



Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans

Nebojsa Vukadinovic

► To cite this version:

Nebojsa Vukadinovic. Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans. Politique étrangère, 2000, 65, pp.151 - 161. 10.3406/polit.2000.4918 . hal-03973448

HAL Id: hal-03973448

<https://hal.science/hal-03973448>

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.

Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans

Vukadinovic

Citer ce document / Cite this document :

Vukadinovic. Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans. In: Politique étrangère, n°1 - 2000 - 65^eannée. pp. 151-161;

doi : <https://doi.org/10.3406/polit.2000.4918>

https://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2000_num_65_1_4918

Fichier pdf généré le 13/04/2018

Abstract

The Challenges of Stabilizing and Rebuilding the Balkans, by Nebojsa Vukadinovic

The end of the Kosovo crisis has given way to an international will to stabilize and rebuild the Balkans. Now the challenges involved in these two processes diverge on many points and could easily ignore the local realities of the countries in the region. The Balkan Stability Pact, which encompasses all the international initiatives taken on behalf of Southeastern Europe and which aims to reconstitute sub-regions, may also become an additional initiative without any real impact. Yet in the Balkan countries it represents a half-open door to the European Union. Moreover, the reconstruction that has been announced is tending towards a fragmented approach, given the specific features of each country concerned. New cases of destabilization may result from this discrepancy between reconstitution and break-up.

Résumé

Nebojsa Vukadinovic, quelques mois après la fin du conflit au Kosovo, analyse les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans. Selon lui, il existe un risque de développement différencié entre une Europe centrale tournée vers l'UE et sa prochaine adhésion, et une Europe du Sud-Est en proie à la marginalisation et à la fragmentation. Il apparaît donc nécessaire de promouvoir la stabilité de la région sur la base des initiatives existantes — notamment le processus de Royaumont, la SECI, les initiatives de l'UE — et de les coordonner dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. En ce qui concerne la reconstruction, une aide financière internationale est indispensable alors que les besoins de la région sont immenses. Cependant, il convient d'éviter tout risque de disparités régionales, notamment en privilégiant la reconstruction du Kosovo au détriment du reste de la région. L'UE a, pour l'auteur, un rôle tout particulier à jouer dans le domaine de la coordination entre stabilisation et reconstruction.

Nebojsa VUKADINOVIC

Les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans

Nebojsa Vukadinovic, quelques mois après la fin du conflit au Kosovo, analyse les enjeux de la stabilisation et de la reconstruction des Balkans. Selon lui, il existe un risque de développement différencié entre une Europe centrale tournée vers l'UE et sa prochaine adhésion, et une Europe du Sud-Est en proie à la marginalisation et à la fragmentation. Il apparaît donc nécessaire de promouvoir la stabilité de la région sur la base des initiatives existantes – notamment le processus de Royaumont, la SECI, les initiatives de l'UE – et de les coordonner dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. En ce qui concerne la reconstruction, une aide financière internationale est indispensable alors que les besoins de la région sont immenses. Cependant, il convient d'éviter tout risque de disparités régionales, notamment en privilégiant la reconstruction du Kosovo au détriment du reste de la région. L'UE a, pour l'auteur, un rôle tout particulier à jouer dans le domaine de la coordination entre stabilisation et reconstruction.

Politique étrangère

Depuis l'évolution de la crise du Kosovo et le déclenchement des frappes aériennes à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) le 24 mars 1999, plusieurs initiatives internationales pour la recherche d'une stabilité durable dans les Balkans sont apparues. Ainsi, l'annonce d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est par la présidence allemande de l'Union européenne (UE) reflète le besoin d'une plateforme régionale dans une situation de sortie de crise et d'après-guerre. La réunion du 27 mai 1999 à Petersberg près de Bonn, à laquelle furent présents non seulement les Quinze, mais aussi les représentants des pays des Balkans, de

la Turquie, de la Russie et des organisations financières internationales, a permis de cerner les contours d'un futur pacte. La conférence de Sarajevo du 30 juillet 1999 a affirmé la nécessité de trois « tables » : la première contenant un pacte de sécurité régionale, la deuxième le développement, et la troisième les droits fondamentaux. Ceci revient à considérer trois principaux piliers : économique, politique et militaire. On retrouve cette triple approche dans un document du CEPS¹. L'intérêt de ce projet réside dans la prise en compte globale de l'espace de l'Europe du Sud-Est dans une perspective d'après-guerre, mais l'analyse présentée ici ne tient pas compte des spécificités de la transition dans les Balkans et propose des formules comme celle de « big-bang » en soulignant le besoin d'une transformation des économies comme ce fut le cas en Pologne (plan Balzerowicz). Or, dans les pays post-socialistes de l'Europe du Sud-Est, ces programmes ont déjà été mis en place depuis 1990 et la transition a déraillé. Dans ces conditions, comment envisager l'avenir des Balkans ?

