

Cahiers de Chaillot

- 46 -
Avril 2001

LE SUD DES BALKANS : VUES DE LA REGION

*Ismail Kadaré, Predrag Simic,
Ljubomir Frckoski et Ylber Hysa
Sous la direction de Dimitrios Triantaphyllou*

INSTITUT
D'ETUDES
DE SECURITE
UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE



INSTITUTE
FOR SECURITY
STUDIES
WESTERN EUROPEAN UNION

Le sud des Balkans : vues de la région

*Ismail Kadaré, Pedrag Simic,
Ljubomir Frckoski et Ylber Hysa
Sous la direction de
Dimitrios Triantaphyllou*

**Institut d'Etudes de Sécurité
Union de l'Europe occidentale**

Paris - avril 2001

CAHIERS DE CHAILLOT - NUMERO 46

(Une version anglaise est également disponible)

Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale

Directeur : Nicole Gnesotto

© Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO 2001. Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays.

ISSN 1017-7574

Publié par l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union de l'Europe occidentale et imprimé à

SOMMAIRE

Préface	v
Introduction	1
Chapitre Un : Balkans, les vérités et contrevérités <i>Ismail Kadaré</i>	5
Chapitre Deux : Les Balkans existent-ils ? <i>Pedrag Simic</i>	17
Entre histoire et géographie	20
Géographie économique des Balkans	24
L'Union européenne et les Balkans	30
Les Balkans ont-ils une importance ?	36
Chapitre Trois : La Macédoine et la région <i>Ljubomir Frckoski</i>	37
Chapitre Quatre : La MINUK et la KFOR au Kosova <i>Ylber Hysa</i>	47
La double gouvernance : cohabitation politique des administrateurs internationaux et des Kosovars sous l'égide de la MINUK	49
Départements de la MINUK : coincés entre les élections, le défi de la formule de Rambouillet et un budget limité	51
Les problèmes de la KFOR	52
Elections : le test démocratique des Kosovars	54
Les préoccupations de 2001	56
Leçons de la mission au Kosova : davantage de responsabilités pour l'Europe	58
Conclusion	61
Les auteurs	67

Préface

De nouveau, des dynamiques contradictoires perturbent le fragile équilibre des Balkans du Sud. D'un côté, la démocratisation de la Croatie et surtout de la Serbie. De l'autre, les tentatives de déstabilisation de la Macédoine par les extrémistes de l'UCK. L'ennemi d'hier, la Serbie, devient le partenaire d'aujourd'hui alors que les partenaires d'hier, l'UCK, peuvent devenir à l'inverse un adversaire réel dans le maintien de la stabilité du Kosovo et de l'ensemble de la région. De nouveau, les politiques occidentales, dont notamment la politique européenne, sont mises à l'épreuve des faits.

Publié sous la direction de Dimitrios Triantaphyllou, chargé de recherche à l'Institut, ce *Cahier de Chaillot* donne pour la première fois la parole à des auteurs exclusivement issus de la région. Leur angle d'approche, leur vision de l'avenir des Balkans, leurs références historiques et mentales sont bien évidemment très différents, souvent contradictoires, parfois contestables. Leurs espoirs et leurs propositions pour l'avenir des Balkans diffèrent également très sensiblement d'une région à l'autre. Mais là réside précisément l'intérêt de ce *Cahier* : en dépit de leurs divergences, tous les auteurs témoignent aussi d'une attente colossale à l'égard de l'Union européenne, souvent critiquée mais jamais rejetée, parce que seule son implication totale dans la région pourrait aider celle-ci à chasser les démons qui la hantent.

Les textes réunis ici furent écrits avant les événements récents autour de Presevo et de la frontière macédonienne. Toutefois, cette détérioration de la situation rend les réflexions des différents auteurs d'autant plus précieuses. Car il y a de nouveau urgence dans les Balkans : sur le maintien concret d'une dynamique politique interne au Kosovo, sur l'auto-évaluation, par l'UE, de sa

politique commune quant au statut final de cette région, et urgence également à réaffirmer haut et fort la volonté de l'Union européenne de maintenir l'intégrité et la stabilité intérieure de la Macédoine. Car la crise ne couve pas seulement dans le Sud des Balkans. Elle est aussi désormais dans la politique même de gestion de crises développée par l'Union européenne.

Nicole Gnesotto
Paris, mars 2001

Introduction

Dimitrios Triantaphyllou

La récente évolution du régime yougoslave oblige à considérer l'avenir de l'Europe du Sud-Est sous un angle différent¹. Pour commencer, le « trou noir » n'existe plus. Lorsque l'on examine les besoins pressants de la région, la difficulté est surtout liée au fait que, pendant la majeure partie d'une décennie, l'Occident a élaboré ses politiques en réaction à Slobodan Milosevic ou avec l'ancien dirigeant serbe. Maintenant que celui-ci est parti, l'Occident est confronté à une autre réalité : réinventer sa politique. Autrement dit, « quelle politique est capable d'apporter la stabilité et la prospérité ? »².

A l'époque du gouvernement Milosevic, la priorité était l'endigement et guère autre chose. Depuis un peu plus d'un an, une cohérence politique s'est instaurée, qui a eu des résultats positifs. L'Union européenne a introduit le Pacte de stabilité (représentant une approche régionale) et le Processus de stabilisation et d'association (axé sur la conditionnalité), elle a lancé des négociations d'adhésion avec la Roumanie et la Bulgarie et a accepté la candidature de la Turquie. Intentionnellement ou pas, les décisions prises à Helsinki en décembre 1999 ont accru le rôle de l'Europe du Sud-Est pour l'UE – jusqu'ici, seule la Grèce avait un problème de communication terrestre avec le reste de l'UE en conséquence des guerres de succession yougoslaves. L'Europe du Sud-Est n'est plus simplement une région aux confins de l'Europe dont l'Union doit gérer les soubresauts ; elle est aujourd'hui une région qui sera intégrée à terme. Les enjeux sont donc aujourd'hui encore plus grands pour l'UE et la région.

De même, après s'être fait longtemps attendre, la Conférence des donateurs du Pacte de stabilité tenue à Bruxelles en mars 2000 a montré, à travers ses projets *Quick Start*, un changement d'orientation vers la reconstruction économique. Il y a également lieu de se féliciter des évolutions qui ont marqué la Croatie et la Serbie l'an passé et l'on peut se réjouir que

¹ Les expressions « Europe du Sud-Est » et « Balkans » sont utilisées indifféremment dans tout ce *Cahier de Chaillot*.

