 62 % de la dette (1,8 milliard sur 2,7 milliards d'USD).

30. Cette demande a eu lieu lors de la réunion du groupe de travail réunissant la Commission européenne, la Banque mondiale et le Comité de coordination de l'aide à la Serbie et au Monténégro qui s'est tenue à Bruxelles le 19 juin 2003 (MEVI, 2004).
31. Voir le site www.mier.sr.gov.yu
32. Il s'agit de prêts à taux préférentiels.
33. Des projections relatives à l'endettement de la Serbie-Monténégro à l'horizon 2010 ont été effectuées par le FMI en tenant compte des capacités de remboursement du pays. Celles-ci ont été calculées en retenant des données optimistes, à savoir un taux de croissance annuel de 8 %, un afflux annuel d'IDE de 1 milliard d'USD plus les revenus issus des privatisations.

Tableau II
Structure de l'aide internationale pour la Serbie-Monténégro, 2000-2004 (dons et prêts en millions d'euros)

	Dons	%	Prêts	%	Total
2000	210,06	100	-	0	210,06
2001	607,25	71	249,80	29	857,05
2002	559,13	67	274,55	33	833,68
2003	359,91	57	269,16	43	629,07
2004	164,78	24	522,78	76	687,56
Total	**1 901, 13**	**59**	**1 316,29**	**41**	**3 217,42**

Source : MEVI, 2004.

L'examen de la structure sectorielle de l'aide internationale (Tableau III) en dévoile clairement les priorités : elles portent sur l'énergie, les transports, le soutien au budget de l'État et les aides au renforcement du secteur privé. Ces deux derniers points peuvent être considérés comme un soutien direct au programme de réforme et un appui politique au gouvernement en place. En comparaison avec les autres pays en transition et tous ceux qui ont bénéficié d'une aide internationale, la particularité réside ici dans l'importance accordée au soutien budgétaire. Mais cela a également induit une dépendance financière. En mars 2003, le déficit budgétaire s'élevait à 400 millions d'USD. Romano Prodi, présent à Belgrade pour les funérailles de Zoran Djindjić, assassiné le 12 mars 2003, promit une participation de l'Union européenne à la consolidation du budget de l'État. En 2004, selon les sources officielles locales, le gouvernement table sur un déficit budgétaire avoisinant 3,6 % du PIB. En 2004 toujours, l'État doit trouver 625 millions d'euros en dehors des revenus fiscaux et douaniers réguliers. Le ministère des Finances attend 289 millions de revenu des privatisations, 121 millions d'curos de prêts des institutions financières internationales et 102 millions d'euros de dons. Or la privatisation des entreprises les plus intéressantes a déjà eu lieu tandis que les dons et les prêts internationaux sont en baisse. En conséquence, la Serbie se caractérise par une tendance à la hausse du déficit qu'elle pourra difficilement compenser. D'ores et déjà, la Banque mondiale a indiqué qu'elle ne comptait plus poursuivre la politique menée jusqu'ici et les discussions avec l'Union européenne et le FMI vont dans le même sens. Parallèlement, on assiste à une compression des dépenses publiques, d'où un désengagement de l'État dans des domaines comme la santé ou l'emploi qui sont pourtant fondamentaux. Enfin, l'impossibilité de collecter les impôts et taxes au Kosovo grève à long terme le budget de la Serbie.

L'autre spécificité de l'aide internationale à la Serbie réside dans la faiblesse des ressources consacrées à l'emploi. À ce titre, quelques projets ont tout de même été lancés par le PNUD, par exemple, le REP (*Rapid Employment Program*) qui concerne principalement le sud de la Serbie. S'inspirant de ce qui a été réalisé en Bosnie-Herzégovine après la démobilisation, il permet de créer des emplois de courte durée dans les régions

les plus pauvres mais ne prend en compte ni la réalité économique du pays, où le taux de chômage atteint des niveaux très élevés (quelque 30 %), ni les effets déstabilisants de la privatisation. Or les restructurations acompagnant les privatisations ont eu tendance à aggraver le chômage. Même si des programmes de reconversion sont inclus dans certains types d'aides destinées au secteur social, le hiatus est grand entre les besoins de l'aide à l'emploi et les moyens alloués. "La Stratégie pour la lutte contre la pauvreté", qui est une initiative du FMI et de la Banque mondiale reprise par le gouvernement de Serbie en octobre 2003, insiste sur ce décalage. Par ailleurs, la suppression progressive de l'aide humanitaire omet le nombre important de réfugiés et de personnes déplacées en Serbie et les besoins dans ce domaine. La Serbie est pourtant le pays accueillant le plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées en Europe (voir Mirjana Morokvasic dans ce recueil). L'adaptation de l'aide à ces deux réalités – la pauvreté et la présence massive de réfugiés et de personnes déplacées – est loin d'être à la hauteur des besoins, même si certains donateurs (comme le SDC, l'agence de coopération suisse, et le DFID britannique) les incluent dans leur liste des priorités.

TABLEAU III

Structure sectorielle de l'aide internationale à la Serbie-Monténégro, 2000-2003 (en millions d'euros)

Secteurs	2000	2001	2002	2003	TOTAL
Énergie	45,15	143,51	172,68	162,30	**523,65**
Social	52,62	148,26	47,04	91,39	**339,31**
Transport	3,02	7,31	72,40	185,52	**268,25**
Budget	-	17,24	162,90	66,48	**246,63**
Secteur privé	0,65	28,46	53,94	137,55	**220,60**
Décentralisation	8,35	26,92	87,96	11,37	**134,60**
Santé	12,64	35,01	38,65	37,53	**123,83**
Agriculture	4,33	69,05	18,49	20,44	**112,30**
Société civile	12,94	41,81	17,97	9,15	**81,88**
Éducation	9,75	4,50	12,53	22,08	**48,86**
Eau	0,36	0,80	13, 58	31,00	**45,74**
Aide aux institutions	0,25	3,31	10,82	23,65	**38,04**
Construction	0,42	2,48	7,93	26,00	**36,83**
Banque	0,13	4,05	13,42	19,14	**36,73**
Environnement	1,28	4,68	4,86	4,41	**15,23**
Justice	-	2,41	6,83	2,77	**12,01**
Culture	-	0,19	1,21	1,31	**2,71**
Intérieur	-	0,26	0,47	0,44	**1,17**
Emploi	-	0,23	0,23	-	**0,46**
Science	-	-	0,27	-	**0,27**
Télécommunications	-	0,14	-	-	**0,14**
Autres	0,90	15,65	41,76	68,34	**126,64**
TOTAL	**152,79**	**556,30**	**785,93**	**920,87**	**2,415,89**

Source : MEVI, 2004.

Enfin, l'aide fut réservée, en 2001 et 2002, aux villes grandes et moyennes, les petites localités et les zones rurales n'étant concernées que par quelques rares programmes. C'est pourquoi, l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) décida d'inaugurer un programme pilote d'aide aux municipalités, y compris celles de petite taille. Cette initiative facilita également la préparation du processus de décentralisation (voir Thomas Meekel dans ce recueil) mais les besoins sont, dans ce cas aussi, largement supérieurs aux fonds octroyés jusqu'à présent.