Une superposition d'initiatives internationales en faveur de l'Europe du Sud-Est

Différentes initiatives internationales proposent des réponses à cette question. Certaines sont apparues depuis la signature des accords de Dayton. D'autres sont plus anciennes. Elles ont toutes en commun la volonté d'engager des actions pour la recomposition des sous-ensembles régionaux. Ces initiatives sont caractérisées, en outre, par plusieurs éléments. Elles associent tout d'abord des pays extérieurs à la région qui en sont parfois à l'origine². Toute idée de reconstitution de l'espace yougoslave en est exclue. Elles isolent la Serbie qui n'est liée, régionalement, que par l'accord de Dayton. Elles accordent une large place au rôle des régions. L'intérêt de ces initiatives réside dans le fait qu'il existe un réel danger que l'Europe centrale se détache de l'Europe orientale et balkanique à l'heure de son adhésion à l'Union européenne. Certaines de ces initiatives concentrent par ailleurs leurs actions sur les aspects politiques (processus de Royaumont), d'autres

1. Centre for European Policy Studies, document de travail n° 4 consacré à l'après-guerre en Europe du Sud-Est, Bruxelles, avril 1999.

2. C'est le cas de l'Initiative centre-européenne, due à l'Italie.

sur les dimensions économiques (SECI)³ et (CEI)⁴. Un rappel des principales initiatives permet d'en cerner les enjeux.

Le processus de Royaumont

Le processus de Royaumont rassemble plusieurs participants, dont tous les États de la région ainsi que les États-Unis, la Russie, le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). La première réunion, le 13 décembre 1995, a permis de placer les accords de paix en Bosnie-Herzégovine dans une perspective plus large afin de couvrir l'ensemble de l'Europe du Sud-Est, mais aussi de définir des projets spécifiques pour favoriser le développement de la société civile et la démocratie. Le processus devait donc prendre la forme d'une table régionale pour le renforcement de la stabilité, du bon voisinage et de la coopération en Europe du Sud-Est « *à laquelle tous les États de la région devaient être représentés à pied d'égalité* »⁵. Le lancement réel du processus de Royaumont a eu lieu avec la déclaration du Conseil des ministres des principaux pays concernés, les 26-27 février 1997. Plusieurs réunions importantes ont suivi. Leur objectif était d'identifier des projets permettant de favoriser la coopération entre les pays de la région. Mais ce n'est qu'en novembre 1997, après une période de confusion sur le contenu même du processus, que le besoin d'un coordinateur s'est fait sentir. La nomination de Panagiotis Roumeliotis a donc eu lieu afin de faciliter la mise en place des projets et de favoriser les relations entre les participants. La question du financement ne s'est posée qu'en 1998. Une soixantaine de projets ont donc été identifiés. Ils concernent principalement les médias, la formation et la démocratisation au sens large du terme. Leur coût a été estimé, en décembre 1998, à 8 millions d'écus. Mais certains projets paraissaient vagues⁶. En outre, il a été prévu d'associer les ONG au processus. Or, celles-ci sont caractérisées par un manque de coordination et une multiplication d'objectifs similaires.

3. *South-East Cooperative Initiative* – Initiative de coopération dans le Sud-Est de l'Europe.

4. *Centre European Initiative* – Initiative centre-européenne.

5. Conférence de Paris sur la Bosnie-Herzégovine. Déclaration sur le processus de stabilité et de bon voisinage, Royaumont, 13 décembre 1995, *DPIC-Bulletin quotidien*, p. 26.

6. Par exemple, l'organisation de croisières sur le Danube pour des religieux afin d'y discuter des problèmes d'environnement.

La SECI

La SECI est apparue quelques mois après la première étape du processus de Royaumont, sur l'initiative des États-Unis, ce qui laissait supposer le risque du développement de deux initiatives concurrentes. À l'origine, elle a été élaborée et encouragée par l'ambassadeur américain Richard Schifter⁷, avec pour objectif la coopération économique régionale en Europe du Sud-Est et le développement du secteur privé. La première réunion regroupant les pays de l'Europe du Sud-Est et les États-Unis a eu lieu les 5 et 6 décembre 1996. L'Union européenne, absente à ce moment-là, fut néanmoins intéressée.