² Ivan Krastev, « De-Balkanising the Balkans: What Priorities? », *The International Spectator*, vol. XXXV, n. 3, juillet-septembre 2000, p. 7.

l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM)³ et l'Albanie n'aient, au moment où nous écrivons ces lignes, ni imposé ni exposé. Ainsi, une nouvelle forme de « nationalisme souple » est en train de remplacer le nationalisme ethnique plus volatile et plus dur qui a caractérisé la région pendant une grande partie de la décennie.

Pourtant, tout n'est pas rose. Pour poursuivre l'intégration et la reconstruction économique, il faudra également intégrer la Yougoslavie (quel que soit son nom dans le futur). Mais de quelle Yougoslavie s'agit-il ? La grande majorité des Albanais du Kosovo veulent l'indépendance du Kosovo. De même, une majorité faible mais de plus en plus importante de Monténégrins est favorable à un référendum pour l'indépendance du Monténégro. La situation dans le sud des Balkans⁴ menace la stabilité nouvelle de la région et l'efficacité de la politique de la communauté internationale en Bosnie suscite un scepticisme croissant⁵. Les Balkans occidentaux⁶ surtout sont préoccupants. « [Leur] capacité considérable de menacer sérieusement la stabilité, la sécurité et la prospérité de l'ensemble de l'Europe est un enseignement majeur du XX^{ème} siècle »⁷.

Un phénomène intéressant s'est développé : les pays de la région souhaitent une intégration avec l'Occident, mais ils y voient un jeu à somme nulle dans la mesure où ils ont l'impression qu'elle hypothéquerait l'influence politique et l'aide économique acquises ces dernières années, notamment depuis la campagne aérienne et la mise en œuvre du Pacte de stabilité. Les Croates

³ Le nom officiel de ce pays est « Ancienne République yougoslave de Macédoine » (ARYM). Cependant, afin de préserver l'authenticité des essais composant le présent *Cahier*, la dénomination plus courte de Macédoine a été conservée là où les auteurs l'ont utilisée. De même, les termes « Kosova » et « Kosovo-Metohija », par lesquels les Albanais et les Serbes désignent respectivement le Kosovo, apparaissent dans les derniers chapitres.

⁴ Dans ce document, le sud des Balkans comprend l'Albanie, l'ARYM et la République fédérale de Yougoslavie (RFY).

⁵ Sur la situation dans le sud de la Serbie, voir Gareth Evans, « The Next Balkan Trouble Spot? », *The Wall Street Journal Europe*, 12 février 2001. En ce qui concerne la Bosnie, voir International Crisis Group, « Bosnia's November Elections: Dayton Struggles », *ICG Report*, 18 décembre 2000 ; Thomas Friedman, « In the Balkans, Democracy is for the Like-Minded », *International Herald Tribune*, 24 janvier 2001.

⁶ Les pays comprenant l'ex-Yougoslavie et l'Albanie.

⁷ Bertelsmann Stiftung, « The Balkans and New European Responsibilities », document stratégique présenté à la réunion spéciale du groupe « The Club of Three and the Balkans », 29-30 juin 2000, Bruxelles, p. 13.

regrettent que des normes différentes (plus strictes) pour coopérer avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie leur soient appliquées, mais que la Serbie ne soit pas concernée ; les Monténégrins et les Kosovars insistent sur leur quête d'indépendance ; et, même s'ils sont de moins en moins soutenus, les nationalistes de Bosnie conservent un certain pouvoir.

Le mécontentement de ceux qui semblent être les perdants de ce changement de rapport de force pourrait raviver les divisions au sein de l'UE et de l'ensemble de l'Occident. L'UE doit donner le ton en définissant rapidement et clairement ses orientations et ses objectifs politiques, car le temps est un facteur qui peut aggraver la déstabilisation avec la création de nouveaux axes, le retour à des nationalismes plus durs et une attitude des Etats de la région faisant encore davantage penser à un jeu à somme nulle.

C'est dans ce contexte que doit être vue la présente étude. Cette publication est, à de nombreux égards, une première expérimentale. L'une des raisons en est que, pour la première fois, des auteurs de l'Europe du Sud-Est exclusivement, du sud des Balkans en particulier, ont été invités à contribuer à un *Cahier de Chaillot*. Elle l'est également parce que les auteurs viennent de pays ou d'entités ayant des positions jugées diamétralement opposées. Enfin, les auteurs eux-mêmes sont d'origines très diverses. Ismail Kadaré est une personnalité célèbre et respectée du monde de la littérature. Pendant des décennies, il a représenté la seule lueur d'espoir des Albanais à l'époque sombre où son pays était sous le joug du communisme orthodoxe. Predrag Simic est un universitaire qui a fait partie, dans les années 90, des quelques voix modérées de Belgrade suscitant le respect des interlocuteurs internationaux. Ljubomir Frckoski, ancien ministre de l'Intérieur et ministre des Affaires étrangères de l'ARYM, est l'un des intellectuels les plus respectés de son pays. Ylber Hysa est représentatif de la jeune génération des activistes albanais du Kosovo militant pour un Kosovo démocratique.

Les quatre auteurs ont été invités à répondre à la même série de questions concernant leur vision de l'avenir de l'Europe du Sud-Est. Plus spécifiquement, leurs perceptions du rôle de la communauté internationale et des principaux obstacles à la stabilité de la région leur ont été demandées. Leur approche est très différente. Ismail Kadaré et Predrag Simic s'intéressent surtout à l'ensemble de la région, Ljubomir Frckoski et Ylber Hysa préfèrent s'occuper respectivement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et du Kosovo. En dépit de leur diversité, ces approches mettent

toutes en évidence les questions et les difficultés qui se profilent à l'horizon. La juxtaposition de la macro-analyse des deux premiers textes et de la micro-analyse des deux derniers donne un tableau significatif des problèmes et des perspectives de la région.