3. LES CONTRADICTIONS DE L'AIDE INTERNATIONALE AU MONTÉNÉGRO : FACTEUR D'INTÉGRATION OU DE DÉSINTÉGRATION ?

Pendant la période où Slobodan Milošević était au pouvoir et, principalement, après les élections municipales de novembre 1996 en Serbie, les pays occidentaux ont décidé de soutenir ses opposants. Le président du Monténégro, Milo Djukanović, qui s'opposait ouvertement à Slobodan Milošević est ainsi devenu un interlocuteur et un acteur privilégié aux yeux des chancelleries occidentales. Soutenir le Monténégro et son président, c'était soutenir un « processus démocratique » face à un régime condamné par les Occidentaux. Avec la crise du Kosovo, en 1998, le rapport de force entre Milo Djukanović et Slobodan Milošević devient un élément incontournable du jeu politique régional. Aider le Monténégro en même temps que l'on prenait des sanctions contre la RFY permettait d'élargir le fossé entre les deux Républiques et de fragiliser par la même occasion Slobodan Milošević. La succession d'annonces relatives au référendum sur l'indépendance du Monténégro visait, quant à elle, à signifier que le processus de désintégration amorcé en 1991 dans l'espace ex-Yougoslave n'était pas achevé. Or les projets d'indépendance du Monténégro avaient également des répercussions au sein du Kosovo.

L'aide internationale au Monténégro débute dès 1998. L'examen de celle de l'UE montre que le Monténégro reçoit les sommes les plus importantes en 1999 (23 millions d'euros) alors même que la RFY est exclue des programmes d'aide suite aux sanctions internationales. De surcroît, l'UE souhaite prouver son soutien au Monténégro qui avait accueilli des réfugiés albanais lors des bombardements de l'OTAN contre la RFY (et donc contre le Monténégro) en 1999. À ce titre, elle verse directement 13 millions d'euros au budget de la République. Durant la même période, dans le cadre du programme « Énergie pour la démocratie », le Monténégro bénéficie en outre de livraisons de pétrole.

L'introduction par le Monténégro d'une monnaie différente de celle de la Serbie (le deutschemark puis l'euro) en 1999 résultait d'un double choix, politique et économique. Politique parce qu'il souhaitait se séparer de la Serbie et économique car l'adoption d'une monnaie étrangère était censée avoir des vertus. Selon Gérard Duchêne (2000), le processus d'eu-

roïsation en cours au Monténégro correspond aux développements récents de la théorie des unions monétaires selon laquelle l'adoption d'une monnaie internationale est un facteur de renforcement du commerce et de la croissance. On retrouve ici l'idée de table rase du CEPS qui s'est prononcé en faveur d'une euroïsation des Balkans (Gros, 1999). Le projet monténégrin de séparation monétaire avec la Serbie traduisait également une volonté de soutenir l'opposition à Slobodan Milošević. Le Monténégro puis le Kosovo sont ainsi devenus des pays où la monnaie locale est l'euro. Cependant, la séparation ne s'est pas accompagnée d'une indépendance monétaire puisque la masse monétaire d'euros en circulation est fixée par la Banque centrale européenne (BCE). Cette dépendance extérieure interdit au Monténégro de procéder à des ajustements monétaires en fonction des évolutions macroéconomiques. Aussi l'idée d'une réintroduction du dinar au Monténégro a-t-elle été émise et fait l'objet de débats au sein des partis politiques. Toutefois, malgré l'augmentation des réserves en devises de la Banque centrale à Belgrade, le dinar reste une monnaie fragile sur laquelle pèsent des pressions inflationnistes. Enfin, la volonté de renforcer la coopération régionale dans les Balkans depuis 1999, et surtout après le 5 octobre 2000, a poussé l'Union européenne à freiner les velléités d'indépendance du Monténégro (voir Amaël Cataruzza dans ce recueil).

En effet, après l'arrivée au pouvoir de la coalition DOS à Belgrade, Milo Djukanović n'est plus perçu comme « le leader des démocrates » dans la région et l'UE change de stratégie, entendant désormais promouvoir énergiquement la coopération régionale. Pour elle, une éventuelle indépendance du Monténégro serait un facteur de déstabilisation. C'est pourquoi, l'UE insiste sur le rétablissement de bonnes relations entre la Serbie et le Monténégro et se refuse à envisager une reconnaissance internationale du Monténégro. Ce changement de perspective s'accompagne de l'octroi de fonds au Monténégro dans le cadre des Conférences des donateurs pour la RFY. Lors de la première Conférence (29 juin 2001), le ministère des Finances du Monténégro conçoit des projets relatifs à l'aide budgétaire, au développement économique et aux infrastructures dont il estime le montant à 600 millions d'euros. Leur réalisation devait s'étaler sur cinq ans. Les partisans de l'indépendance du Monténégro auraient préféré accéder à l'aide internationale sans passer par Belgrade.

La plus grande partie des sommes accordées lors de cette Conférence [34] est allée à la reconstruction de la Serbie, le Monténégro obtenant environ 10 % du total. Ce pourcentage a suscité une polémique

34. Trois délégations de la RFY sont venues à Bruxelles : celles du gouvernement fédéral, du gouvernement serbe et du gouvernement monténégrin.

car, selon des observateurs, le Monténégro n'aurait dû toucher que 5 % en raison de son nombre d'habitants. Par ailleurs, c'était surtout la Serbie qui avait été bombardée et son infrastructure détruite. Lors des réunions avec les donateurs, les intérêts du Monténégro ont été défendus par ses propres représentants. Selon les acteurs internationaux, le Monténégro bénéficiait d'avantages comparatifs du fait de l'introduction du deutschemark (euro) et de l'adoption de lois et règlements conformes aux normes européennes dans plusieurs domaines. Néanmoins, divers points sont restés en suspens dans les relations entre la Serbie et le Monténégro. Ainsi, la question du partage de la dette [35] est un sujet sensible. Le statut de la dette monténégrine contractée par la Banque centrale de Yougoslavie (NBJ) a fait l'objet d'âpres discussions entre la Serbie et le Monténégro. Par ailleurs, les donateurs présents depuis plusieurs années au Monténégro ont eu quelques expériences malheureuses avec les autorités du pays. Par exemple, l'argent destiné à des projets a été dépensé à d'autres fins (Tadić-Mijović, 2001). De même, le Monténégro a été critiqué pour ses dépenses budgétaires excessives, sa politique fiscale inefficace et le manque de transparence de son processus de privatisation. Les donateurs ont donc insisté sur la nécessité de réformer le système fiscal et de réduire les dépenses budgétaires. Par ailleurs, certains pays et institutions ont choisi de dissocier les soutiens respectivement accordés à la Serbie et au Monténégro, tandis que d'autres ont envoyé leurs fonds à la RFY. Les acteurs internationaux assurent le contrôle de la distribution des ressources financières entre les deux Républiques.

TABLEAU IV
Montants accordés par l'UE au Monténégro entre 1998-2003 (en millions d'euros)

Secteurs	1998	1999	2000	2001	2002	2003	**Total**
Transport	1,0		10,8	9,0	2,2		23,0
Réfugiés		13,0					13,0
Services publics	1,0	2,0	2,9	1,2	2,0		9,1
PME		4,2			3,0		7,2
Energie		2,5			2,6	2,0	7,1
Environnement					1,7	4,0	5,7
Agriculture	1,0		2,3			1,5	4,8
Education	0,5		3,0	1,0			4,5
Municipalités						3,0	3,0
Médias		0,8				1,0	1,8
Autres	0,5	0,5		0,6		0,5	2,1
TOTAL	4,0	23,0	19,0	11,8	11,5	12,0	81,3

Sources : www.euroinfo.ba

35. La dette extérieure totale du Monténégro, y compris l'ancienne épargne en devises, s'élève à 703 millions d'euros. Il est prévu que les dettes au Club de Paris et au Club de Londres soient remboursées d'ici 2017. Les remboursements annuels seraient compris entre 17 et 25 millions d'euros jusqu'en 2007 et 18 à 35 millions d'euros les dix années suivantes.

