

Les Balkans occidentaux sous la tutelle de la communauté internationale

Claude Nigoul

Président de l'Institut européen des hautes études internationales, Nice

Aucune réflexion sur les Balkans ne peut échapper à la question de leur définition. Non pas tant pour des raisons de rigueur méthodologique – après tout, chacun peut proposer en exergue sa propre définition et fixer ses propres limites – mais parce que la confusion générale que révèle instantanément cette entreprise est, en soi, une première réponse à toute question concernant cette région.

Les Balkans ne doivent pas grand-chose à la géographie, ce qui veut dire qu'ils n'ont pas de frontières naturelles. Tout au plus peut-on dire qu'il s'agit d'une région montagneuse – puisque *Balkans* signifie montagne en turc –, correspondant à la péninsule que représente, au sud-est de l'Europe, le territoire entouré sur trois côtés par la mer Noire, la Méditerranée et l'Adriatique et limité, au nord, par les fleuves Danube et Save.

Ils ne doivent pas non plus grand-chose à la géographie politique puisque cet espace situé approximativement au sud-est de l'Europe a été déchiré entre des souverainetés impériales, diverses et antagonistes, au cours de l'Histoire, et n'a été configuré dans des frontières étatiques définies que depuis peu.

Il devrait, dès lors, inclure la Turquie, qui aurait quelques raisons d'y prétendre puisqu'elle a été, précisément, la puissance dominante de la région pendant des siècles.

Encore faut-il préciser que les États découpés dans la région la débordent volontiers, telle la Roumanie, indépendante depuis 1878 et dont le territoire s'étend

essentiellement au nord du Danube, ou la Turquie, ramenée à la portion étatique congrue après l'effondrement de l'Empire ottoman et dont on s'accorde à considérer qu'elle ne serait balkanique qu'à l'ouest du Bosphore.

Dans cet espace approximatif, on trouvait donc, à la fin de la guerre froide, les États suivants, marginalement, partiellement ou totalement balkaniques, selon un vague critère géographique : l'Albanie, la Yougoslavie, la Grèce, la Turquie, la Roumanie, la Bulgarie.

L'implosion de la Yougoslavie et, accessoirement, de l'Union soviétique a considérablement compliqué ce tableau. Désormais doivent s'ajouter à la nomenclature les anciennes républiques fédérées de la Yougoslavie devenues indépendantes : Croatie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine. Pour autant, certaines questions nouvelles se posent.

Le Kosovo en fait-il partie en tant qu'État ou qu'objet étatique non identifié ? La Slovénie, en devenant membre de l'Union européenne, a-t-elle perdu un caractère balkanique que lui valait, avant tout, son inclusion dans la défunte Yougoslavie ?

Enfin la Moldavie, du fait de sa vieille familiarité avec les peuples balkaniques, rejoint-elle cette cohorte disparate en échappant à la tutelle de Moscou ?

Voici donc qu'apparaissent les peuples balkaniques. Vont-ils réussir à donner une définition cohérente là où la géographie, sous ses différentes variantes, a échoué ?

Dans son remarquable ouvrage *Histoire et géopolitique des Balkans de 1800 à nos jours*, le professeur Ernest Weibel évacue d'emblée l'hypothèse : « tous les peuples de la péninsule balkanique ont des origines différentes... [ils] ont connu, notamment au cours de la période ottomane, de multiples brassages. » Ils constituent, selon l'auteur, « un écheveau de confessions et de langues ». Catholiques, orthodoxes, musulmans, ils parlent en bulgare, serbo-croate, slavo-macédonien, albanais, roumain, grec, turc, sans oublier le rôle que tient, dans la culture, l'influence des langues des puissances européennes dominantes, au cours de l'Histoire, dans telle ou telle partie : allemand, français, anglais, russe ou italien.

Pour échapper à cette confusion et aux connotations politiques péjoratives qu'elle a fini par entraîner autour du mot Balkans – la fameuse balkanisation – la pratique a inventé des formules plus neutres mais qui, telle l'appellation « Europe du Sud-Est », apparaissent tout aussi confuses. C'est à l'Union européenne que l'on doit, en 1998, la dernière innovation sémantique de « Balkans occidentaux ». Il s'est agi, pour Bruxelles, de donner une définition géographique à cette partie des Balkans où, après sa cruelle absence au plus fort des crises des années quatre-vingt-dix, l'Europe se décidait à s'impliquer en mettant en œuvre une politique à long terme d'aide aux nouveaux États auxquels la Yougoslavie, mourant en couches, venait de donner naissance dans les déchirements, le sang et la douleur.

En d'autres termes, l'espace géopolitique formé par l'ex-Yougoslavie, amputé de la Slovénie, déjà promise à l'adhésion, et étendu à une Albanie entretenue dans l'espoir de pouvoir y prétendre.

Aucun critère ne permet donc de donner des Balkans une définition convenable et tous mettent, au contraire, en évidence leur morcellement extrême, leur bigarrure et le flou de leurs contours.

Pour certains, dès lors, il n'y aurait d'unité des Balkans que dans l'Histoire et la géopolitique, manière existentialiste d'aborder la question et qui est peut-être la seule raisonnable. Mais elle est, pour le moins, un peu sommaire et débouche parfois sur des conclusions très peu politiquement correctes que rappelle Ernest Weibel: « Pendant quelque temps, on s'est plu à répéter que les peuples des Balkans présentaient les mêmes caractéristiques mentales, résultat de la longue oppression. Celle-ci leur aurait fait contracter des habitudes de ruse et de dissimulation qui se retrouveraient chez chacun d'eux. » Dans son *Histoire des peuples balkaniques*, René Ristelhueber considère que, si ces tendances ont persisté après l'émancipation des peuples balkaniques, ces derniers s'en seraient totalement affranchis vers le milieu du XIX^e siècle. Publié en 1950, cet ouvrage ignorait évidemment l'asser-vissement communiste qui se mettait en place et qui, pendant la seconde moitié du siècle, allait rétablir une oppression sans doute pire que celle des Ottomans.