Chapitre Un

BALKANS, LES VERITES ET CONTREVERITES

Ismail Kadaré

Il est évident pour quiconque que la stabilité dans la Péninsule balkanique dépend de deux facteurs essentiels : d'abord des peuples eux-mêmes qui y vivent, en second lieu de l'Europe (plus précisément de l'Europe atlantique). Ni la mentalité marxiste, qui exalte le rôle exclusif des peuples eux-mêmes dans la détermination de leur sort, ni la vision colonialiste des choses, qui adopte la position opposée, ne trouvent d'application aujourd'hui, surtout dans la Péninsule balkanique. Cette péninsule peut, au mieux, être considérée comme une partie de la maison européenne, et pour le moins comme l'arrière-cour de cette maison. Même dans cette dernière éventualité, c'est-à-dire en tant qu'arrière-cour, elle doit être prise au sérieux, comme on le fait de l'ordre et de la tranquillité de cet espace découvert si la maison elle-même les réclame pour soi.

Lorsqu'un destin dépend de deux parties, leur accord ou leur désaccord devient un facteur fondamental du cours des choses. Il est courant de dire que les Balkans sont incompréhensibles pour l'Europe. C'est ce que déclarent les Européens, mais c'est surtout ce qu'affirment les Balkaniques eux-mêmes. Ces derniers le disent comme avec une pointe de regret, mais plus que ce sentiment il y a dans leur affirmation surtout de la coquetterie, du caprice, voire un orgueil caché. « Nous sommes imprévisibles, énigmatiques, nul ne devine ce que nous avons dans la tête ».

En réalité, notre planète est et ne peut être qu'un bazar d'incompréhensions entre différentes zones, entre des groupements de peuples, souvent même entre des peuples voisins. Demander qu'ils se comprennent parfaitement serait naïf, dans la même mesure qu'il serait excessif de déplorer leur incompréhension totale.

Ce qui ressemble à un décalage horaire entre l'Europe et les Balkans ne relève d'aucune énigme ni d'aucun caprice du destin. C'est la conséquence d'un fait simple et tragique : la péninsule est un membre de l'Europe qui lui est resté arraché pendant une période de cinq cents ans. Ses efforts pour

réintégrer le continent père ne pouvaient être que dramatiques. Chez les peuples des Balkans et du Caucase, on conte la légende de l'aigle capturé, qui réussit à échapper à la servitude et à regagner sa famille. Mais son maître d'une période lui a fixé dans les serres un anneau. Cette marque rend l'oiseau fugitif étranger à sa race. Et sa famille refuse de réintégrer en son sein le rapace évadé.

Les peuples des Balkans se tiennent aux portes de l'Europe sans parvenir à cacher l'empreinte que l'empire ottoman a laissé sur leur corps et dans leur conscience. Ils ont la nostalgie de l'Europe, mais en même temps que ce sentiment ils éprouvent de l'irritation, de la colère. De l'irritation face à leurs propres erreurs qu'ils ne veulent pas admettre, de la colère pour le long oubli dont ils ont été l'objet de la part des Européens.

Car l'Europe aussi s'est longtemps dérobée à sa responsabilité. Tout au long du XX^{ème} siècle, un enchaînement d'incompréhensions a marqué ses rapports avec la Péninsule. Les peuples des Balkans ne sont pas, contrairement à ce qu'ont longtemps pensé beaucoup d'officiels européens, des tribus qui se querellent pour des motifs futiles. Et naturellement leurs disputes n'ont pas toujours eu pour mobiles, comme les Balkaniques eux-mêmes se sont attachés à en donner l'impression, de nobles enjeux. La vérité se situe entre les deux.

Sur ce point on est nécessairement conduit à considérer, fût-ce brièvement, la période d'un demi-millénaire au cours de laquelle les peuples des Balkans, d'une part, et l'empire ottoman, de l'autre, concurent conjointement une des plus grandes mystifications historiques de l'histoire récente de l'humanité.

Ces derniers temps, il est devenu courant d'exprimer un certain dédain, une sorte de satiété, voire même de l'horreur dès que l'on évoque l'histoire des peuples des Balkans. A mon sens, c'est là une attitude injustifiable et une fausse interprétation des plus graves. C'est plus ou moins comme si, face à un crime, la répulsion devant l'acte au lieu de pousser à en consulter le dossier incite au contraire à le refermer. L'histoire faussée des Balkaniques est l'un des brouillards qui empêche de connaître ces peuples et, en tant que telle, elle alimente le chaos balkanique. Ce brouillard historique a été le meilleur allié des castes chauvines de la région, des nationalismes farouches, des doctrines monstrueuses, dans leur effort pour rejeter, opprimer, mutiler

et, si possible, détruire l'« autre ». Dissiper ce brouillard dépouillerait ces castes criminelles de tout faux habit, de la psychose qui leur sert d'appui et de justification.

Sans trop s'étendre sur cette question, on peut dire brièvement que les Ottomans, d'une part, et les Balkaniques, de l'autre, ont concocté deux versions de l'histoire, opposées et aussi peu crédibles l'une que l'autre. Ni la version ottomane, selon laquelle l'Empire aurait humanisé et policé ces peuples grossiers qu'ils trouvèrent dans les Balkans, ni la version de ces derniers qui se présentent comme des peuples martyrs attachés constamment à fourbir leurs armes contre leurs oppresseurs, ne correspondent aux faits. C'est une troisième version qui nous restitue la réalité des choses. Certes, les peuples des Balkans ont résisté à l'Empire, mais tout à la fois ils en sont devenus une partie intégrante ; ils ont donc eu leur part dans ses trophées, ses hauts faits et ses crimes. L'empire ottoman, l'une des structures militaires et étatiques les plus achevées qu'ait connues l'histoire, ne peut être compris sans une claire vision du rôle qu'y ont joué les peuples des Balkans et ceux du Caucase. Ces peuples, peut-être plus que les Turcs eux-mêmes, que l'on identifie souvent erronément avec le Sultanat, alimentèrent de leurs énergies et mirent en mouvement les mécanismes de cet Etat colossal.

Aux XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, quand les peuples des Balkans se sont tout à coup détachés de l'Empire, et que vint donc l'heure des souvenirs, chacun de ces peuples commença à oublier une partie de son histoire, celle qu'il qualifiait de honteuse, autrement dit la collaboration, et à n'en évoquer que la partie héroïque, celle des révoltes. On vit alors avancer une montagne de thèses justificatrices. Pour les castes chauvines des Balkans, il était facile d'alimenter des psychoses visant à accaparer l'« héroïsme » balkanique, pour ne laisser à leurs adversaires que la « honte » balkanique.