À l'inverse de ce qui s'est produit pour le processus de Royaumont, la nécessité de désigner un coordinateur est rapidement apparue. Ainsi, le 19 décembre 1996, Erhard Busek⁸ a été nommé avec des bureaux à Vienne au sein de l'OSCE. Depuis cette date, son rôle a été de suivre l'élaboration des projets, de proposer leur financement à la Banque mondiale ainsi qu'à d'autres organisations financières internationales, et d'engager des relations avec l'Union européenne. La SECI est soutenue par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) à Genève. La Banque mondiale, la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement) et la BEI (Banque européenne d'investissement) ont déjà exprimé leur volonté de coopérer avec l'initiative.

L'un des aspects originaux des projets est de placer des programmes sectoriels sous la responsabilité d'un pays d'accueil⁹. L'autre intérêt réside dans la volonté de favoriser la coopération régionale d'une façon transversale. Mais certains pays comme la Slovénie et la Croatie ont été réticents, dans un premier temps, à y participer par crainte d'une volonté de les ramener dans « les Balkans » auxquels ils estiment ne pas

7. Ancien sous-secrétaire d'État adjoint aux droits de l'homme, représentant du président Clinton pour les questions d'Europe du Sud-Est, coordinateur du programme SECI.

8. Ex-vice-chancelier autrichien.

9. Huit projets sont cités comme étant prioritaires. Il s'agit du projet pour la facilité de passage des frontières (pays d'accueil : Grèce) ; celui pour les réseaux de distribution d'énergie (pays d'accueil : Hongrie) ; le programme de soutien aux petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire de micro-crédits (pays d'accueil : Roumanie) ; le programme pour les réseaux de transport internationaux problématiques (pays d'accueil : Bulgarie) ; le programme pour l'interconnexion et l'extension des réseaux de gaz naturel (pays d'accueil : Bosnie-Herzégovine) ; le programme pour le Danube (pays d'accueil : Autriche) ; le projet de développement et d'interconnexion des systèmes d'énergie électrique (pays d'accueil : ancienne république yougoslave de Macédoine) et le projet de coopération en matière boursière (pays d'accueil : Turquie).

appartenir. L'après-crise du Kosovo et la disparition de Franjo Tudjman ont apporté un changement à cette attitude.

Il paraît illusoire de penser que cette initiative pourra avoir des répercussions sur la situation économique d'ensemble. Celle-ci dépend en effet bien plus de la situation macroéconomique ainsi que des accords passés avec la Banque mondiale et le FMI. C'est pourquoi une certaine réserve face à la stratégie de présence américaine dans les Balkans est apparue en Europe avec ce projet.

Les conférences balkaniques

Les conférences balkaniques sont plus anciennes. Elles se sont réunies jusqu'à la guerre en ex-Yougoslavie. L'ancienne fédération yougoslave y tenait une place particulière puisqu'elle essayait d'y intégrer sa politique de non-alignement. Depuis 1993, la Bulgarie s'est considérablement engagée pour développer ces conférences. Cette action est à mettre en relation étroite avec la position spécifique qu'occupe ce pays en Europe du Sud-Est. En effet, derrière l'engagement en faveur des conférences, on trouve la volonté d'établir des rapports de bon voisinage, dans un environnement particulièrement instable. Néanmoins, les conférences balkaniques ne peuvent avoir d'effets sur le terrain sans une assise plus large et une cohérence d'ensemble avec les organisations internationales. Cette nécessité a été soulignée à la conférence balkanique qui s'est tenue en Crète à l'automne 1997.

Les autres initiatives

Parmi les autres initiatives, certaines ont une dimension économique, comme l'initiative centre-européenne (CEI). La participation de pays de l'Union européenne à celle-ci et la prise en compte des pays danubiens pourraient permettre d'en faire un élément important pour le développement économique régional. Mais les quelques projets mis en œuvre n'ont pas permis d'éviter le renforcement du fossé entre l'Europe centrale et l'Europe orientale. D'autre part, la Coopération économique de la mer Noire (BSEC)¹⁰ procède de la volonté des pays de la région de favoriser le développement économique local. Mais, là aussi, la situation macroéconomique désastreuse des pays concernés et

10. *Black Sea Economic Cooperation.*

le manque de soutien financier international représentent des blocages considérables.