Mais, quelle que soit l'appréciation portée sur un critère qui fait la part belle à une psychologie des peuples, toujours très délicate à manier, on en retiendra que la soumission permanente des Balkans à des puissances extérieures s'impose comme un dénominateur commun et constant.

Cette interprétation, imposée par l'Histoire, aboutit alors tout droit à un étonnant paradoxe. Pendant deux millénaires, les Balkans ont vécu dans un monde impérial: Rome, Byzance, l'Empire ottoman s'y sont succédé selon des géométries variables, avant que les grandes puissances européennes, elles-mêmes impériales, ne s'y confrontent et fassent de la région, depuis la moitié du XIX^e siècle, l'une des plus conflictuelles du monde. Les Balkans, déchirés continûment par des conflits opposant leurs divers peuples entre eux, n'ont cessé d'être simultanément l'enjeu des puissances et de vivre sous leur domination en leur fournissant champs de bataille, terrains d'exercice de leur force et théâtre des jeux d'influence entre les capitales: Empire ottoman contre Autriche, Autriche contre Russie tsariste.

Un épisode symbolique illustre, de manière caricaturale, la permanence de la voracité des puissants pour cette région et du mépris qu'ils portent à leurs habitants. Le 10 octobre 1944, à Moscou, Churchill et Staline règlent en tête à tête le sort des Balkans. Le premier ministre britannique, dont la clairvoyance est altérée, propose à son homologue soviétique un partage d'influence dans la région. Sur un bout de papier arraché d'un carnet à souche, il griffonne :

1) Roumanie: Russie 90 %, les autres 10 %; 2) Grèce: Grande-Bretagne 90 %, Russie 10 %; 3) Yougoslavie 50/50 %; 4) Hongrie: 50/50 %; 5) Bulgarie: Russie 75 %, les autres 25 %.

Pour marquer son accord, Staline coche d'un trait de crayon bleu le lambeau de papier qui décide du sort de millions d'êtres humains. Le lendemain, les ministres des affaires étrangères des deux pays, Eden et Molotov, reprendront ce « document » pour affiner les pourcentages...

D'où vient cette convoitise apparemment toujours actuelle? Certainement pas de la richesse régionale. Économies fragiles, reposant principalement sur l'agriculture et les services (25 % de la population active en moyenne pour l'agriculture et 50 % pour les services), chômage élevé, échanges commerciaux faibles, peu de ressources naturelles, rien de nature à susciter les appétits des voisins. On pense alors à l'enjeu stratégique qui expliquerait la concupiscence des Grands: le rôle central joué pendant la seconde guerre mondiale, les déchaînements de violence de la dernière décennie du xx^e siècle, attisés par les rivalités et les manipulations des acteurs anciens, récents ou nouveaux, d'un « grand jeu » à la balkanique.

Réponse évidente mais encore un peu courte. Zone charnière et de contact des empires dominant l'Europe, les Balkans, de par leur situation, sont une zone d'endigement où chaque prétendant s'efforce de contenir les poussées de l'adversaire, de le bloquer, de le refouler, de le mettre en déroute, pour le supplanter. Pour parler simplement, on dira que les Balkans sont une position stratégique. Encore faut-il apprécier cette position en fonction des données globales qui confrontent les acteurs, qu'elles soient politiques, économiques, militaires, culturelles et qui, évidemment, évoluent selon les moments historiques, les acteurs en cause, leurs objectifs globaux, etc. Dire que l'intérêt stratégique des Balkans, l'importance géopolitique de la région, en ce début de xxi^e siècle, ne sont plus les mêmes, dans le contexte international bouleversé du moment, qu'ils l'étaient lors de l'assassinat de François-Ferdinand à Sarajevo en 1914, à la veille de la Grande guerre, ou de la rupture entre Tito et Staline en 1948, au seuil de la guerre froide, est une évidence mais qui mérite qu'on s'y arrête.

Quels sont donc, en ce début de xxi^e siècle, dans un monde globalisé où décline le rôle de l'Europe, la place et le rôle des Balkans en tant qu'enjeu géopolitique des relations internationales? Quels sont, aujourd'hui, les acteurs principaux des conflits d'influence dont ils sont le théâtre? Quelles sont les visées stratégiques de ces acteurs et les tactiques mises en œuvre?

Si on limite la réflexion à la seule partie des Balkans qui reste en quête de stabilisation, c'est-à-dire à l'ex-Yougoslavie et à l'Albanie – les Balkans occidentaux dans la terminologie de Bruxelles – on ne peut espérer répondre à ces questions si on considère cette région comme un acteur des relations internationales indépendant, tant elle est, depuis quinze ans, un objet manipulé par une multitude

de protagonistes divers, au premier rang desquels la communauté internationale sous toutes ses espèces.

Devant l'ampleur des guerres déchaînées par l'éclatement de la Yougoslavie, les massacres insupportables qu'elles entraînaient et les risques de contagion qu'elles recélaient, la communauté internationale s'est, tout d'abord, préoccupée des Balkans pour éteindre les incendies auxquels, tels des pompiers pyromanes, certains de ses membres n'étaient pas étrangers.

Elle s'est ensuite attelée à la reconstruction des pays détruits et s'est simultanément efforcée de remodeler la région selon un modèle considéré comme seul à même d'en assurer la stabilisation durable.

Dans ce foisonnement d'initiatives militaires, économiques, financières, administratives, politiques, deux dossiers ont accaparé l'essentiel de son action : la Bosnie-Herzégovine à partir de 1992, et le Kosovo depuis 1998. Parmi tous les avatars de la communauté internationale impliqués, l'Europe, tragiquement absente au début, est l'acteur majeur.

Rétablissement et maintien de la paix : les Balkans occidentaux sous surveillance internationale

On retiendra, essentiellement, l'eupéanisation progressive de l'action militaire qui a successivement mis en action des forces placées sous différentes bannières.

La Force de protection des Nations unies (FORPRONU), d'abord déployée en Croatie, verra son mandat étendu à la Bosnie à partir de l'été 1992. Elle y sera confrontée à une véritable situation de guerre à laquelle elle n'était pas des plus aptes.