Cette mystification historique fut ainsi aux fondements de tous les nationalismes dans les Balkans ; l'altération des faits réels, au début ruse de guerre justifiable, se convertit en une grave psychose d'hostilité envers l'autre. Au fil des décennies, les psychoses nationalistes, se cristallisant de génération en génération par le biais de l'école et de l'éducation, secrétèrent un poison toujours plus virulent. De là à l'idée du crime contre l'autre, à l'idée malfaisante de l'expulsion de l'autre, du feu mis à ses foyers et du massacre, il n'y avait qu'un pas. Pour leur malheur et à la fois pour leur honte, une partie des Balkaniques s'empressèrent de le franchir. Les idées nationalistes,

maintenant soutenues par l'administration, la police, les académies, engendrèrent des doctrines féroces, inhumaines, comparables aux modèles les plus odieux qu'eût conçus jusqu'alors l'humanité.

Lorsque l'Europe atlantique décida d'intervenir au Kosovo pour mettre un terme à un crime d'Etat, des voix s'élevèrent dans ce que l'on appelle l'élite culturelle pour s'opposer à l'intervention. Jusque-là c'étaient les forces de la culture qui critiquaient les Etats quand ils reculaient devant une intervention pourtant justifiée par des raisons morales. Sans doute pour la première fois dans l'histoire de l'Europe et de l'humanité, dix-neuf chancelleries d'Etat entreprenaient ensemble une action militaire au nom de la défense des droits de l'homme. L'hésitation des gens de culture face à l'unanimité de ces chancelleries donne l'impression qu'il y eu une inversion des rôles, les chancelleries ayant occupé la place de la culture et vice-versa.

Le conflit balkanique, tout comme il engendra une action de type nouveau, ce qui est tout à l'honneur de l'Europe, a d'autre part mis à nu les taches sombres qui se terrent dans les recoins de sa conscience. L'éradication du crime, dans les esprits comme dans les actes, devient à plus forte raison plus pressante, que ce soit dans la Péninsule, où ce crime a été conçu, ou dans l'espace européen, qui le garde caché dans ses alcôves.

Dans cet ordre d'idées, il est permis de dire que les Etats d'Europe, par leur présence dans le drame actuel des Balkans, ont l'occasion, en même temps que de rétablir l'ordre dans la Péninsule, de se purifier, comme le disait Aristote des spectateurs du théâtre antique « à travers la pitié et la peur »*.

Le rôle actif de la communauté internationale dans les Balkans est non seulement une nécessité, mais aussi la seule solution possible pour conjurer une tragédie meurtrière et suicidaire de dimensions colossales.

Dans l'état actuel des choses, une partie des Balkaniques sont incapables de résoudre certaines de leurs questions fondamentales. Leurs erreurs et leurs fautes anciennes non seulement les empêchent de se développer normalement, mais les conduisent inexorablement à un conflit armé. Aussi « l'eupéanisation des Balkans », encore que cette expression résonne comme une formule du Siècle des lumières, dépasse-t-elle nettement cette

* *Poetics*, 6, 1449b.

vision des choses pour se muer en un facteur déterminant de l'instauration de la paix dans cette zone et en Europe.

Cette « européanisation », hélas, ne peut s'accomplir sans l'entreprise de certains actes apparemment arbitraires, voire brutaux, comme l'a été l'intervention en Bosnie et au Kosovo.

La part de l'élite politique et culturelle balkanique, qui s'affiche très atteinte dans ses sentiments nationaux par l'intervention prétendument arbitraire de l'Europe, ne fait que masquer par cette attitude sa mauvaise foi et son désir de voir la Péninsule en état de déstabilisation permanente. La déstabilisation fait le jeu des structures mafieuses et chauvines au service desquelles s'est mise, et cela depuis longtemps et avec zèle, cette portion de l'élite balkanique. Aussi, dans cette optique, le « patriotisme », en l'occurrence panbalkanique, mérite-t-il d'être qualifié, comme le fait l'essayiste Samuel Johnson, de « dernier refuge où cherche à se terrer tout voyou ».

Les Balkaniques, eux, ne méritent pas le mépris de l'Europe, et ils ont droit à son arbitrage.

Du côté européen, les tenants de la doctrine de non-ingérence ont toujours plus de mal à dissimuler leur ancien mépris de colonialistes. En affichant un respect excessif pour les gouvernements des Etats balkaniques, ils montrent en fait leur dédain du sort des peuples administrés par ces gouvernements.

Tout en reconnaissant les difficultés que comporte, à l'époque actuelle, l'éventualité d'une modification de frontières, l'Europe, dans l'attente de jours plus tranquilles et d'une vision plus avancée des choses, qui aille dans le sens de l'application du grand principe de l'autodétermination des peuples, ne doit, et cela à aucun prix, chercher à occulter cette idée salvatrice. C'est la seule notion constructive qui nous permette d'apercevoir quelque peu la sortie du tunnel. Voiler cette lumière est la plus grave offense que l'on puisse faire à un peuple : c'est proclamer l'abolition de son droit à la liberté. Aucun peuple au monde, et encore moins un peuple d'Europe, ne peut accepter un pareil verdict.

L'acceptation du principe de l'autodétermination, sa mise en œuvre sage et patiente réchaufferaient grandement la conscience des peuples des Balkans.

Sans cet espoir, tout progrès vers la détente et la paix dans cette zone apparaîtrait irréalisable.

Cette idée cependant ne s'accorde qu'avec une lutte sans merci contre toute forme de nationalisme. Par malheur, l'affranchissement des Balkans de la tutelle ottomane et habsbourgeoise fut inspiré, accompagné et cimenté par l'idée d'unité nationale, justement par le nationalisme, qui a souvent été confondu et identifié avec le patriotisme, avec l'idéalisme héroïque, voire avec l'idée d'émancipation sociale. Cette attitude d'esprit a pénétré si profondément dans la culture politique des Balkans, ainsi que dans sa culture au sens le plus large, qu'aujourd'hui, pour l'en arracher, il est indispensable d'en extirper profondément les strates qui s'y sont superposées, comme des couches de crépi sur un vieux mur. Le danger toutefois réside dans le fait que si cette opération n'est pas effectuée aux bons endroits, c'est-à-dire là où le mal existe réellement, on risque d'affecter la structure même d'une nation, en provoquant d'autres éboulements, qui entraîneraient eux-mêmes de grands maux ne pouvant que nuire à la paix et à la stabilité dans les Balkans.