4. LA RECONSTRUCTION DU KOSOVO

4.1. L'ÉMERGENCE D'UNE ÉCONOMIE ASSISTÉE

En juin 1999, à la fin des bombardements de l'OTAN contre la RFY, les donateurs internationaux s'engagèrent à verser 2,3 milliards d'euros pour la reconstruction du Kosovo, annonce qui coïncidait avec celle du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. C'est pourquoi, parmi les acteurs internationaux, la confusion règne très vite entre la reconstruction des Balkans et celle du Kosovo. Le rapport de la Commission européenne du 28 juin 1999 intitulé "Balkans : les programmes de la Communauté internationale" (Commission européenne/DGIA, 1999) en est un exemple. Ce document se contente de présenter le rôle de la MINUK (Mission de l'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo [36]) et l'assistance de l'Union européenne à la « reconstruction du Kosovo et de la région ». L'UE insiste sur l'assistance humanitaire dans le cadre des actions du programme humanitaire européen ECHO et sur la mise à disposition des fonds du programme OBNOVA au Kosovo. Quelque 476 millions d'euros sont débloqués en 1999 par ces deux programmes pour venir en aide aux réfugiés, principalement albanais. Ceux-ci se trouvaient à proximité des frontières du Kosovo, en ARY de Macédoine et en Albanie. À la différence des réfugiés de guerre issus de la Croatie et de la Bosnie-Herzégovine, ils sont rapidement rentrés chez eux.

D'après la première estimation effectuée par la Commission européenne, qui tenait compte de l'expérience acquise en Bosnie-Herzégovine, les besoins de la reconstruction au Kosovo atteignaient 1 à 1,5 milliard d'euros par an pendant une période de quatre ans, soit environ 6 milliards d'euros au total. Dès 1999, la désorganisation ayant suivi le départ des forces serbes et la disparition du cadre institutionnel du Kosovo constituent un problème majeur. Des questions d'ordre juridique se posent très vite : n'étant pas un État, le Kosovo n'a ni capacité d'emprunt, ni système financier, ni monnaie, ni régime douanier propre. De surcroît, comme il fait partie de la Serbie selon la résolution 1244 de l'ONU, sa dette internationale est calculée dans le cadre de la dette serbe. Pourtant, assez rapidement, le Kosovo adopte une monnaie étrangère, le DM (puis l'euro), et évite ainsi l'utilisation du dinar sur son sol et la création d'une nouvelle monnaie. Cette initiative également relève des recettes du CEPS (1999). Par ailleurs, un système juridique et un système financier sont progressivement instaurés. La MINUK devient donc une structure de laquelle émanent des quasi-compétences étatiques. Elle

36. Voir le rapport du Secrétaire général sur la Mission de l'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo, Conseil de sécurité des Nations Unies, S/2003/421, 14 avril 2003.

prend en charge les forces de police du Kosovo, la perception des impôts et taxes, différents services publics, le complexe industriel de Trepča, la reconstruction des infrastructures, les projets de l'OSCE, etc. Par un arrêté, elle endosse également la responsabilité de la gestion des biens et ressources du Kosovo, y compris les comptes bancaires et tous les biens qui appartenaient à l'État de la RFY. C'est dans ce contexte que le versement des impôts et des droits de douane au budget de la République de Serbie et au budget fédéral est interrompu. Par ailleurs, le processus de privatisation [37] se heurte à des obstacles d'ordre juridique car la question de la propriété est liée à la résolution 1244. Bien que des concessions soient proposées par la MINUK, il est clair, en tout cas, que la question de l'appropriation des compétences étatiques se trouve au centre de la problématique de la reconstruction du Kosovo.

La préparation de la première Conférence des donateurs pour le Kosovo met l'accent sur quatre points. Tout d'abord, elle tient compte des besoins immédiats liés au retour des réfugiés et des personnes déplacées ; sont primordialement concernés les Albanais, rapidement revenus de l'ARY de Macédoine et de l'Albanie au Kosovo. Elle prend ensuite en considération la reconstruction du capital physique du Kosovo sur la base d'une évaluation effectuée par l'IMG (International Management Group). Puis sont examinés l'établissement d'une administration publique et la remise en fonction des services publics, notamment par l'intermédiaire du *Trust Fund* des Nations Unies, et enfin la relance du développement économique du Kosovo.

Deux Conférences des donateurs sont organisées pour la reconstruction de la province. Lors de la première, le 28 juillet 1999 (World Bank, 1999), les donateurs s'engagent à verser une aide de 2,1 milliards de dollars, dont 1,6 milliard pour l'assistance humanitaire et 500 millions pour la reconstruction et le soutien budgétaire. Lors de la deuxième Conférence, en décembre 1999, les promesses portent sur 1 milliard de dollars exclusivement réservés à la reconstruction et au redressement économique. S'agissant de l'aide économique, plus de 1,5 milliard de dollars ont ainsi été promis qui se répartissent en 735 millions de dollars d'aide multilatérale (dont 668 millions de l'UE et 60 millions de la Banque mondiale) et 808 millions de dollars d'aide bilatérale. Les deux Conférences totalisent par conséquent quelque 3 milliards de dollars d'engagements des bailleurs de fonds pour les années 1999 et 2000, dont une moitié est destinée à l'aide humanitaire et l'autre à la reconstruction et au soutien au budget et à l'administration civile du Kosovo.

37. Les propriétaires de 105 grandes entreprises du Kosovo sur 193 résident en Serbie.

Dans ce cas également et malgré les efforts des acteurs internationaux et l'expérience acquise en Bosnie-Herzégovine, l'Union européenne met toujours autant de temps à décaisser les fonds. À la fin de 2001, 1,6 milliard d'euros avaient été dépensés, la totalité des sommes promises en 1999 l'étant à la fin de 2003 selon la MINUK. Sur ce montant 28 % furent alloués aux dépenses publiques, 222 millions d'euros utilisés pour la création d'institutions et 209 millions d'euros pour la construction des bâtiments devant abriter ces institutions. Comme en Bosnie-Herzégovine et en Serbie, le premier donateur est l'Union européenne avec 1,3 milliard d'euros, les États-Unis arrivant en deuxième position avec 300 millions d'euros. Parmi les donateurs, figure une fois de plus le Japon, qui participe activement à la reconstruction du Kosovo. L'aide de la Suisse, présente sur le terrain depuis longtemps, a deux objectifs principaux : contribuer au développement des régions montagneuses et mener une politique en faveur des réfugiés. Ce pays a en outre marqué sa différence [38] en étant présent en RFY pendant les bombardements de l'OTAN. L'Allemagne quant à elle, développe ses projets d'aide par l'intermédiaire des agences de coopération du KFW et du GTZ. Les États-Unis, comme ailleurs, interviennent au Kosovo par le biais de l'USAID.

4.2. Un processus de reconstruction ou de maintien de la paix ?

Le Kosovo a été divisé en cinq zones, occupées chacune par un pays de l'Alliance atlantique : l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis. Suite aux protestations de la Russie, mécontente d'être une nouvelle fois mise à l'écart, ses troupes sont intégrées dans le contingent occidental. Malgré cette forte présence militaire, les tensions restent vives. Il est de l'intérêt des pays ayant envoyé des troupes de participer à la reconstruction économique. La durée de la présence internationale étant indéterminée, cette participation stabilise les acteurs au niveau de l'ensemble régional. En effet, à partir du Kosovo, les acteurs internationaux (publics ou privés) peuvent développer des projets avec les pays voisins.