Trois ans plus tard, l'OTAN sera appelée à la rescousse et déploiera une force multinationale de mise en œuvre (IFOR) qui comptait 60 000 hommes et constituait donc le premier engagement militaire majeur de l'Alliance. Sa tâche principale consistait à garantir la fin des hostilités et à séparer les forces armées de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, d'une part, et celles de la *Republika Srpska*, entité serbe de Bosnie, de l'autre. Ses buts ayant été à peu près atteints à la fin de 1996, l'OTAN décida alors de la remplacer par une force de stabilisation (SFOR) qui avait pour principale tâche d'instaurer des conditions de sûreté et de sécurité de nature à favoriser la reconstruction civile et politique. Elle rassemblait 35 000 hommes provenant de 15 pays membres de l'OTAN, mais aussi de 17 États non membres, dont la Russie.

En 2004, la situation sécuritaire s'étant nettement améliorée en Bosnie et dans la région, l'Alliance mettait un terme à la mission de la SFOR qui cédait la place, le 2 décembre, à l'EUFOR, force de l'Union européenne agissant dans le cadre de l'opération Althéa, conformément à la résolution 1575 du Conseil de sécurité et

sous chapitre VII de la Charte. Elle a pour mandat de jouer un rôle dissuasif et de contribuer au climat de sûreté et de sécurité indispensable. Forte, initialement, de 7 000 personnels, elle a été ramenée, en février 2007, à 2 500.

Au Kosovo, la même évolution peut être constatée mais selon un scénario nettement moins orthodoxe.

La diplomatie ayant échoué à mettre un terme au conflit entre les Serbes et les populations albanophones de la province naguère autonome, l'OTAN a lancé, le 24 mars 1999, en dehors d'un mandat explicite de l'ONU et pour faire cesser la répression qui tourne au nettoyage ethnique, des frappes aériennes sur la Yougoslavie (plus précisément, ce qu'il en reste – Serbie, Monténégro – après les sécessions successives des autres républiques). Après 78 jours de campagne et de destructions massives, un accord militaire-technique fut conclu, le 9 juin 1999, entre l'OTAN et la Fédération yougoslave grâce aux efforts diplomatiques de l'Europe et de la Russie, qui mettait fin aux hostilités. Pour maintenir la paix sur le terrain, l'OTAN déployait alors, dès le 12 juin, la KFOR, placée sous le commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), toujours en place aujourd'hui, et qui a compté jusqu'à 50 000 hommes environ, fournis par 37 pays différents dont 26 membres de l'Alliance. Cette création s'inscrit dans le cadre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU qui autorise le déploiement d'une force internationale, confié à l'OTAN.

Simultanément, la résolution 1244 crée la MINUK (Mission des Nations unies au Kosovo), mission d'administration intérimaire qui, en dépit des termes des accords de paix se référant aux « principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de la République fédérale de Yougoslavie », s'est attribué tous les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires de la province en procédant à un partage des tâches pour le moins compliqué :

- administration civile sous l'égide de l'ONU ;
- assistance humanitaire sous la direction du Haut-commissariat pour les réfugiés ;
- démocratisation et création d'institutions sous la responsabilité de l'OSCE ;
- et reconstruction économique sous les auspices de l'Union européenne.

Cette sorte d'usine à gaz semble toutefois demeurer sous l'autorité de l'ONU qui, apparemment, ne serait pas fâchée de s'en débarrasser. C'est ainsi que, face à la situation nouvelle créée par la proclamation unilatérale d'indépendance du Kosovo, le 17 février 2008, et les réactions contrastées de la communauté internationale, le secrétaire général de l'ONU, M. Ban Ki-moon, a proposé, au printemps

2008, de remplacer la MINUK par une mission européenne. Ce projet a aussitôt soulevé les protestations véhémentes de la Russie et de la Serbie.

Reconstruction : les Balkans occidentaux sous assistance internationale

Après plus de quarante ans de régime collectiviste à la mode balkanique – le fameux modèle du socialisme yougoslave – les économies de la région n'étaient guère florissantes. La Yougoslavie souffrait, de surcroît, d'un important déséquilibre de développement entre les républiques du nord – Slovénie, Croatie – et le sud du pays, nettement plus pauvre. Sur ce socle déjà médiocre, l'éclatement de la fédération entraîna une dépression foudroyante qui n'épargna que la Slovénie, et que précipita encore davantage l'état de guerre général.

C'est grâce à l'aide occidentale que, à partir de 2000, la croissance commença à se rétablir, à un rythme moyen de l'ordre de 5 % par an, dans l'ensemble de la région. Mais, en Serbie, Monténégro, Macédoine et Kosovo, le niveau de vie n'en est pas moins resté encore nettement plus bas qu'il y a vingt ans.

De manière générale, il s'agit d'économies où domine le secteur agricole (25 % en moyenne contre 2 à 3 % dans les pays de l'Union européenne) et où les taux de chômage sont exceptionnellement élevés (de 20 % en Serbie jusqu'à 40 % au Kosovo).

Les contributions internationales destinées à la reconstruction de ces économies ravagées proviennent de toutes les grandes institutions spécialisées : en 2006, l'encours du FMI était estimé à 1,2 milliard de dollars et celui de la Banque mondiale à 6 milliards de dollars ; quant à la BERD, il s'établissait, en 2003, à 1,8 milliard de dollars. La contribution de cette dernière s'inscrit déjà dans l'aide européenne : elle finance le secteur privé, apporte un appui aux restructurations du secteur public et participe aussi aux cofinancements avec l'Union européenne.

C'est à partir de 2000 que les aides financières de Bruxelles se sont développées, de façon ordonnée et plus réfléchie.

Jusqu'en 2006, elles se sont inscrites dans le cadre du Programme communautaire d'assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (CARDS). Celui-ci, disposant la première année de plus d'un milliard d'euros, a vu sa dotation se réduire progressivement – élargissement et concurrence des PECO obligent – pour ne plus atteindre que 500 millions d'euros en 2006, soit 4,6 milliards d'euros pour l'ensemble de la période.