Face à ces principales initiatives, il convient d'ajouter l'ensemble des programmes pour la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine. Les principaux instruments de l'Union européenne ont été ici ECHO (Office humanitaire des Communautés européennes), à vocation humanitaire ; PHARE (Pologne-Hongrie – Assistance à la restructuration des économies) dont l'objectif premier était l'assistance technique à la transition en Europe de l'Est ; enfin, OBNOVA (Réhabilitation et reconstruction des pays issus de l'ex-Yougoslavie), seul programme intégrant la notion « d'approche régionale » et étant destiné à la reconstruction. On le retrouve actuellement au Kosovo.

Les initiatives internationales face à la réalité du terrain

Les conflits en ex-Yougoslavie ont détruit les accords régionaux au sein de l'ancienne fédération et ont créé de nouveaux liens. Pourtant, certains réflexes subsistent. Ainsi, la Slovénie reste ouverte à la coopération avec ses anciens partenaires. De plus, même si la Croatie ne souhaite pas être assimilée à un pays balkanique, cela ne l'empêche pas d'avoir la Bosnie-Herzégovine comme l'un de ses principaux partenaires en matière d'exportation. Elle pourrait donc être tentée de tirer profit de la normalisation régionale, d'autant plus que l'Union européenne impose à ce pays un principe de conditionnalité¹¹.

La crise du Kosovo et les bombardements à l'encontre de la Yougoslavie (RFY), entre le 24 mars et le 10 juin 1999, ont apporté une nouvelle dimension régionale. En effet, les voies de communication étant détruites, la Bulgarie et la Roumanie, où la situation politique et économique reste sensible, ont été fragilisées. De plus, la Macédoine, confrontée au problème des réfugiés du Kosovo, a révélé ses craintes relatives à la question albanaise sur son territoire. Quant à la Serbie, elle se retrouve dans une situation sociale catastrophique.

La Banque mondiale a chiffré, selon une estimation de mai 1999, les effets économiques de trois mois de bombardements dans les pays limitrophes de la RFY à 2,5 milliards de dollars. En Serbie, un groupe

11. Toute coopération avec l'Union européenne dans le cadre du programme PHARE ne peut être effective que si des accords de coopération régionale ont été établis au préalable.

d'économistes indépendants, le G17, a quant à lui évalué les besoins en matière de reconstruction en RFY à 4,5 milliards de dollars. Ce chiffre ne concerne pas plusieurs aspects de la reconstruction. Ainsi, les besoins paraissent bien plus importants. Il paraît néanmoins illusoire de donner une estimation exacte. L'exemple de la Bosnie-Herzégovine le démontre, puisque les organisations financières estimaient, en 1996, que 5,1 milliards de dollars seraient suffisants pour provoquer des impulsions internes et relever le pays en quelques années. Aujourd'hui, la durée de la reconstruction n'est plus annoncée et les besoins en flux financiers extérieurs sont toujours présents. Pour l'ensemble de l'Europe du Sud-Est, une première tranche de 30 milliards de dollars semble être nécessaire pour une période de quatre ans. Dans une optique plus longue, plus de 90 milliards de dollars devraient être engagés sur une période de douze ans. Là aussi, les estimations ne peuvent être qu'approximatives. Par ailleurs, les risques d'un maintien permanent de la perfusion internationale sont réels. Sans développement économique et en l'absence de dynamiques internes, ceci impliquerait la mise en place d'un fonds de redistribution en Europe, à l'exemple du fonds fédéral qui existait au sein de l'ancienne Yougoslavie en faveur des régions du Sud et dont le Kosovo fut le principal bénéficiaire pendant plusieurs décennies.

Le dilemme qui subsiste actuellement réside dans un choix simple : faut-il considérer l'espace balkanique dans son ensemble ou bien de façon fragmentaire ? La deuxième option se dessine déjà par la mise en place d'un processus de reconstruction au Kosovo et le morcellement de l'espace de la RFY pour des raisons politiques. Mais, au-delà, il est tentant d'isoler la Bulgarie et la Roumanie pour leurs spécificités. En effet, dans ces deux pays, les problèmes sont avant tout économiques, mais les répercussions peuvent être politiques. Ainsi, la grave crise financière bulgare de 1997 a provoqué une déstabilisation politique importante. La Macédoine et l'Albanie représentent des enjeux différents. Le premier pays a révélé ses faiblesses lors de la crise du Kosovo, craignant une modification de sa structure démographique¹² avec

12. La population albanaise constitue 22,9 % de la population totale de la Macédoine, selon le recensement de 1994, soit environ 500 000 personnes. Mais ce chiffre ne mentionnerait pas 130 000 Albanais supplémentaires qui n'auraient pas été enregistrés. Voir, à ce sujet, *Unfinished Peace*, Report of international Commission on the Balkans, The Aspen Institute, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, 1996, p. 119.

l'afflux des réfugiés albanais. Les élections de 1998 ont montré ici que la question de la succession de Kiro Gligorov reste un point crucial pour l'avenir. Le deuxième se trouve toujours divisé entre le Nord peuplé par les Ghegs et le Sud par les Toks. Les événements de 1996 ont fait apparaître par ailleurs les risques d'instabilité, voire de conflits.