Selon la Banque mondiale, 810 millions d'euros d'investissements sont nécessaires au Kosovo pour la période 2003-2005 mais il manque des donateurs pour la moitié de cette somme. De même, l'insécurité et le risque-pays sont peu propices à un afflux d'IDE. Certaines initiatives économiques de la MINUK sont par ailleurs mal perçues. Ainsi, les sociétés italienne (STET) et grecque (OTE), qui avaient acquis 49 % des actions des Télécoms de Serbie, ont mal accueilli la décision de la MINUK de confier l'introduction de la téléphonie mobile à Alcatel. De surcroît, tout comme l'ensemble du processus de privatisation, celui du complexe

38. Selon Pierre Mauer, Service de coopération de la Suisse à Belgrade, entretien effectué en juin 2002.

industriel de Trepča s'est heurté à des obstacles juridiques. Du côté serbe, on insiste sur la résolution 1244 [39] et ses implications en ce qui concerne le droit de la propriété et, du côté albanais, la privatisation est perçue comme une étape vers l'indépendance. La MINUK se trouve donc confrontée à deux conceptions antagonistes. Depuis son établissement en juin 1999, elle a évolué vers un système de protectorat et s'est inspirée de l'administration internationale et du processus de reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Néanmoins, à la différence de la Bosnie-Herzégovine où les accords de Dayton ont préservé les frontières extérieures tout en acceptant des séparations intérieures, au Kosovo, la question des frontières continue à provoquer des tensions.

TABLEAU V
Montants attribués par les donateurs pour la reconstruction du Kosovo au 30 juin 2000 (en millions de DM)

Donateurs	Montants engagés	Montants dépensés
UE	404,56	99,16
Etats-Unis	292,03	134,17
Grande Bretagne	179,21	175, 24
Japon	163,84	163,84
Suisse	77,86	73,79
Canada	66,03	24,25
Danemark	63,62	46,29
Pays Bas	50,62	27,99
Suède	50,44	51,44
Allemagne	38,18	38,18
France	21,83	15,04
Norvège	12,24	12,24
Espagne	10,29	9,17
Italie	8,39	8,39
Finlande	7,39	5,91
PNUD	4,32	4,32
CE, Fond développement social	3,91	1,84
Autriche	3,42	3,21
Banque mondiale	1,86	1,86
Slovénie	1,10	1,10
TOTAL	**1 461,14**	**897,14**

Source : MINUK. Ces montants ne comprennent pas les dépenses militaires.

39. La résolution 1244 insiste sur la souveraineté de la RFY et sur l'autonomie substantielle du Kosovo. L'annexe précise qu'un « processus politique menant à la mise en place d'un accord-cadre politique intérimaire prévoyant pour le Kosovo une autonomie substantielle, qui tienne pleinement compte des Accords de Rambouillet et des principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie et des autres pays de la région, et la démilitarisation de l'ALK [UÇK] » est nécessaire ; Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU, 10 juin 1999.

Alors que les accords de paix des 2 et 9 juin 1999 évoquaient les « principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie », la MINUK s'est attribué tous les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. À ce titre, Bernard Kouchner, premier représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, a supervisé quatre secteurs d'activité de la reconstruction du Kosovo : l'administration civile, sous l'égide de l'ONU, l'assistance humanitaire sous la direction du Haut commissariat pour les réfugiés (HCR), la démocratisation et la création d'institutions sous la responsabilité de l'OSCE, la reconstruction économique sous les auspices de l'Union européenne. Par ailleurs, depuis le 31 janvier 2000, le territoire du Kosovo est divisé en quatorze départements administratifs, co-dirigé chacun par un représentant de l'ONU et un habitant du Kosovo. Les cinq régions correspondent, pour leur part, au déploiement des contingents des cinq pays chargés des opérations de maintien de la paix. En cas de conflit, le dernier mot revient au Haut Représentant. Ici comme en Bosnie-Herzégovine, le poids de l'administration internationale se fait sentir mais, au Kosovo, il est encore plus lourd en raison des compétences étatiques de la MINUK. Pour ce qui est de la sécurité et du maintien de la paix, l'accord de Kumanovo du 9 juin 1999 prévoyait une « participation substantielle » de l'OTAN à la « force internationale de sécurité » – la KFOR regroupe 50 000 soldats. Même si le conflit autour de Mitrovica, ville divisée en une partie albanaise et une partie serbe, a pu être désamorcé à plusieurs reprises par le déploiement supplémentaire de troupes françaises, britanniques, allemandes et américaines de la KFOR, les facteurs d'instabilité sous-jacents, qui rendent la situation potentiellement explosive, n'ont pas disparu. Il en est de même autour des enclaves serbes et là où se trouvent des sites culturels et religieux orthodoxes, comme en témoignent les violences de mars 2004.

Le budget des Nations Unies pour le Kosovo en 1999 (125 millions de DM) équivalait au quart de la somme quotidiennement dépensée par l'OTAN pour bombarder la RFY [40]. Dès la fin du conflit, en juin 1999, l'aide financière bilatérale reprend et se concentre sur les besoins humanitaires. Dans un premier temps, la France accorde une importante aide à vocation humanitaire, notamment en 1999 (environ 150,9 millions d'euros d'aides bilatérale et multilatérale), mais, après 2000, l'assistance française bilatérale [41] diminue, des contributions européennes ou multilatérales prenant le relais (Commission européenne essentiellement, MINUK, OSCE...).

40. Telle est la substance des propos tenus par le général Klaus Reinhardt, commandant de la KFOR en 1999, lors d'un entretien avec le journal *Die Woche*, 21.01.2000.

41. La coordination de la participation française à la reconstruction du Kosovo a fait l'objet d'une mobilisation institutionnelle inédite qui s'articule autour de la Mission interministérielle pour l'Europe du Sud-Est (MIESE). Ce dispositif, complémentaire des initiatives du monde civilo-militaire (réservistes de l'armée française, MEDEF International), part d'un double constat : lors des grands conflits précédents (guerre du Golfe et guerre de Bosnie),

4.3. L'AVENIR ÉCONOMIQUE DU KOSOVO ET L'IMPOSSIBLE DÉSENGAGEMENT INTERNATIONAL

L'instauration d'une économie viable au Kosovo demeure problématique et ceci pour différentes raisons. Tout d'abord, historiquement, le Kosovo n'a jamais eu d'économie viable. Au temps de la RSFY, il était considéré comme une région pauvre et largement subventionné à ce titre par le Fonds fédéral pour les régions sous-développées. L'argent provenait principalement de Croatie et de Slovénie ; la Serbie également investissait au Kosovo dont l'économie était en conséquence dépendante de financements extérieurs. Cette dépendance subsiste et tout indique qu'elle persistera dans les années à venir. Par ailleurs, l'économie du Kosovo, où les mines et l'agriculture dominent, est peu diversifiée. C'était une économie régionale, intégrée dans le cadre plus large de l'économie yougoslave et serbe et dont la faible diversité était compensée par les échanges extérieurs et les importations en provenance des pays voisins. Cette double dépendance, financière et commerciale, est donc bien antérieure à l'arrivée de l'aide internationale. Une autre particularité réside dans le poids de l'économie informelle : celle-ci s'est considérablement développée pendant la décennie 1990 du fait du boycott des institutions serbes par les populations albanaise et de l'instauration progressive d'une « société parallèle » (des écoles, hôpitaux, etc. ont été créés avec le soutien financier de la diaspora albanaise, dont celui de réseaux impliqués dans des activités illégales) (La Grange & Balancie, 1999).