L'Instrument d'aide de préadhésion (IPA) a été substitué au programme CARDS pour la période 2007-2013. Il représente un effort de rationalisation des différents instruments de la politique de Bruxelles et offre, d'une part, aux pays candidats une aide relative à leur future adhésion et, d'autre part, aux candidats potentiels la poursuite du soutien que leur apportait le programme CARDS.

L'aide de l'Union européenne représente donc une part importante de la perfusion internationale. Son montant reste cependant modeste : son impact annuel est estimé à 0,4 % du PIB total des pays de la zone, que l'on peut comparer aux 1,5 à 2 % de PIB supplémentaire que l'aide européenne apporte chaque année aux nouveaux États membres après les élargissements de 2004 et 2007.

Stabilisation : les Balkans occidentaux sous influence internationale

Après une décennie de conflits, dont certains sont encore imparfaitement résolus, la communauté internationale a orienté toute son action vers une normalisation politique qui vise à solder les séquelles de ces conflits, à éradiquer les facteurs et les structures belligères et à imposer des formes d'organisation du pouvoir et de la société conformes au modèle aujourd'hui dominants.

Deux actions sont particulièrement exemplaires de cette politique.

Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Il a été créé en 1993 par la résolution 827 du Conseil de sécurité de l'ONU, avec la mission de poursuivre et de juger les présumés responsables de violations graves du droit international humanitaire sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis le 1^{er} janvier 1991. Il a mis en accusation plus de 160 personnes dont le président serbe Milosevic, malencontreusement décédé durant son incarcération à La Haye. Il a prononcé près d'une soixantaine de condamnations et son dernier coup d'éclat a été de se saisir de Radovan Karadzic, ancien leader des Serbes de Bosnie après son arrestation, le 22 juillet 2008.

Cette institution n'a pas échappé aux critiques faites traditionnellement à la justice internationale. On lui a reproché d'être financée par l'OTAN et, ainsi, sous son contrôle. Les Serbes ont, pour leur part, mal supporté la prédilection dont ils jugeaient être l'objet. Mais il faut surtout souligner qu'il peut être perçu comme un instrument de pression en vue de la normalisation politique dans la région. À cet égard, ce sont les Serbes qui ont vu leurs aides et leurs espérances mesurées à l'aune de leur zèle à livrer au TPIY les personnes recherchées dans leur pays. Quel que soit le bien-fondé de ces poursuites, on entre alors dans une logique de conditionnalité qui est la marque officielle des rapports de l'Union européenne avec certains pays de la région.

L'adhésion conditionnelle à l'UE des pays des Balkans occidentaux.

Face aux événements qui n'ont cessé de secouer la zone depuis 1990, les réactions des pays européens ont été loin de l'unanimité. La forte implication historique de certains d'entre eux et les rivalités du passé expliquent des divergences qui

ont contribué à la paralysie de l'Europe devant des conflits qui se déchaînaient en son cœur.

Toutefois, tandis que, au travers de programmes d'accompagnement de la transition économique et politique, se mettait en place un processus d'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale dont les effets stabilisateurs s'avéraient manifestes, un consensus finit par s'établir : d'abord sur un constat, la situation dans les Balkans risquait de compromettre l'avenir de l'ensemble du continent ; ensuite sur la nécessité urgente de prendre ensemble des mesures capables de stabiliser la région, non seulement en jugulant les conflits mais en définissant une politique capable d'en empêcher le retour.

Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

Le jour même où le Conseil de sécurité des Nations unies proclamait la fin de la guerre du Kosovo et des bombardements contre la République fédérale de Yougoslavie (résolution 1244 du 10 juin 1999), se réunissaient à Cologne, à l'appel de l'Union européenne, les ministres des affaires étrangères de trente-huit pays et quinze organisations internationales. Ils adoptaient le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, destiné à coordonner les acteurs et programmes impliqués dans les Balkans (Union européenne, OTAN, OSCE, FMI, Banque mondiale, pays donateurs et ONG). Cet instrument, qui visait à donner davantage de cohérence à la politique de la communauté internationale, a essentiellement contribué, jusqu'à ce jour, à développer et renforcer la coopération régionale à tous les niveaux. Ce faisant, il a accompagné utilement la politique mise en œuvre par l'Union européenne à partir également de 1999 et qui, au-delà de la stabilisation et de la coopération régionale qu'elle postule, a pour objectif majeur l'intégration, en son sein, des nouveaux États des Balkans occidentaux.

Le processus de stabilisation et d'association (PSA)

Il a été lancé, le 26 mai 1999, par la Commission européenne et prévoit le développement de l'aide financière et économique, la libéralisation du commerce entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux et, surtout, la signature d'accords de stabilisation et d'association (ASA), préludes à l'adhésion.

Ce dernier objectif nécessitait toutefois une clarification au sein de l'Union elle-même, certains préférant voir dans ces accords d'association une alternative à l'adhésion plutôt qu'un engagement pour cette dernière.

La question fut tranchée en juin 2000, lors du Conseil européen de Feira qui reconnut à tous les États des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro et Serbie, y compris le Kosovo) le statut de « candidat potentiel à l'adhésion », décision confirmée à Thessalonique en juin 2003.

Les accords de stabilisation et d'association signés depuis sont donc clairement conçus comme devant préparer la future adhésion des signataires. Tel est le cas de la Macédoine (mars 2001), de la Croatie (juillet 2001), de l'Albanie (mai 2006), du Monténégro (mars 2007), de la Serbie (29 avril 2008) et de la Bosnie-Herzégovine (16 juin 2008).

Ainsi, à l'exception du Kosovo, cas particulier et épineux, tous les partenaires de la région voient désormais leurs relations avec l'UE encadrées dans un dispositif particulier qui doit, à terme, les amener à l'adhésion.

Tous ne sont pas cependant également avancés dans cette voie où ils procèdent à des rythmes différents. Depuis décembre 2004, la Croatie est devenue le premier État des Balkans occidentaux à bénéficier officiellement du statut de candidat et les négociations proprement dites en vue de son adhésion ont été ouvertes en juin 2006. Elle a été rejointe, en décembre 2005, par la Macédoine qui n'a pas, pour autant, ouvert les négociations faute de remplir toutes les conditions requises par Bruxelles.