Mais, si l'on poursuit cette logique de la division de l'espace balkanique par la spécificité des pays, on risque d'aboutir, comme c'est le cas en Bosnie-Herzégovine, à des disparités régionales qui vont se creuser en fonction de la date de départ du processus de reconstruction. Ainsi, le Kosovo, région pauvre, pourra connaître un essor comme l'Herzégovine tandis que la Voïvodine et la Macédoine, pourtant plus riches, risquent de subir un déclin comme la République serbe de Bosnie.

La Bulgarie et la Roumanie ne pourront régler leurs problèmes économiques structurels sans la création d'un espace économique plus vaste. Il en va de même pour la Macédoine et l'Albanie pour lesquelles l'aide internationale pourrait ne pas être comparable à celle du Kosovo. Cette recomposition des niveaux de développement ne reposant pas sur les capacités économiques régionales, mais sur la concentration des flux financiers extérieurs, risque d'alimenter les trafics régionaux et attiser les effets de dominos des nationalismes.

L'autre point est lié à l'apparition d'une Europe centrale et orientale à deux vitesses, opposant les pays du Nord entraînés par la perspective de l'intégration à certains pays du Sud-Est voués à la fragmentation. Il est donc nécessaire de favoriser les instruments d'une coopération régionale dans les Balkans. Mais, dans la plupart des pays de la région, l'un des défis majeurs réside dans la difficulté à enclencher un processus de croissance dans une situation où les revenus de la majorité de la population sont bas¹³ et où les notions de travail et de revenus ne correspondent plus aux critères occidentaux. En effet, ils coïncident souvent avec le développement de l'économie parallèle.

Les enjeux du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

Les initiatives en faveur de l'Europe du Sud-Est ont révélé des points faibles : doubles emplois, manque de coordination, écart entre initia-

13. Voir à ce sujet, « L'agenda des réformes », *Private Sector Development in Low-income Countries*, World Bank, 1995, p. 7.

tives et réalité politique et économique. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a pour ambition de corriger ces lacunes. Il devrait donc permettre d'élaborer une vision globale, de mettre en place un cadre de concertation entre les initiatives internationales pour cette partie de l'Europe et une mise en cohérence principalement entre l'aspect politique du processus de Royaumont et économique de la SECI ; la réalité locale des pays de la région et les questions militaires. Il s'agit aussi d'envisager une mise en perspective des accords régionaux dans les Balkans et une prise en compte des répercussions de l'élargissement de l'Union européenne et de l'OTAN à l'Est, sur l'Europe du Sud-Est.

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est pourrait s'inscrire dans la recherche d'un contenu au concept flou « d'approche régionale » développé jusqu'à présent. Il permettrait ainsi d'éviter le développement de cercles vertueux en Europe de l'Est et vicieux en Europe du Sud-Est¹⁴. Il peut ainsi devenir un élément central de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Néanmoins, plusieurs contradictions apparaissent d'ores et déjà.

En effet, au sein des trois volets du pacte, les initiatives internationales en faveur de l'Europe du Sud-Est, déjà existantes, risquent toujours de se superposer sans coordination. Ainsi, le lien entre le programme OBNOVA de l'Union européenne et la SECI, au sein de la table 2 (économique) du pacte, pourra poser des problèmes d'absence de complémentarité. Cette dernière initiative américaine risque en outre de devenir un instrument central de la coopération régionale européenne. Dans ce cas, l'UE financera les projets sectoriels déjà établis. En outre, la nécessaire coordination entre les aspects politiques et économiques du pacte reste en suspend. Par ailleurs, les dimensions culturelles, indispensables à la réconciliation d'après-guerre, ne sont guère évoquées. Pourtant, c'est dans cet oubli que réside l'une des erreurs de la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine.