Le vide institutionnel causé par le retrait des Serbes en juin 1999 a laissé le champ libre à de vastes réseaux s'adonnant à toutes sortes de trafics. Aussi l'économie informelle, qui existait déjà, a-t-elle pu prospérer. La MINUK est confrontée à la nécessité d'en contrôler les acteurs sans toutefois pouvoir intervenir (Debié, 2000). Les liens sont étroits entre les élites politiques albanaises locales et les acteurs de l'économie informelle qui, eux aussi, participent au processus de privatisation promu par l'administration internationale. La viabilité économique du Kosovo achoppe encore sur la question des relations économiques avec les pays voisins. Comme en Bosnie-Herzégovine, les priorités politiques priment sur la logique économique. Les relations économiques entre la Serbie et le Kosovo, pourtant nécessaires à son développement, sont ignorées et les projets d'indépendance l'emportent sur toute autre considération. Dans ce contexte, l'intégration du Kosovo dans la « zone de libre-échange » que

---

(suite de la note 41) la France s'est beaucoup investie du point de vue humain et financier sans bénéficier d'éventuelles retombées économiques ; de plus, étant donné l'importance des besoins, il lui fallait réagir rapidement. La MIESE s'est révélée être un médiateur unique et privilégié pour les acteurs concernés par la reconstruction (MINUK, entreprises et militaires français, administrations, etc.). Pourtant, son existence fut de courte durée (de 1999 à 2001).

l'Union européenne souhaite favoriser dans les Balkans et qui suppose des frontières ouvertes est un problème sur lequel il faudra se pencher. D'autre part, dans la mesure où la présence internationale est amenée à durer, elle nécessitera des moyens financiers de plus en plus conséquents alors même que ceux-ci sont en train de diminuer. De plus, la MINUK ne s'est pas dotée d'un instrument (organe) de prévision macroéconomique fiable et peut difficilement mesurer les effets des réformes économiques dont elle est le promoteur. Enfin, sa présence probable à long terme pose d'ores et déjà la question de son évolution.

Les textes qui ont été présentés lors de la rencontre de Rambouillet (février-mars 1999) précisent que « l'économie du Kosovo fonctionnera en accord avec les principes du marché. » [42] La MINUK est devenue l'instrument de la mise en œuvre de la transition économique, s'attribuant à la fois ce rôle et des fonctions étatiques. Elle a donc le pouvoir d'administrer et d'utiliser les équipements et les infrastructures du Trésor public pour encaisser ou distribuer des fonds publics. Une direction locale des banques et des paiements pour le système bancaire a été créée et le deutschemark (euro) est la monnaie officielle du Kosovo. Le rôle de l'administration internationale dans l'introduction des réformes liées à la transition est complexe. En effet, la MINUK n'est pas un État même si elle est investie de fonctions étatiques. Par ailleurs, elle mène une politique économique, ce qui a des conséquences politiques. Ainsi, la stabilisation macroéconomique ou encore le processus de privatisation ont des incidences sur les ménages et la population en général mais, à la différence d'un gouvernement qui peut être sanctionné pour sa politique et son programme lors des élections, la MINUK n'a rien à craindre de ce point de vue.

5. L'AIDE INTERNATIONALE FACE À SES LIMITES

5.1. LES FAIBLESSES DE L'AIDE INTERNATIONALE

Évaluer l'efficacité de l'aide à travers les résultats obtenus pose des problèmes d'ordre méthologique. En effet, certaines données ne sont pas disponibles car la majorité des programmes d'aide est en cours de réalisation. Un véritable test (tel que le pratique la Banque mondiale [43]) des effets de l'aide internationale dans son ensemble ne pourra être effectué

42. Chapitre 4a de l'article premier du texte préparatoire des accords de Rambouillet.
43. Le Département d'évaluation des opérations (Operations Evaluation Department – OED) est chargé d'évaluer les rapports d'achèvement des projets établis par le personnel opérationnel, les rapports d'impact concernant certaines opérations spécifiques, les études par pays, etc. et d'examiner les politiques et procédures d'aide de la Banque mondiale.

en Serbie-Monténégro qu'après plusieurs années d'observation statistique. Certains travaux de la Banque mondiale permettent néanmoins de comprendre pourquoi les résultats des programmes d'aide sont insatisfaisants, voire mauvais. Ainsi que l'indique son Département d'évaluation des opérations (OED), la viabilité à long terme de l'aide dépend, dans une large mesure, de la nature et des capacités des institutions d'un pays. Or dans la région qui nous occupe, celles-ci sont insuffisantes et les réformes entreprises ici ou là n'ont pas encore porté leurs fruits. D'autres évaluations, comme celles du Bureau d'échange d'informations sur l'assistance technique (Tulmets, 2003a), se rapportent à des programmes spécifique. Le programme CARDS par exemple, principal instrument de l'aide de l'Union européenne dans les Balkans et donc pour la Communauté d'États de Serbie-Monténégro, est extrêmement complexe en raison de la diversité de ses champs d'application. Sa mise en œuvre exige une diversification croissante des compétences des institutions locales.

Les effets de l'aide internationale sont également limités par la lenteur de l'attribution des fonds. « La procédure de distribution des fonds par la Commission est longue et complexe. Celle-ci commence par mettre au point "un programme indicatif". Ensuite, elle lance des appels d'offres et engage des cabinets de consultants qu'elle charge de la réalisation des projets [44]. En général, les consultants commencent à travailler 12 à 18 mois après le début du processus » [45]. Ces derniers ne sont souvent engagés que pour une courte durée alors qu'une période d'adaptation aux réalités du terrain serait nécessaire. Enfin, la multiplication des programmes pose des problèmes de coordination.

Deux structures de coordination ont été mises en place en Serbie : la Commission de développement et de coordination de l'aide humanitaire qui réunit des acteurs internationaux et locaux et, au sein du ministère des Relations économiques extérieures (MEVI), le Département pour l'aide internationale chargé de faciliter sur place l'ensemble du processus. En 2003, celui-ci a effectué une première étude d'impact avant de se pencher, en 2004, sur la totalité de l'aide internationale accordée à la Serbie depuis 2001. Cette évaluation – tardive – a été suivie d'un rapport assez critique que l'on peut consulter sur le site du MEVI. En revanche, des évaluations sectorielles précises restent à faire. Par l'intermédiaire de l'Agence européenne pour la reconstruction, l'UE procède également à des évaluations des programmes qu'elle gère. Cependant, elle n'a pas une vision d'ensemble des trois territoires concernés et l'absence de liens entre l'aide internationale à la Serbie-Monténégro et au Kosovo est manifeste.

---

44. Les sommes qui vont directement aux cabinets de consultants représentent, en moyenne, 10% à 15% du montant des programmes.

45. Voir "Les programmes communautaires d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale", *Problèmes économiques*, n° 2345, 13 octobre 1993, p. 29 ; d'après un article intitulé "EC aid to the East: Good intentions, poor performances" paru dans *The Economist*, 10 avril 1993.