Le danger d'un combat global contre le nationalisme selon des clichés appliqués aveuglément, d'un combat qui ne prenne pas bien en compte les caractéristiques et les circonstances d'un pays donné, peut conduire à des résultats opposés à l'objectif fixé. Afin d'illustrer cette observation d'un exemple, je rappellerai les événements d'Albanie de 1997, quand l'édifice de l'Etat s'est effondré. Alors que la société et toutes les institutions étaient ébranlées à la suite de la désillusion post-communiste, en un temps où l'incertitude et le désespoir s'étaient emparés du peuple albanais le conduisant au reniement de toute valeur morale, une propagande aveugle, au lieu de chercher à étouffer ces flammes dévastatrices, s'appliquait au contraire à les attiser de toutes les manières. Les Albanais étaient accusés de nationalisme, d'exaltation des valeurs nationales en un temps où, souffrant collectivement d'un cosmopolitisme agressif, ils bafouaient ces valeurs mêmes de la façon la plus barbare. Ils se trouvaient dans la situation d'un malade soigné maladroitement avec de prétendus remèdes contre-indiqués. Ce malentendu tragique s'acheva par la chute de l'Etat albanais lui-même, ce qui ne fut pas sans engendrer de graves problèmes pour toute la région (émigration massive, armées de clandestins, trafics d'êtres humains, etc.).

Alors que, dans le cas de la Serbie et, dans une moindre mesure, de la Grèce, l'Europe avait jugé nécessaire une intervention culturelle pour y modérer la fièvre du nationalisme agressif, dans le cas de l'Albanie il importait de faire le contraire : une intervention culturelle pour la restauration des valeurs nationales, ce qui aurait infusé à ce peuple quelque espoir et l'aurait incité à comprendre qu'il devait construire sa vie dans sa patrie et non pas sur des sols étrangers. Cette distinction, en l'occurrence, entre le penchant nationaliste et l'auto-glorification des deux voisins de l'Albanie, d'une part, et la tendance cosmopolite et anarchique de cette dernière, de l'autre, n'est nullement à l'avantage du peuple albanais. La chute dans l'anarchie ne fait honneur à aucun peuple et l'histoire a souvent montré que la négation de la patrie aussi bien que son exaltation morbide ne sont que les deux faces de la même médaille, au reste facilement interchangeable.

Le rapport d'une civilisation au crime est le test fondamental de toute société organisée. La notion même de crime est à la fois vaste et différenciée. Ce sont là deux attributs que lui a conférés l'histoire même de l'humanité, une histoire qui dans l'état actuel des choses ne peut être expliquée ni comprise sans que cette notion le soit aussi. Précisons bien que nous entendons ici le crime proprement dit, celui qui se situe à la base de la pyramide : le crime qui se traduit par le versement du sang humain. Les Grecs antiques distinguaient très nettement ce crime de tous les autres. Il y a deux mille cinq cents ans, Eschyle dans l'Orestie a défini comme l'horreur la plus intolérable le versement du sang des veines de l'homme, ce versement sans retour et sans remède.

Mise à mort de l'homme par l'homme pour le dévorer. Mise à mort pour lui enlever sa nourriture, lui ravir ses pâturages, sa maison, sa femme, sa terre. Meurtres pour la suppression d'une race, d'un peuple. Au seuil du troisième millénaire, en dépit du raffinement progressif du genre humain, tous les crimes fondamentaux, à l'exception de l'anthropophagie, sont encore pratiqués en Europe.

Extirper le crime proprement dit dans les Balkans et tout à la fois frapper sans merci la pensée criminelle en Europe et dans le monde est un devoir d'extrême urgence.

Mais pour éradiquer le crime il faut commencer par le dénoncer. Et pour le dénoncer il importe d'abord d'en déterminer les sources.

Guérir du nationalisme morbide dans les Balkans n'est pas une chose impossible. Une initiative de l'Unesco en vue d'une révision des manuels d'histoire dans la Péninsule a constitué une initiative méritoire, mais ce fut une action isolée, qui demeurera, je le crains, sans lendemain. Un processus d'émancipation qui inciterait les peuples balkaniques à prendre conscience d'eux-mêmes serait très important. Connaître son propre poids et son importance véritables, connaître aussi le poids et l'importance de son voisin, s'affranchir des fantasmes, libérer sa conscience d'une charge inutile, du fiel revanchard, de rêves insensés, c'est là le véritable début de l'émancipation. Plus particulièrement on peut dire que le drame de la Serbie actuelle tient au fait que ce petit pays s'est attribué, fût-ce physiquement, fût-ce spirituellement, une importance qu'il n'avait effectivement pas. Dans son souci de fausser la réalité objective, il s'est attaché à accomplir ce que d'autres de ses semblables ont souvent fait avant lui : alimenter leur haine à l'encontre d'autres peuples. Et la haine, on le sait, est suivie de l'agression et du crime.

L'histoire a désormais prouvé que les hommes dans les espaces grec, serbe, bulgare, albanais et autres peuvent naturellement vivre côte à côte. Ce n'est pas un vœu pieux, mais la conclusion qui se dégage d'une expérience d'un demi-millénaire, au cours duquel ils ont vécu ensemble et ont réussi à se maintenir sur pied justement parce qu'ils vivaient côte à côte et cela dans des conditions des plus tragiques. Le rejet de ce drapeau, le soutien de l'idée néfaste selon laquelle certains peuples pour vivre mieux eux-mêmes doivent en opprimer et, si possible, supprimer d'autres, sont aux fondements du drame balkanique d'aujourd'hui. Le rétablissement de l'ancien équilibre séculaire serait le premier pas à accomplir pour sortir de ce drame.