Le principe de conditionnalité

C'est, en effet, l'une des particularités de la politique européenne vis-à-vis des Balkans occidentaux : les candidats potentiels à l'adhésion doivent, pour progresser vers la terre promise, satisfaire à des conditions exceptionnelles qui ont été définies sur mesure à leur intention et, parfois même, individuellement, avec une exigence toute particulière pour certains d'entre eux.

Depuis le Sommet de Copenhague, en 1993, tout candidat doit satisfaire aux fameux critères d'orthodoxie démocratique et de réforme économique, administrative et juridique qui le rendent compatible avec le système européen. Mis au point pour les anciens pays socialistes d'Europe centrale et orientale, ils sont devenus le droit commun de l'adhésion et concernent donc, tout naturellement, les nouveaux États de la région qui, tous sans exception, ont fait de l'intégration à l'Union européenne le but majeur de leur politique.

À cette conditionnalité ordinaire, l'Union européenne a tout d'abord ajouté la contrainte de coopération régionale. Cela n'a en soi rien de bien nouveau car elle avait manifesté une velléité identique aux premiers temps de son rapprochement avec les PECO, avant de l'oublier du fait du peu d'enthousiasme de ces derniers. Dans le cas des Balkans occidentaux, cela a un côté surréaliste si on se souvient que ses différents interlocuteurs ont été, pendant un demi-siècle, républiques fédérées au sein d'une même fédération ce qui aurait dû, a priori, les préparer à un minimum de coopération !

L'innovation principale réside dans le raffinement supplémentaire dont ils font l'objet dans les exigences d'orthodoxie auxquelles ils doivent se plier, et dont certaines sont perçues par les populations comme une soumission humiliante.

C'est, en particulier, le cas de la Serbie qui s'est vue imposer trois obligations de circonstance : exercer une pression crédible sur les Serbes de Bosnie afin qu'ils coopèrent à la mise en place et au bon fonctionnement des institutions de Bosnie-Herzégovine, collaborer à la capture des personnes accusées de crimes de guerre et à leur envoi devant le Tribunal pénal international, et engager un vrai dialogue avec les Albanais du Kosovo à propos du statut de la province au sein de la République fédérale de Yougoslavie. La satisfaction de ces obligations étant unilatéralement appréciée par les rapports d'évaluation de la Commission européenne, il est facile de comprendre que cette situation peut être ressentie par certains comme une mise sous tutelle de la politique du pays.

Ainsi, chaque candidat potentiel s'est-il vu nanti d'une conditionnalité à la carte dont l'effet secondaire a été d'inciter au chacun pour soi, donc de fragmenter encore davantage la région, ce qui ne correspond pas exactement à l'objectif de relance de l'approche régionale par ailleurs poursuivi.

La souveraineté encadrée

Ainsi apparaît-il clairement que, depuis l'éclatement de la Yougoslavie, les nouveaux États qui en sont nés ont été mis sous la tutelle protéiforme de la communauté internationale. Qu'en est-il, dès lors, de leur situation par rapport au droit international dont force est de constater qu'il n'a cessé d'être mis à mal, non seulement par les auteurs de guerre mais aussi par les gardiens de la paix ?

Cela est tout particulièrement vrai pour le principe de non-ingérence, d'abord revu et corrigé par la théorie du droit d'ingérence humanitaire inspirée par la guerre de Bosnie, puis oublié par l'OTAN lors de son intervention dans la guerre du Kosovo. Cela l'est encore davantage en ce qui concerne le respect de l'intégrité territoriale de la Serbie remise en cause, non pas par la proclamation unilatérale d'indépendance du Kosovo, le 17 février 2008, mais par la reconnaissance qu'elle a obtenue de la part de nombreux États, notamment européens et occidentaux.

Situation extrêmement embarrassante pour l'ONU et, plus encore, pour l'Union européenne dont la majorité des membres a procédé à cette reconnaissance alors qu'elle a imposé à la Serbie, comme l'une des conditions de sa candidature, l'obligation de négocier véritablement avec les Albanais du Kosovo le statut de la province, au sein de la République fédérale de Yougoslavie.

Cette évolution a évidemment donné lieu à d'innombrables commentaires, tant du point de vue du droit international – qui en a toutefois vu d'autres –, que de ses conséquences internationales sur les équilibres de puissance. Ici, on en retiendra que la confirmation des limites imposées à la souveraineté des États des Balkans occidentaux, que la plongée dans la guerre, puis les vicissitudes de la reconstruction et les incertitudes de la stabilisation, ont réduit, au moins dans

les cas extrêmes, à des sortes de protectorats internationaux, pour ne pas dire occidentaux.

Ce retour – mais la région s'en est-elle jamais éloignée? – à la fatalité historique qui en a fait de façon permanente le jouet des fortunes diverses des empires, s'inscrit d'ailleurs dans la persistance des rivalités de ces derniers ou, du moins, de leurs avatars contemporains, dont les convoitises contribuent à maintenir la précarité régionale.

Le jeu éternel des puissances

Ce survol rapide de la situation internationale des Balkans, objets bien plus qu'acteurs de son évolution, serait très incomplet s'il ne faisait finalement ressortir la lutte des puissances qui, derrière ces bouleversements sismiques, reste et devient toujours davantage le moteur de ce cheminement chaotique.

L'effort de stabilisation de la région qui se traduit dans les actions militaires, politiques, économiques, financières, administratives d'un nombre impressionnant d'organisations internationales, d'États et d'acteurs privés, commodément baptisés communauté internationale, exprime-t-il autre chose que la volonté de consolidation stratégique des États-Unis, dans cette partie névralgique du continent européen?

Ce faisant, ne vont-ils pas se heurter, de plus en plus, à la remontée en puissance actuelle de la Russie qui tsariste, communiste ou poutiniste, n'a cessé d'affirmer sa présence dans le jeu balkanique et sa volonté de s'opposer à toute tentative hégémonique sur la zone?