Une des difficultés de l'évaluation réside encore dans le nombre des intervenants de la coopération multilatérale pour le développement qui peuvent être aussi bien des organisations à vocation générale, notamment le groupe de la Banque mondiale, le PNUD, la BIRD, que des organisations spécialisées du système des Nations Unies. Il en résulte que l'approche du développement est cumulative (Slim, 1997). Tout cela supposerait une réflexion plus approfondie sur la responsabilité des institutions internationales. Au-delà des liens entre l'institutionnalisation des mesures macroéconomiques et l'impact institutionnel de la libéralisation, il faudrait examiner de plus près le rapport entre les dimensions économiques et politiques de l'aide. Le risque est que la déception qu'elle cause entraîne une perte de crédibilité des acteurs internationaux et ouvre la voie à une récupération politique locale.

La concurrence entre les intervenants complique d'autant plus la situation que chaque pays développe de façon bilatérale des projets analogues par le biais des agences nationales de développement (le DFID pour la Grande Bretagne ; le GTZ pour l'Allemagne ; le SDC pour la Suisse ; l'USAID pour les États-Unis ; le SIDA pour la Suède, etc.). Au niveau multilatéral, des actions similaires sont menées par la Banque mondiale et la BERD. La SFI (Société financière internationale), qui dépend de la Banque mondiale, mobilise des fonds sur les marchés financiers internationaux pour des financements sous forme de prêt ou de prise de participation. Or dans le cas de la Serbie, la BERD s'acquitte de missions du même ordre. L'ONU et les institutions spécialisées dans l'aide sont coordonnées dans le cadre du CAC (Comité administratif de coordination) qui dépend de l'ONU. Celui-ci a pour objectif de renforcer les liens entre le PNUD, l'OCDE, l'Union européenne et les autres acteurs.

5.2. L'AVENIR DE L'AIDE INTERNATIONALE EN SERBIE-MONTÉNÉGRO

5.2.1. L'aide internationale : un facteur de stabilité régionale ?

La logique de l'aide diffère dans les trois territoires. En Serbie, son ambition première était de promouvoir la démocratisation et la transition vers l'économie de marché. Au Kosovo, de nouvelles institutions ont vu le jour pour combler le vide laissé par le départ des Serbes. Se substituant à l'État, l'administration internationale y est devenue le principal acteur de la transition. Elle a œuvré au processus de privatisation sans toutefois réussir à instaurer une économie viable. Au Monténégro, l'aide internationale a varié au rythme des annonces successives d'un référendum sur l'indépendance. Prise au piège de la séparation des territoires, l'aide internationale devra s'adapter aux profondes transformations à venir. La question du statut final du Kosovo sera lourde de conséquences pour l'ensemble de la région tout comme l'avenir de l'État commun de Serbie-

Monténégro. Les évolutions politiques locales ont un impact sur l'aide internationale et vice-versa. D'un côté, la politique de soutien aux gouvernements locaux a, comme on l'a vu, fait naître une certaine indétermination face au risque d'une séparation de la Serbie et du Monténégro. De l'autre côté, l'Union européenne, qui défend l'idée de l'État commun, est parfois allée jusqu'à arbitrer les différends entre les deux entités. La Commission de Venise, qui avait suivi l'élaboration de l'État commun et de la Charte constitutionnelle, a en tout cas fini par jouer ce rôle.

La Serbie, le Monténégro et le Kosovo ont pourtant de nombreux points communs. D'abord, ils ont hérité des mêmes structures économiques (Gligorov, 2000) et connu des situations similaires, entre autres, une paupérisation accélérée et un dysfonctionnement des circuits de l'épargne. Compte tenu de l'effondrement des revenus officiels, les ménages ont recours à des activités parallèles afin de préserver leur niveau de vie, le salaire officiel ne représentant plus qu'une part assez faible de leurs revenus. Selon la Banque mondiale (World Bank, 2000), plus de la moitié des ménages serbes et du quart des ménages monténégrins pratiquent l'agriculture de subsistance. On retrouve ce phénomène au Kosovo. Par ailleurs, 15 % à 20 % des adultes sont impliqués partout dans des activités économiques informelles (Debié, 2000).

Après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE en 2007, les trois territoires (ainsi que l'ARY de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et l'Albanie) seront enclavés dans l'espace communautaire. Cette situation mériterait l'élaboration d'une nouvelle stratégie européenne de développement et d'intégration. L'UE pourrait lancer des projets de reconstruction des voies de communication et de transport afin d'éviter d'être mal reliée à une partie de son espace. Entreprendre de grands travaux d'infrastructure permettrait, en outre, de dynamiser l'économie des « Balkans occidentaux » et, partant, de la Serbie-Monténégro. Dans la situation actuelle, ces travaux ne peuvent être réalisés avec les fonds gouvernementaux et des financements de la BEI sont indispensables. Or au regard de la situation en Serbie-Monténégro, l'aide internationale a commencé à décroître et il sera difficile de financer des projets de reconstruction ou de construction d'infrastructures autres que ceux qui sont en cours de réalisation.

5.2.2. Vers un retrait de l'aide ?

Les acteurs internationaux opérant en Serbie-Monténégro et principalement au Kosovo ne pourront se désengager avant plusieurs décennies. Ils devront donc donner un contenu à leur présence à long terme afin d'éviter qu'elle se borne à une simple action de maintien de la paix et se solde, en fin de compte, par un gâchis. Pour que la Communauté d'États de Serbie-Monténégro ne devienne pas un territoire où des tensions, voire des conflits, ressurgissent (les violences du mois de mars au Kosovo le lais-

sent craindre), il faudra que les acteurs internationaux révisent leurs stratégies d'aide, les transferts de fonds n'ayant pas permis jusqu'à présent de rétablir la stabilité au Kosovo. Repenser le contenu de la politique d'aide multilatérale permettrait de définir des procédures mieux adaptées aux besoins.

L'adhésion à l'Union européenne est une échéance inévitable et officiellement entérinée depuis le Sommet de Thessalonique en juin 2003 qui a annoncé la méthode qu'elle entendait suivre pour l'élargissement des pays des Balkans occidentaux. Un rôle capital y est réservé aux partenariats européens mais les phases de l'intégration n'ont pas été précisées. À défaut de proposer un calendrier, l'Union européenne, fidèle à son orientation politique générale, insiste sur la nécessité de former une zone de libre-échange dans les « Balkans occidentaux » où la Serbie-Monténégro occuperait une place centrale. À cette fin, des accords commerciaux bilatéraux ont été signés en juin 2001 entre l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, l'ARY de Macédoine, la Roumanie et la RFY. Les arguments en faveur d'un tel projet ne manquent pas : il conduirait à rétablir le commerce régional, moribond après la désintégration du marché yougoslave en 1991, à créer des débouchés pour les entreprises locales, à donner un nouvel élan à la production et à attirer les IDE. La création de la zone de libre-échange dans les Balkans n'en suscite pas moins de nombreuses critiques comme l'indique Assen Slim (2003) car certains de ses effets pourraient s'avérer nettement moins positifs.

Depuis la création de la Communauté d'États de Serbie-Monténégro, les relations avec l'Union européenne se sont clarifiées. L'adhésion à l'Union européenne étant un processus intrinsèquement bilatéral, centré sur un État, le retard est imputé à l'avenir incertain de l'État de Serbie-Monténégro et à la difficulté d'en percevoir les contours. La signature des ASA (Accords de stabilisation et d'association) est la seule perspective réelle à court et moyen terme dans les relations entre la Serbie-Monténégro et l'Union européenne. Actuellement, l'UE utilise d'autres instruments par le canal de ses programmes mais ceux-ci sont largement insuffisants et ne peuvent se substituer à une stratégie clairement définie.