Afin de venir en aide aux Balkaniques, l'Europe atlantique doit avoir une claire vision de certaines données essentielles. L'incompréhension qu'elle a longtemps montrée à l'égard du conflit entre Serbes et Albanais (conflit fondamental, sans le règlement duquel il ne peut y avoir de paix dans les Balkans) a eu, entre autres, une raison simple, mais primordiale : la méconnaissance du poids spécifique et de l'importance respective de chacun de ces deux peuples. Sous la pression d'une propagande assourdissante menée surtout par Belgrade, dans l'opinion publique et aussi dans les chancelleries européennes, fut répandu le cliché d'un conflit entre deux peuples d'un poids spécifique absolument inégal : la Serbie, grand pays, prééminent, investi de ce fait du droit d'établir l'ordre ; l'Albanie, tout à l'opposé, petit

pays, petit peuple, regorgeant de problèmes et, partant, voué à une surveillance constante.

Cette déformation du tableau, cette forme d'hypnose, cherchait à perpétuer une situation absurde créée par une décision elle-même absurde, qui avait décrété la division d'un pays au lendemain de la Première Guerre mondiale. Bien entendu, rien n'est plus facile que de réduire jusqu'à l'os la superficie d'un pays, mais que ferait-on du peuple albanais ? Et c'est précisément lui, le peuple albanais, qui s'accrocha aux jambes des chancelleries occidentales. C'est aussi pourquoi, lorsqu'il fut déclaré «interdit», l'Europe ne s'en offusqua guère, ce peuple étant effectivement dérangeant, comme tout être sans abri.

Cette erreur fondamentale aurait dû être corrigée justement à partir de la considération essentielle suivante : les deux peuples n'étaient pas de poids inégal, mais quasiment égaux, fût-ce physiquement, numériquement, fût-ce culturellement.

Cette vérité était-elle vraiment si méconnue ? Du grand public sans doute, mais on est peu fondé à le penser en ce qui concerne les spécialistes de ces questions. Un regard, si rapide fût-il, jeté sur l'histoire aurait conduit à des conclusions différentes dans la définition du statut respectif de ces deux peuples en conflit. Au XVII^{ème} siècle, les Ottomans, après s'être convaincus qu'ils ne pouvaient s'attaquer à l'Europe sans l'appui des Balkaniques, décidèrent de se rallier la Péninsule en offrant à l'un des siens le poste de Premier ministre, grand vizir, de l'Empire. Pendant environ un siècle, ce poste fut réservé de façon quasiment dynastique aux Albanais. A l'époque, ils étaient apparemment considérés comme l'un des principaux peuples des Balkans, capables donc de représenter la région. A la longue cependant, ce peuple devait perdre de son poids et de son importance. Malgré tout, son corps demeura et, avec son corps, ce que les Balkaniques ne perdent jamais, sa mémoire historique.

Lorsque, dans des conditions entièrement nouvelles, Albanais et Serbes reprirent leur ancien conflit, l'oppression des premiers par les seconds ne pouvait se présenter que comme une revanche pour le long et réputé injuste affront que ceux-ci avaient subi sous l'empire ottoman. Sauf que cette revanche ne pouvait être que temporaire. En ce monde bien des choses

peuvent se produire, mais l'on peut difficilement concevoir qu'un peuple balkanique soit réduit par un autre peuple de la Péninsule.

Lorsque les peuples balkaniques se persuaderont de cette vérité, lorsqu'ils comprendront que leur seule chance est de s'abstenir du conflit, alors ils s'achemineront réellement sur la voie de l'espoir.

Il est normal aujourd'hui que les Balkans aient besoin de l'Europe. Mais, d'autre part, la question de savoir si quelqu'un a besoin des Balkans, ou plutôt si les Balkans peuvent être d'une quelconque utilité à l'Europe, est rarement posée. Elle risquerait fort en effet d'être accompagnée d'un sourire ironique et de la pensée suivante : « Qui peut bien avoir intérêt à introduire le diable chez soi ? ».

Des deux derniers empires qui ont eu affaire avec les Balkaniques, celui des Habsbourg et celui des Ottomans, ce fut, comme on l'a dit plus haut, ce dernier qui dès le début prit à bras-le-corps le facteur balkanique en tant que facteur vital de son renouveau. Il fut conduit à cette logique novatrice par la logique militaire. Pendant plus de deux siècles, les Ottomans, militairement beaucoup plus avancés que l'Europe, en vinrent naturellement à exploiter cette réserve balkanique inépuisable, qui allait leur fournir officiers, chefs de guerre, esprit d'aventure, ambitions et folies.

Les Habsbourg, en aristocrates qu'ils étaient, ne pouvaient même envisager d'introduire dans leur élite militaire vieillissante ce magma bouillonnant et dangereux. Par ailleurs, le mot selon lequel les Balkans commencent aux portes de Vienne, bien que dit plaisamment dans les salons d'Europe, comportait néanmoins, sous son aspect mondain, un élément de réalité, un reproche et, pourquoi pas, une suggestion qui ne fut jamais prise en compte.

L'idée opposée selon laquelle l'Europe pouvait utiliser les Balkans comme fer de lance contre l'empire ottoman avait également cours et ce, depuis longtemps. Des projets de croisades conduites par des papes, des chefs de guerre, héros ou aventuriers, furent abandonnés tour à tour. Et cet abandon était dû apparemment à l'ignorance des véritables rapports entre les Balkans et l'Empire. Ces rapports, s'ils n'étaient pas, comme on l'a indiqué au début de cet écrit, conformistes, n'étaient pas non plus empreints, contrairement à ce qu'on pourrait croire, d'un esprit héroïque particulier. Les deux guerres balkaniques contre les Turcs au début du siècle dernier ne furent que la

caricature d'un projet de longue date. En fait, comme on dit, la montagne accoucha d'une souris. Par rapport aux anciens affrontements plus ou moins épiques, ces deux guerres conclusives se réduisirent à une razzia de brigands surtout soucieux de vider les sacs d'un cheval déjà abattu.

Aussi étrange que cela puisse paraître, aujourd'hui les rapports entre l'Europe et les Balkans, que cela nous plaise ou non, renouvellent certains aspects de cet ancien jeu de miroirs. La vieille idée ottomane d'utiliser les côtes albanaises contre l'Europe fut reprise à leur compte par les Soviétiques, et cela précisément à l'ancienne base navale turque de Vlora (jadis romaine) : ils y placèrent leurs fusées à ogive nucléaire. Aujourd'hui apparemment, l'Occident entend faire de même. Les Balkans restent un territoire à danger, et cela du fait tantôt de l'Occident, tantôt de l'Orient. Aussi, quand on traite de ces problèmes, ne faut-il jamais oublier de trier les responsabilités : celles qui incombent à la Péninsule et celles qui sont le fait du continent.