Les États-Unis

La guerre froide d'abord, puis l'effondrement du communisme en Europe centrale et l'éclatement de la Yougoslavie, ont fourni à Washington la justification, les prétextes et les moyens d'une implantation massive dans les Balkans.

L'instrument principal en a été l'OTAN qui, du fait de l'impuissance européenne et du chaos dans lequel avait plongé la Russie, était seule capable, grâce à la suprématie américaine, des interventions militaires indispensables au rétablissement de la paix, avec ou sans la bénédiction de l'ONU.

Deux volets complémentaires se dessinent clairement dans cette politique de prise en mains au travers d'une organisation internationale contrôlée par Washington.

Le premier est diplomatique et consiste à faire entrer les nouveaux États balkaniques dans l'organisation, en échange de la protection que le traité offre à ses membres, garantie d'une sécurité qu'ils n'ont pas les moyens d'assurer par eux-mêmes. La guerre faite à la Serbie en 1999 ayant valeur d'exemple pour qui

pourrait douter de la détermination américaine et conserver quelque illusion sur le recours du Conseil de sécurité.

Dans ce but, les États-Unis ont donc fait diligence pour intégrer dans l'Alliance les éléments les moins problématiques et, le 29 mars 2004, la Roumanie, la Bulgarie et la Slovénie devenaient membres de l'OTAN.

Pour les autres, dont l'adhésion soulève des problèmes plus délicats, le processus est plus ou moins avancé.

Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monténégro, Serbie et Macédoine sont membres du Partenariat pour la paix (PPP) qui ne doit être qu'une étape vers une adhésion complète. Pour faciliter cette dernière, l'OTAN a imaginé, dès 1999, le programme dit « Plan d'action pour l'adhésion » (MAP) destiné à aider dans leurs préparatifs les pays candidats à l'accession. Actuellement, l'Albanie, la Croatie et la Macédoine en bénéficient depuis février 2006 et les deux premiers se sont même vus attribuer le statut de candidat lors du sommet de Bucarest du 4 avril 2008, tandis que la Macédoine, moins heureuse, se heurtait au veto grec.

Le second volet est militaire et se traduit par un renforcement de la présence américaine. Il s'agit essentiellement de la création dès 1999, au Kosovo, du Camp Bondsteel, la plus grande base de l'OTAN en Europe, accueillant en permanence 7 000 hommes de la KFOR, et qui aurait pu servir à des missions liées à la guerre d'Irak et à celle d'Afghanistan. Le gouvernement serbe voit dans son existence l'une des raisons majeures du soutien actif de Washington à l'indépendance du Kosovo. L'annonce, le 19 mars 2008, par le président Bush, que les États-Unis fourniraient des armes à la province, désormais autoproclamée indépendante, n'a fait que renforcer la thèse de la Serbie et a provoqué l'opposition formelle de la Russie qui refuse, par ailleurs, d'envisager l'indépendance de la province.

La Russie

Car, après une éclipse due au chaos intérieur, la Russie est de retour dans les Balkans.

De multiples raisons se conjuguent pour fonder son intérêt.

En premier lieu, la plus objective est la solidarité slave et orthodoxe qui fait de la Russie le protecteur naturel des populations qui peuvent s'en réclamer, ce qui concerne principalement la Serbie.

En second lieu, la mythique politique d'accès aux mers chaudes qui concerne, avant tout, la Grèce et la Turquie.

Enfin, le jeu traditionnel des puissances dominantes en Europe, qui fait des Balkans un épicrocentrage majeur de ces rivalités. Le partage d'influence, consenti ou imposé au lendemain de la seconde guerre mondiale entre l'URSS et les alliés occidentaux, s'était traduit par des situations contrastées dans l'Europe du Sud-Est. D'une part, le sort de la Grèce, de la Turquie, de la Bulgarie et de la Roumanie,

était scellé solidement par l'intégration des deux premiers dans l'OTAN et des deux autres dans le Pacte de Varsovie. D'autre part, l'incertitude était de règle pour la Yougoslavie et l'Albanie dont les alliances devaient se révéler à géométrie variable.

Tombée aux mains des communistes en 1945, la première, sous la conduite du Maréchal Tito, entra aussitôt en conflit avec Moscou au sein d'un Kominform dont elle ne supportait pas la discipline. Finalement exclue en août 1948, après une série de mesures de rétorsion de la part de Moscou, on put alors considérer que la rupture avec Staline, inquiet du prestige de Tito et de son projet de fédération balkanique – qui entraînait en conflit avec ses propres ambitions hégémoniques dans la région –, était consommée. Rien d'idéologique dans cela même si, au fil des années, Belgrade s'engagea dans une voie originale, de plus en plus éloignée des dogmes du marxisme-léninisme. Tito, bien qu'il n'en fût pas l'instigateur, tira un surcroît de prestige de cette rupture, non seulement auprès des intellectuels occidentaux fascinés par l'autogestion, mais aussi à l'échelle des dirigeants du Tiers-Monde dont il devint l'un des leaders majeurs, au côté de Nehru et de Nasser, en fondant le Mouvement des non-alignés lors de la conférence de Belgrade, en 1961. Avec la mort de Staline, les rapports de l'URSS avec la Yougoslavie eurent tendance à se stabiliser, sans pour autant échapper à des crises sporadiques et permettre un retour à une influence prépondérante de Moscou, Belgrade tirant alors le meilleur parti d'une position ambiguë qui lui valut un soutien économique important de l'Occident.

L'évolution des rapports avec l'Albanie fut d'une autre nature mais aboutit au même résultat : rupture avec Moscou et perte d'influence soviétique.