CONCLUSION

L'aide internationale à la Serbie, au Monténégro et au Kosovo s'est développée en fonction des évolutions politiques locales. Parfois, elle les a même renforcées comme au Monténégro, avant la chute de Slobodan Milošević, lorsqu'il importait de soutenir les opposants à ce dernier. Au Kosovo, l'aide internationale s'est substituée à l'État par l'intermédiaire de la MINUK. L'administration internationale a donc pris des formes étatiques et s'est imposée comme le vecteur de la transition mais, malgré les transferts de fonds, l'aide n'a pas permis de renforcer le potentiel

économique. En l'absence d'intégration régionale, l'économie du Kosovo, devenue une économie assistée, est restée peu viable. En Serbie, l'aide ne fut pas à la hauteur de l'évaluation des besoins et s'est focalisée sur le soutien au nouveau gouvernement et aux réformes en cours. En dépit de l'orientation choisie, les acteurs internationaux ont démontré qu'ils étaient peu préparés à adapter leurs politiques d'aide aux effets des réformes et ont négligé l'aide à l'emploi et la lutte contre la pauvreté.

Si les différences sont grandes entre les trois situations – Serbie, Monténégro et Kosovo –, les politiques d'aide ont également révélé bien des points communs. Premièrement, les besoins en terme de soutien budgétaire sont importants dans les trois cas. Si l'aide internationale a compensé le déficit budgétaire, à terme cela deviendra difficile. Les futurs gouvernements devront donc chercher des solutions pour écarter le risque d'un déficit chronique, source potentielle de crises politiques. Deuxièmement, étant donné la baisse prévisible de l'aide internationale dans les années à venir, il serait urgent de mettre en œuvre des stratégies de développement économique qui ne reposent pas sur des transferts de fonds extérieurs. Afin de favoriser le développement économique, l'Union européenne prône l'émergence d'une zone de libre-échange dans les Balkans où la Serbie, le Monténégro et le Kosovo pourraient trouver une place de choix étant donné leur position géographique. Mais les effets positifs attendus sont loin d'être garantis. De surcroît, les dynamiques de désintégration à l'œuvre au sein des trois entités sont à l'opposé de l'intégration que suppose l'adhésion à une zone de libre-échange.

Selon un rapport récent de l'International Crisis Group (2004), la Serbie peut s'attendre à la poursuite de l'instabilité politique et du marasme économique. Ces perspectives devraient inciter les acteurs de l'aide à réévaluer leur politique à l'égard de la Serbie. S'adressant à l'Union européenne et aux États-Unis, ce rapport leur recommande d'associer l'octroi de toute aide économique au strict respect de la conditionnalité politique, principe valant également pour le FMI, la Banque mondiale et la BERD. Au gouvernement serbe, il recommande d'accorder plus de poids aux réformes économiques. Celles-ci pouvant avoir des effets non seulement positifs mais encore négatifs, une double pression s'exerce sur le processus d'aide en cours. Tandis que les uns font peser le risque d'une suppression de l'aide, les autres font de l'arrimage de l'économie serbo-monténégrine à l'économie mondiale une nécessité absolue. Ce double aspect restera une constante dans les années à venir alors même que l'aide internationale baissera en volume.

Depuis ses débuts, l'aide internationale a tendu à renforcer le processus de désintégration même si le maintien de l'État commun de la Serbie-Monténégro a été privilégié. En effet, aucune Conférence des donateurs commune ne s'est tenue pour les trois parties pas plus qu'il n'y a eu de coordination des trois processus de reconstruction. Pourtant les

besoins sont partout similaires. Le renforcement des capacités institutionnelles est primordial après une décennie de conflits et d'affaiblissement des fonctions régaliennes de l'État de même que le besoin de rétablir la confiance de la population dans les institutions. Il s'agit aussi bien de restaurer la confiance dans le système bancaire que dans les institutions étatiques locales et internationales. Ce dernier point est d'autant plus important qu'aucune perspective d'adhésion rapide à l'Union européenne ne se dessine. Si à cet avenir incertain, s'ajoute la diminution de l'aide internationale dans les prochaines années, les gouvernements locaux pourront difficilement faire face aux effets de la transition tandis que les acteurs internationaux auront du mal à maîtriser l'« insécurité contrôlée ».

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET ARTICLES

ANDREFF W. (1993), *La crise des économies socialistes, la rupture d'un système*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

BARISITZ S. (1999), "The Southeast European nonassociated countries – Economic development, the impact of the Kosovo conflict and relations with the EU", *Focus on Transition*, n° 1, Österreichische Nationalbank, pp. 60-94.

BARTLETT W. (1999), "La transformation économique et la politique de développement des petites entreprises dans les États successeurs de la Yougoslavie", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, n° 4, décembre, pp. 15-35.

BENETT C. (1995), *Yugoslavia's Bloody Collapse: Causes, Course and Consequences*, New York: NY University Press, 272 p.

BOLČIĆ S. & MILIĆ A. (2002), *Srbija krajem milijenijuma : razaranje društva, promene i svakodnevni život (La Serbie au tournant du millénaire : destruction de la société, changements et vie quotidienne)*, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta, Beograd, 476 p..

Blue Bird Agenda for Civil Society in Southeast Europe (2003), *In search of Responsive Government, State building and Economic Growth in the Balkans*, Center for Policy Studies, CEU, Budapest, 61 p.

CAILLAT O. (2002), "Norme et environnement : le législateur et le normalisateur", dossier « L'environnement en Europe centrale », *La nouvelle alternative*, vol. 16., n° 55, janvier, pp. 12-29.

CHAVANCE B. (2001), "Organisations, institutions, systèmes : types et niveaux de règles", *Revue d'économie industrielle*, 97, 4ème trimestre, pp. 85-102.

COX R. (1997), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, London: Macmillan.

CVIIC C. (1991), *Remaking the Balkans*, London: Pinter, Royal Institute of Foreign Affairs, 113 p.

EMERSON M. (2000), "Reconsidering EU Policy for South-East Europe after the Regime Changes in Serbia and Croatia", *CEPS South-East Europe Monitor*, n° 16, Bruxelles, October.

EIU – European Intelligence Unit (1999), *Yugoslavia (Serbia-Montenegro)*, Country Report, 3rd quarter.

EIU (2000, 2001, 2002), *Yugoslavia (Serbia-Montenegro)*, Country Report.

DUCHÊNE G. (2000), "Sécession politique, désintégration commerciale et euroisation des pays en transition : le cas du Monténégro", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 31, n° 4, décembre, pp. 57-98.

GIANSILY J. A. (1999), *L'UE et la crise yougoslave : illusions et réalités*, Paris : Denoël, 206 p.

GICHERD C. (1999), "International Law and War in Kosovo", *Survival*, Vol. 41 n° 2, pp. 19-34.

GLIGOROV V. (1994), *Why do Countries Break Up? The Case of Yugoslavia*, Uppsala, 128 p.

GLIGOROV V., Ed. (2000), *Balkan Reconstruction: Economic Aspects*, London-Vienna: LSE & WIIW.

GLIGOROV V. & SUNDSTRÖM N. (1999), "The costs of the Kosovo crisis", The Vienna Institute for Comparative Economic Studies (WIIW), *Country Analyses and Country Profiles*, n° 12, April.

GROS D. (1999), *An Economic System for Post-war South-East Europe*, CEPS, June 9.

GROUP 17 (1999), *Final account. The economic consequences of NATO bombing: Estimates of damage and of required ressources for reconstruction in Yugoslavia,* Beograd : Stubovi kulture.