Que cela nous plaise ou non, la politique de l'Europe à l'égard des Balkans sera nécessairement marquée de réminiscences soit romano-byzantines, soit ottomano-habsbourgeoises. Répétons donc qu'il reste dans cette réalité millénaire une idée qui garde sa force, c'est celle de l'arbitrage. L'arbitrage euro-atlantique, en dépit des faiblesses que peut comporter un arbitrage, n'est pas offensant ; il serait au contraire salvateur pour la région. Le fait qu'il s'agirait d'un règlement confié aux pays démocratiques les plus avancés de notre époque lui conférerait, aux yeux des peuples fatigués et au destin si ingrat que sont les peuples balkaniques, une légitimité authentique.

Pour exercer son influence, pour faire des Balkans une zone positive, capable, comme elle l'est effectivement, de fournir à l'Europe non seulement des richesses et des plages, que l'on y trouve comme en d'autres régions, mais aussi des ressources, des énergies humaines et culturelles, le continent doit s'affranchir des derniers préjugés qui assombrissent encore sa vision des choses à leur égard. L'Europe doit reconnaître que la Péninsule est aujourd'hui le théâtre de réalités nouvelles qui, jusqu'à il y a peu de temps encore, étaient inimaginables. Pour mesurer toute la profondeur de ces changements, il suffit de prendre pour exemples deux pays en conflit séculaire : l'Albanie et la Yougoslavie. L'Albanie, hier encore isolée, insensée, stalinienne, anti-occidentale est devenue une des zones de la région les plus projetées vers l'Europe. La Yougoslavie, ouverte, pro-

occidentale, libérale ou plutôt pseudo-libérale, a connu une évolution opposée : elle est devenue jusqu'à très récemment, un pays fermé, stalinien. Les deux vieux ennemis avaient jusqu'à récemment interverti leurs rôles. C'est une réalité que nul ne peut méconnaître.

Les peuples des Balkans, au cours de leur longue histoire, ont établi entre eux un équilibre physique et spirituel. Au XX^{ème} siècle, de tragiques malentendus politiques ont eu pour effet de le rompre. La tendance à y perpétuer le mal à travers de nouvelles doctrines racistes, comme l'est, entre autres, celle qui « met en garde contre l'expansionnisme albanais », est en opposition avec l'esprit civilisateur du continent. A l'époque où s'érige la maison européenne, dans laquelle tous les peuples doivent se développer naturellement, instituer une loi spéciale pour limiter la liberté et le développement harmonieux d'un peuple, constitue un contresens historique et moral, pour le dire dans les termes les plus modérés.

L'Europe, gardienne de la péninsule, ne doit en aucun cas donner dans le piège des intrigues et des convoitises mutuelles balkaniques. De leur côté, les peuples des Balkans sont, une fois pour toutes, tenus de comprendre que, si, dans les siècles passés ils sont allés côte à côte au désastre, ils doivent aujourd'hui marcher ensemble vers le salut.

Le retour de la grande péninsule au continent père apporterait des changements sensibles pour tous. C'est seulement alors que l'on pourra dire que l'anneau distinctif sur les serres de l'aigle rentré au foyer ne sera plus vu comme un signe de séparation, mais comme la marque d'une épreuve.

Chapitre Deux

LES BALKANS EXISTENT-ILS ?

Predrag Simic

Dix années de guerre en ex-Yougoslavie ont remis au goût du jour les vocables «Balkans » et «balkanisation». A la fin du XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècles, ces termes étaient synonymes, dans les pays occidentaux, de la violence politique, des conflits ethniques et de la fragmentation d'Etats (*Kleinstaaterei*) qui ont marqué l'éclatement de l'empire ottoman et ce que l'on appelle la crise orientale. Au moment où la fin de la division bipolaire de l'Europe laissait entrevoir la possibilité d'un nouvel ordre de paix, les guerres de succession yougoslaves «ramenèrent les guerres en Europe»¹, mettant ainsi en évidence l'incapacité de la communauté internationale de garantir la paix sur un continent qui n'était plus menacé par des intérêts conflictuels d'alliances militaires et politiques, mais par des crises et des conflits ethniques dans les anciens pays socialistes. De nombreuses études effectuées à cette période (*Balkan Odyssey*² de David Owen, *Balkan Tragedy*³ de Susan Woodward, *Balkan Ghosts* de Robert Kaplan⁴, entre autres) montrent que les Balkans étaient, à l'aube du troisième millénaire, la même «poudrière européenne»⁵ qu'un siècle auparavant. Les efforts entrepris pour «reconstituer les Balkans»⁶ sur des fondements religieux, culturels et ethniques ont fragmenté encore davantage l'Europe du Sud-Est. En pleine crise économique, sociale et politique, la plupart des Etats balkaniques avaient en effet peu de chances d'emboîter le pas aux pays d'Europe centrale et de rejoindre les processus d'intégration européenne dans un avenir proche.

¹ Hans Stark, *Les Balkans, Le retour de la guerre en Europe*, IFRI et Dunod, Paris, 1993.

² David Owen, *Balkan Odyssey*, Victor Gollancz, Londres, 1995.

³ Susan L. Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1995.

⁴ Robert D. Kaplan, *Balkan Ghosts: A Journey Through History*, St Martin's, New York, 1993.

⁵ F. Stephen Larrabee (dir.), *The Volatile Powder Keg: Balkan Security After the Cold War*, American University Press, Washington, D.C., 1994.

⁶ Christopher Cviic, *Remaking the Balkans*, Royal Institute of International Affairs et Pinter Publishers, Londres, 1991.