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est représente une porte entrouverte vers l'Union européenne pour les pays concernés. Mais

14. Ainsi les programmes de stabilisation macroéconomique dans les pays de l'Europe du Sud-Est imposent le maintien d'une politique monétaire restrictive et un blocage des salaires tandis que la baisse de la production engendre une montée du chômage. Ce phénomène permet aux partis nationalistes de récupérer à des politiques la situation économique.

l'adhésion reste encore hypothétique, et les accords de stabilisation et d'association (ASA) qui se mettent en place peuvent avoir une durée d'existence indéterminée. Par ailleurs, selon les accords établis avec l'UE, une fragmentation entre les pays de l'Europe du Sud-Est dits associés (Slovénie, Hongrie, Roumanie, Bulgarie), et les autres qualifiés de « Balkans occidentaux » est apparue. Dans ce deuxième groupe (Croatie, Bosnie-Herzégovine, RFY, Macédoine, Albanie), de nombreuses attitudes contradictoires face à la stabilisation et à la reconstruction risquent de provoquer des blocages : parmi celles-ci, on peut souligner l'impossibilité de mettre en œuvre des programmes de coopération régionale ou la difficulté de proposer un modèle de développement économique. Ainsi, la dérive des Balkans est toujours possible et le pacte de stabilité peut devenir une simple initiative supplémentaire sans réelle portée au sein de laquelle les contradictions des actions internationales pourront s'exprimer.

La reconstruction face à la stabilisation

La confusion entre les notions de stabilisation et de reconstruction des Balkans vient de l'hypothèse selon laquelle un engagement financier international est le garant d'une stabilisation politique. L'exemple de la Bosnie-Herzégovine démontre l'inverse. À l'échelle de l'Europe du Sud-Est, il convient de cerner les divergences qui se creusent entre, d'une part, la volonté de recomposition et de vision globale du Pacte de stabilité et, d'autre part, le morcellement de la reconstruction qui a débuté par le Kosovo. L'enjeu principal réside dans la concordance entre l'élaboration précise du concept « d'approche régionale » de l'Union européenne et la réalité politique des pays balkaniques. La recomposition de sous-ensembles régionaux¹⁵ dans cette approche a, pour l'instant, une dimension résolument économique. Or, dans les pays de la région, les « dérives identitaires » sont toujours à l'œuvre. L'absence de démocratie véritable, la difficulté de transformer les logiques économiques, le développement de la criminalité et du chômage démontrent la nécessité d'un programme accéléré d'aide internationale ainsi que d'un projet cohérent pour décroïsonner la région.

15. Selon Jan Tinbergen, *International Economic Integration*, 2^e édition révisée, Elsevier Publishing Company, Amsterdam, 1965, p. 67 : « Tout processus d'intégration économique régionale doit se traduire par un optimum de centralisation au niveau régional des instruments de la politique économique ».

Les États balkaniques post-socialistes connaissent, en outre, les effets de la sortie de l'ancien système : présence sur la scène politique des anciennes élites communistes et éclatement de l'échiquier politique en un grand nombre de petits partis. Le terme de « reconstruction des Balkans » est inadéquat car il s'agit davantage d'un redressement ou d'une stratégie de développement. Ce n'est en aucun cas un « nouveau plan Marshall ». Le processus en cours devra néanmoins tenir compte des particularités politiques et économiques locales, mais aussi de la question sensible des réfugiés et des personnes déplacées, qui sont encore plus de 3 millions dans et à partir des pays issus de l'ex-Yougoslavie.

La recherche d'un équilibre entre des programmes multilatéraux et des actions bilatérales devrait permettre d'éviter la multiplication des initiatives et le manque de cohérence. Les projets établis jusqu'à présent n'ont pas permis de soulever ce problème. Car, à la différence de la Bosnie-Herzégovine où l'on a privilégié une reconstruction centralisée pour permettre un rétablissement des institutions, on risque d'avoir, dans les Balkans, une approche plus décentralisée. L'Union européenne pourrait donc jouer un rôle de coordination et être porteuse des initiatives multilatérales. Elle pourrait aussi favoriser l'émergence de la citoyenneté (cette notion a été remplacée par celle de nationalité, synonyme d'ethnicité), garantir la liberté de circulation, déceler les dynamiques internes qui permettent non seulement la reconstruction mais aussi la relance économique, et donner ainsi un contenu et une substance à la « Stratégie commune pour l'Europe du Sud-Est », qui pourrait apparaître avec la présidence française de l'UE au cours de l'année 2000, et à l'Agence pour la reconstruction des Balkans afin d'éviter que cette partie de l'Europe ne devienne une région d'assistance et d'instabilité chronique.