Vierge farouche de l'orthodoxie communiste et vestale incorruptible du culte de Staline, l'Albanie ne put digérer la dérive idéologique de Krouchtchev. Le régime communiste avait fait sortir l'Albanie du Moyen Âge. Du pays le plus arriéré d'Europe, il en avait fait seulement le pays le plus pauvre. Mais, en dépit d'un niveau de vie resté dramatiquement bas, l'amélioration économique était incontestable avec des taux de croissance à deux chiffres, notamment dans la production industrielle. Cela fut rendu possible par une planification strictement centralisée s'appuyant sur une impitoyable mobilisation totalitaire de la population. Les résultats, attribués à une mise en œuvre inflexible des principes, confirmaient le bien-fondé de la politique du régime, et toute dérive ne pouvait qu'être condamnée par Enver Hoxha, leader indéboulonnable d'un pays d'où toute opposition était éradiquée. Les orientations révisionnistes du XX^e congrès du PCUS aboutirent donc à la condamnation des tentations d'assouplissement doctrinal de Moscou et, en 1961, à une rupture complète des liens intimes qui les unissaient depuis 1948. La rupture des relations diplomatiques fut alors immédiate, mais il fallut attendre 1968 pour que l'Albanie se retire du Pacte de Varsovie. Elle se tour-

nera alors vers la Chine qui, compte tenu de son éloignement géographique, ne présentait guère de danger pour l'indépendance albanaise et, devenue le symbole de la pureté idéologique, en dépit des délires maoïstes de la Révolution culturelle, donnait l'occasion à Tirana, par cette alliance, de narguer son ancien tuteur.

Dès lors, l'Union soviétique perdait le point d'appui qu'elle avait préservé sous Staline et voyait se réduire considérablement ses possibilités d'influence dans les Balkans occidentaux, en même temps qu'était neutralisée la position stratégique de Vlora où elle avait installé une base sous-marine précieuse pour le développement, face à la 6^e flotte américaine, de sa 5^e escadre de Méditerranée.

Ces revers avaient donc écarté Moscou des jeux balkaniques, et l'effondrement des systèmes communistes, puis de l'URSS, aurait dû confirmer cette mise à l'écart.

Pourtant, cet affaiblissement n'allait pas l'empêcher de réaffirmer ses velléités de présence, et sa remontée en puissance consécutive lui fournit, aujourd'hui, les raisons de la renforcer par d'autres moyens pour y confronter, à nouveau, les convoitises des rivaux.

Ce retour s'appuie sur une double stratégie dont chacun des volets soutient l'autre et qui, globalement, a pour but principal de s'opposer à l'extension de l'OTAN et à l'encerclement de la Russie qu'elle dessine. On remarquera, à ce propos, que la stratégie balkanique de la Russie est une copie conforme de celle qu'elle déploie, avec le même objectif, dans le Caucase.

Le premier volet est essentiellement diplomatique et repose sur l'activisme de Moscou en faveur de la Serbie. La fraternité slave en fournit la raison, et le traitement que la communauté internationale inflige à Belgrade, le prétexte. Il faut bien reconnaître que ce soutien n'a rien de nouveau et n'a pas attendu la renaissance des ambitions de grande puissance d'une Russie, un temps humiliée, pour se manifester.

Sans doute, du fait de son extrême affaiblissement d'alors, ne put-elle s'opposer de la guerre menée par l'OTAN à propos du Kosovo, en 1999. Elle n'en fut pas pour autant absente. Sa tentative d'intervention militaire dut se limiter à l'envoi d'un bataillon léger d'infanterie sur l'aéroport de Pristina, et tout développement fut stoppé par les États-Unis qui pesèrent lourdement sur la Bulgarie et la Roumanie afin que ces deux pays, en interdisant le survol de leur territoire à des renforts russes, en bloquent la possibilité. Mais elle réussit tout de même à peser sur la solution du conflit en prenant une part prépondérante dans la médiation entre les parties et dans l'accord de Koumanovo qui, en juin 1999, mit fin aux hostilités.

Toutefois, c'est à propos de l'indépendance du Kosovo et de l'amputation consécutive du territoire serbe que Moscou, revigorée, a donné une tout autre dimension à son soutien à Belgrade. Dès l'automne 2007, le président Poutine

faisait connaître son opposition absolue à ces perspectives d'indépendance à laquelle les Occidentaux semblaient se résigner. Déjà, il esquissait un parallèle avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, qui devait prendre corps moins d'un an plus tard. Depuis, ce refus n'a cessé de se confirmer et il écarte, pour l'instant en tout cas, toute perspective de reconnaissance internationale généralisée.

Dès lors, la Serbie devient l'atout majeur de la Russie dans ses efforts pour se libérer de la menace d'encerclement, définie et déjà mise en œuvre sous l'administration Clinton, afin de lui interdire de jouer à nouveau un rôle important en Europe.

Ce rôle, Moscou l'interprète en usant de son arme désormais de prédilection : l'arme énergétique, instrument d'une pénétration croissante autant politique et stratégique qu'économique. Gazprom est le fer de lance de cette stratégie et Belgrade son principal point d'appui. Pour développer sa présence énergétique dans la région, la Russie fait flèche de tout bois, multipliant les investissements de production ou de transit et s'assurant des positions de contrôle dans des entreprises clés du secteur. C'est ainsi que Gazprom a pris une participation majoritaire de 51 % dans le groupe public serbe Industrie Pétrolière (NIS) et a conclu, en janvier 2008, avec le gouvernement serbe, un accord global qui prévoit, entre autres, la construction dans le nord du pays d'un entrepôt souterrain de gaz et le passage du gazoduc Southstream destiné à permettre l'importation de son gaz vers l'Europe tout en torpillant le projet de gazoduc Nabucco. Ce projet, cher aux Européens et aux Américains, poursuivait précisément le but inverse : contourner la Russie pour acheminer vers l'Europe le gaz de la Caspienne et du Moyen-Orient, et réduire ainsi la dépendance énergétique de l'Union. Dans le même temps, la compagnie d'électricité russe RAO EES signait, en avril 2008, un accord avec son homologue serbe Elektroprivreda Sbrije pour un montant de 2 milliards d'euros destiné, notamment, à la construction de nouvelles centrales électriques.

Ces grandes manœuvres, moins spectaculaires mais tout aussi significatives dans les pays voisins comme la Croatie ou la Macédoine, signent le retour de la Russie dans les Balkans et marquent sa volonté d'y confronter Européens et Américains. Elles consacrent une sorte de diplomatie énergétique et font de Moscou un paramètre qu'il faut désormais intégrer dans les équations toujours aussi complexes de la nouvelle réalité balkanique.