HEIMERL D. (2003), "Serbie et Monténégro en 2002-2003 : « Quo vadis ? »", *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1036-1037, pp. 190-206.

HEIMERL D., RIZOPOULOS Y. & VUKADINOVIC N. (1999), "Contradictions et limites des politiques de reconstruction dans les Balkans", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 30, n° 4, décembre, pp. 201-247.

KALDOR M. & VEJVODA I. (1997), "Reconstruction in the Balkans: A challenge for Europe?", *European Foreign Affairs Review*, 2(3), Autumn, pp. 329-350.

KOLODKO G. (2000), *From Shock to Therapy: The Political Economy of Postsocialist Transformation*, Oxford: Oxford University Press.

KONDONIS H. (1998) "Prospects for Balkan cooperation after the disintegration of Yugoslavia", *East European Quaterly*, 32 (3), pp. 377-394.

KORNAI J. (1990), *The Road to a Free Economy, Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary*, New-York, London: W.W.Norton.

KRASTEV I. (2001), "De-Balkanising the Balkans: What Priorities?", *The International Spectator*, Vol. XXXV, n° 3, July-September, pp. 7-17.

LABUS M. (2002), *Plava knjiga* (Le Livre bleu), Beograd: MEVI.

LA GRANGE A. de & BALANCIE J.-M. (1999), dir., *Mondes rebelles*, Paris : Éd. Michalon.

LUKIC R. (2004), *L'agonie yougoslave (1986-2003), Les États-Unis et l'Europe face aux guerres balkaniques*, Montréal : Les Presses de l'Université de Laval.

MARER P. (1990), *Les pièges de la transformation des expériences d'économie de marché dans les économies européennes en transition*, CCEET, éditions OCDE.

MURPHY C. (1994), *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*, Cambridge: Polity Press.

NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

POULIGNY B. (1999), "Peacekeepers and Local Social Actors: The Need for Dynamic, Cross cultural Analysis", *Global Governance*, Vol. 5, n° 4, October-December, pp. 403-424.

ROLAND G. (2000), *Transition and Economics. Politics, Markets and Firms*, Cambridge, MA: MIT Press.

RUPNIK J. (2002), "L'avenir des protectorats internationaux dans les Balkans. Présentation du rapport de suivi de la Commission internationale indépendante sur le Kosovo", *Critique internationale*, n° 16, juillet, pp. 85-92 et 93-115.

RUPNIK J. (dir.) (2004), *Les Européens face à l'élargissement*, Paris : Presses de Sciences Po.

SLIM A. (1997), "Intégrations, désintégrations et réintégrations en Europe de l'Est : les théories traditionnelles remises en question", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 28, n° 4, décembre, pp. 5-83.

SLIM A. (2003), "Une zone de libre-échange dans les Balkans a-t-elle un sens ?", *Balkanologie*, vol. VII, n° 1, pp. 171-188.

STIGLITZ J. (2002), *La grande désillusion*, Paris : Fayard.

TADIĆ-MIJOVIĆ M. (2001), "Une aide internationale conditionnée par les réformes", *Monitor*, 6 juillet.

TARDY T. (1999), *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995) : enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruxelles : Établissement Emile Bruylant.

TODOROVA M. (1997), *Imagining the Balkans*, Oxford: Oxford University Press.

TRIANTAPHYLLOU D., éd. (2001), *Le sud des Balkans : vues de la région*, Institut de l'UEO (www.iss-eu.org/chaillot/chai46f.html).

TULMETS E.(2003a), "Les programmes d'aide de l'Union européenne à l'Est : analyser l'impact des réformes", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 34, n° 3, septembre, pp. 5-37.

TULMETS E. (2003b), "L'impact de l'élargissement de l'Union européenne sur la coopération française et allemande à l'Est : quelle gouvernance ?", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 34, n° 3, septembre, pp. 85-111.

VUKADINOVIĆ N. (1996), *La Bosnie-Herzégovine : aide internationale et acteurs locaux*, Les études du CERI, 52 p.

VUKADINOVIĆ N. (2000), "La reconstruction des Balkans est-elle une fiction ?", *Les Cahiers de l'Orient,* n° 59, reproduit dans *Problèmes économiques* (La Documentation française) de février 2001, n° 2701, pp. 12-17.

VUKADINOVIĆ N. (2001), "Bosnie-Herzégovine. L'intégration d'un pays désintégré", *Le Courrier des pays de l'Est,* n° 1016, pp. 16-27.

VUKADINOVIĆ N. (2002), "Bosnie-Herzégovine. Un maillon de la recomposition régionale", *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1026, pp. 19-34.

SOURCES ET DOCUMENTS

CEPS – Center for European Policy Studies (1999), "A system of post-war South-East Europe (Plan for reconstruction, openess, development and integration)", *Working Document 131*, Brussels, May 3 (http://www.ceps.be).

COMMISSION EUROPÉENNE/DGIA (1999), *Balkans : Les programmes d'aide de la Communauté internationale*, 28 juin.

DEBIÉ F., dir. (2000), *Flux économiques et reconstruction des Balkans occidentaux*, Rapport effectué à l'ENS pour la Mission interministérielle sur l'Europe du Sud-Est, juin.

EAR – European Agency for Reconstruction (2002), *Formulation of the Municipal Support Programme*, BDPA, July.

EBRD (2000), *Transition Report 2000*, London: European Bank for Reconstruction and Development.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2000), "War in the Balkans: Consequences of the Kosovo Conflict and Future Options for Kosovo and the Region", *ICG Balkans Report*, n° 61, 19 April.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (2004), "Le revirement de la Serbie", *Rapport Europe,* n° 154, 26 mars.

MEVI (Ministarstvo za ekonomske veze sa inostranstvom – Ministère des relations économiques extérieures de la République de Serbie) (2004), *Izvežtaj o*

realizaciji medjunarodne pomoći republici Srbiji u 2003 godini (Rapport sur l'aide internationale à la République de Serbie en 2003), Republika Srbije, april, 19 p.

PHARE-ACE Project (1997), *Economic cooperation in the Balkans. A Regional approach to the European integration*, Project n°94-0760-R.

UNMIK (2000), "KOSOVO 2001-2003, From Reconstruction to Growth", *A preliminary assessment by the Department of reconstruction,* December, 58 p. (www.seerecon.org/kosovo/documents2001-2003).

UNMIK (2002), *The New Kosovo Government Budget*, ONU, 185 p. (www.unmikonline.org/civiladm/cfa/2002Budget_eng.pdf).

STABILITY PACT FOR SOUTH-EASTERN EUROPE (1999), *Key Documents – Economic reconstruction and development in South-East Europe* (http://www.seerecon.org).

WORLD BANK (1999), *Economic Reconstruction and Development in South-East Europe*, First Donor's Conference for Kosovo, 28 July

WORLD BANK (2000), *The Road to Stability and Prosperity in South-East Europe*, Washington, DC.

WORLD BANK (2001), *Breaking with the Past: The Path to Stability and Growth*, June 12, Washington, DC.

SITES INTERNET

Banque mondiale : http://worldbank.org

Banque mondiale et Union européenne : http://www.seerecon.org

Euroinfo : http://www.euroinfo.ba.yu

UEO (Union de l'Europe occidentale) : http://www.iss-eu.org

MEVI (Ministère des relations économiques extérieures de Serbie) : http://www.mier.sr.gov.yu

MINUK :http://www.unmikonline.org

Pacte de stabilité : http://stabilitypact.org