Conclusion

De l'avis de nombreux observateurs, la stabilisation croissante constatée dans la région reste fragile, principalement dans les Balkans occidentaux. Elle est due, pour l'essentiel, à la tutelle militaire, économique, administrative, et même politique, exercée par la communauté internationale. Il ne fait guère de doutes que le retrait de cette dernière entraînerait de nouveaux embrasements. Les États récents

issus du chaos l'ont bien compris, qui placent leurs espoirs d'une paix et d'un développement durables dans leur intégration à l'Union européenne. Cette dernière s'est engagée délibérément dans cette voie. Il faut pourtant se demander si cette perspective est réaliste et convenable pour elle.

Un premier constat s'impose : l'intégration dans l'ensemble commun, en développement depuis plus d'un demi-siècle, s'est avérée être un puissant facteur de réduction des tensions et de pacification des rapports entre des États qu'avaient opposés des conflits apparemment inexpiables. Quelles que soient les autres raisons invoquées par ailleurs pour expliquer ce phénomène, il demeure évident que celles qui inspiraient, au lendemain de la seconde guerre mondiale, la volonté de paix par l'union des pères fondateurs de l'Europe, se sont vérifiées dans l'expérience. On peut donc comprendre la force exemplaire du processus que confirme, en outre, l'adhésion très largement réussie des pays d'Europe centrale et orientale et, par conséquent, les espoirs que nourrissent les candidats balkaniques.

La question est de savoir si l'Union européenne est en état d'accueillir une nouvelle vague d'adhésions et, en particulier, celle de ces États.

La réponse que les autorités européennes donnent à la question est pour le moins nuancée puisqu'elle distingue entre les candidats officiels, les candidats potentiels, et ce que nous appellerons les candidats virtuels et qui risquent de le rester, en l'occurrence le Kosovo et la Serbie. On notera à ce propos que la communauté internationale s'est donnée le temps de la réflexion en acceptant, le 8 octobre 2008, par un vote de l'Assemblée générale de l'ONU, de renvoyer à la Cour de justice internationale de La Haye la question de la légalité de la proclamation d'indépendance de la province serbe. Si on ajoute au tableau la grande ombre de la Turquie planant sur tout dossier d'élargissement et qui ne manquera pas d'empoisonner les diverses négociations à venir, on peut douter de l'imminence d'une solution globale, surtout en ce qui concerne les situations les plus délicates qui sont précisément celles qui appellent les réponses les plus rapides.

Mais la véritable question réside dans les capacités de l'Union européenne elle-même à supporter les effets d'un nouvel élargissement aussi problématique et qui porterait le nombre de ses membres à 35.

La réponse ne souffre guère de doutes et elle est négative. Les échecs successifs du projet de traité constitution et du traité de Lisbonne ont privé l'Europe de l'indispensable modernisation, en particulier de son processus de décision, sans laquelle elle reste confinée à la gestion du quotidien sans pouvoir s'imposer comme un pôle de puissance crédible. Acte en a d'ailleurs été pris, en dépit d'apparences parfois trompeuses. Ainsi, si le Parlement européen en approuvant, le 10 juillet 2008, à une très large majorité, le rapport d'Elmar Brok sur la stratégie d'élargissement, a confirmé sa volonté d'accueillir les trois candidats actuels (Turquie, Croatie, Macédoine) et les cinq autres pays des Balkans (Serbie, Monténégro, Al-

banie, Bosnie-Herzégovine et Kosovo), il l'a assorti d'un ensemble de conditions préalables qu'il n'est pas inutile de rappeler :

- les futurs États membres doivent contribuer, et non pas nuire, à la capacité de l'UE à réaliser ses objectifs politiques;
- le cadre institutionnel de l'Union doit permettre une administration rationnelle et performante;
- les ressources financières de l'UE doivent être suffisantes pour lui permettre de répondre aux défis que posent la cohésion sociale et économique et les politiques communes de l'Union;
- une stratégie de communication globale doit être mise en place afin d'informer l'opinion publique des conséquences de l'élargissement.

On peut douter que la situation actuelle de l'Europe et du monde permette d'envisager, à un terme prévisible, la réalisation de tels objectifs, et c'est ce que certains États membres n'ont pas hésité à affirmer puisque, dès le mois de juin 2008, la France, l'Allemagne et le Luxembourg ont fait savoir qu'ils bloqueraient tout nouvel élargissement, y compris à la Croatie, tant que n'aurait pas été adopté le traité de Lisbonne.

Quelles solutions envisager alors, dans un terme moins hypothétique, au problème de la précarité dans les Balkans occidentaux qui permettent de les faire profiter de l'effet stabilisateur de l'intégration ?

Beaucoup de voix s'élèvent pour préconiser des formules qui se situeraient en deçà d'une adhésion mais au-delà de la politique européenne de voisinage. Une Europe à plusieurs vitesses qui prétendrait cumuler les avantages de l'intégration tout en préservant de ses inconvénients tant que les réformes, aussi bien de l'Europe elle-même que des postulants, ne permettraient pas d'envisager une adhésion complète.

Quel que soit le nom qu'on lui donne, Europe à plusieurs vitesses ou à géométrie variable, cette formule, déjà appliquée dans divers secteurs, comme la monnaie avec l'euro, ou la libre circulation avec le système de Schengen, gagne du terrain dans les esprits. Certains, comme Jacques Delors, s'en font les champions. D'autres, comme le président Sarkozy ou même le rapporteur sur l'élargissement, Elmar Brok, s'y réfèrent comme moyen de surmonter les blocages que rencontrent diverses politiques.

Peut-être, en attendant mieux, cette voie mériterait-elle d'être explorée pour éviter que les rivalités, les convoitises, la versatilité de la communauté internationale, ne redonnent aux facteurs de tension et de conflit, de tout temps présents dans les Balkans, la latitude de se réveiller devant les attermoissements qui risquent de s'installer et les déceptions qu'ils ne manqueront pas alors de provoquer.