Contrairement à l'Europe occidentale, dont l'intégration dans l'Union européenne s'est confirmée pendant la dernière décennie, l'ancien bloc de l'Est s'est scindé en trois groupes :

- A l'est du continent, le développement des pays issus de l'ex-Union soviétique, vaguement organisés en Communauté d'Etats indépendants, est incertain et dépend surtout de l'évolution de la Russie, qui demeurera probablement pendant un certain temps encore l'Etat dominant de la région sur les plans militaire, politique et économique.
- S'appuyant sur l'Occident et surtout sur l'Union européenne, les pays d'Europe centrale se sont lancés dans un processus réussi de transition démocratique et de création d'organisations régionales telles que l'ICE (Initiative centre-européenne) et le CEFTA (Accord de libre-échange d'Europe centrale) avec pour objectif l'intégration pleine et entière à l'UE au début du XXI^{ème} siècle.
- Le troisième groupe, qui comprend les pays de l'Europe du Sud-Est (autrement dit, les Balkans), très hétérogène, ploie sous le fardeau du sous-développement, des conflits ethniques et des conséquences de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. La douzaine d'initiatives de coopération régionale, lancées pour la plupart après l'accord de paix de Dayton⁷, n'a pas donné les résultats escomptés, en raison surtout du manque de ressources financières (il s'agissait de programmes fondés sur l'auto-assistance), du flou entourant une éventuelle intégration européenne et de l'isolement international d'un pays situé au centre géographique de la région – la République fédérale de Yougoslavie.

Il n'a semblé opportun de stabiliser cette région que lorsque les bouleversements politiques en Serbie, avec la victoire de l'opposition démocratique sur le gouvernement de Slobodan Milosevic en septembre 2000, éradiquèrent

⁷ La première Conférence des ministres des Affaires étrangères des Balkans fut organisée à Belgrade en 1988. Il y eut d'autres réunions en 1996 à Sofia, et le premier sommet des Balkans eut lieu en Crète en novembre 1997. Immédiatement après la signature de l'Accord de Paix de Dayton, l'UE lança l'initiative de Royaumont et, peu après, définit l'« approche régionale » des pays de la région fondée sur la formule « 5-1+1 ». De leur côté, les Etats-Unis lancèrent simultanément la SECI (Southeast European Cooperative Initiative) et, peu après, la SBM (Southeastern Balkans Ministerial) et la SBDI (South Balkan Development Initiative). D'autres initiatives régionales significatives furent également prises dans le voisinage : ICE, CEFTA, Coopération économique de la mer Noire (CEMN), Communauté de Travail des régions du Danube (*Arbeitsgemeinschaft Donauländer* – ARGE Donauländer) entre autres.

les derniers vestiges du mur de Berlin en Europe, peu après l'élimination en Croatie d'un régime nationaliste anachronique. Bien qu'il existe encore dans la région de nombreux foyers de crise (Bosnie, Kosovo, etc.), les pays de l'Europe du Sud-Est ont eu, pour la première fois de leur histoire récente, la possibilité d'instaurer des relations mutuelles stables et des formes durables d'intégration régionale dans le cadre des processus d'intégration européenne et euro-atlantique.

L'échec de la conférence de Rambouillet et l'intervention militaire de l'OTAN contre la Yougoslavie en 1999 ont incité de manière décisive les Etats membres de l'UE à rendre la PESC plus efficace. Sous la présidence allemande, l'Union a relevé le défi en juin 1999 avec le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est et le Processus de stabilisation et d'association. Le Pacte comprenait la plupart des anciennes initiatives de coopération régionale ainsi que les politiques de l'Union européenne et des Etats-Unis en vue d'instaurer une politique commune à l'égard de l'Europe du Sud-Est.

La transition démocratique en Serbie et en Croatie permettra-t-elle de mettre fin aux conflits ethniques qui durent depuis une décennie dans les «Balkans occidentaux»? Ou n'est-elle qu'un simple épisode, comme ce fut le cas en 1990⁸ et en 1996⁹, avant que les guerres ethniques successives dans le sud des Balkans n'aboutissent à leur épilogue logique – la création d'Etats-nations homogènes sur le plan ethnique? La réponse à cette question dépendra non seulement de la suite des événements dans les Balkans, mais aussi des politiques de la communauté internationale, notamment la capacité de l'Union européenne de saisir l'opportunité des circonstances actuelles favorables pour une approche radicalement nouvelle de cette région européenne. Les résultats des élections d'octobre 2000 en Bosnie-Herzégovine, la poursuite des violences politiques au Kosovo-Metohija et le débordement des guérillas albanaises sur le sud de la Serbie depuis novembre 2000, ainsi que les relations chancelantes entre deux membres de la fédération yougo-

⁸ En 1990, le gouvernement du dernier Premier ministre de l'ex-Yougoslavie, Ante Markovic, tenta en vain d'empêcher l'éclatement du pays en procédant à de vastes réformes économiques, mais cet effort ne fut appuyé ni par les principales républiques yougoslaves ni par les pays occidentaux.

⁹ A la fin de 1995, l'Accord de Paix de Dayton mit fin à la guerre en Bosnie-Herzégovine, mais il ne permit pas de résoudre sur le long terme les problèmes des autres régions de l'ex-Yougoslavie, où la situation ne fit que dégénérer à partir de la fin de 1996 et tout au long de 1997.

slave – la Serbie et le Monténégro – montrent à quel point les Balkans demeurent une région explosive, avec les graves conséquences politiques que cela comporte. Même dans le cas où les crises latentes ne dégénèreraient pas en nouveaux conflits armés, la voie menant à la stabilisation et à l'intégration régionale des pays de l'Europe du Sud-Est est jonchée d'obstacles hérités d'un passé plus ou moins proche. La question est donc la suivante : les Balkans existent-ils ? Peut-on formuler des hypothèses historiques, sécuritaires, économiques et politiques sur le lien régional de ces Etats avec le processus d'intégration européenne ?

II.1 Entre histoire et géographie

Bien que les Balkans fassent, sur le plan géographique, incontestablement partie du continent européen, leur histoire turbulente s'est soldée par de profondes divisions ethniques, religieuses, culturelles, économiques et politiques. La région – la Péninsule balkanique (*Balkan Halbinsel*) – porte même un nom fictif inventé au début du XIX^{ème} siècle par le géographe allemand August Zeune, dans le souci d'éviter des noms aussi politiquement incorrects que « partie européenne de la Turquie » ou « Turquie d'Europe »¹⁰. August Zeune pensait à tort que les montagnes balkaniques de Bulgarie se situaient à la frontière septentrionale de cette région¹¹. Pendant la majeure partie de leur histoire, des *limes* romains au Rideau de fer du XX^{ème} siècle, les Balkans ont été une frontière entre des empires, des religions et des civilisations, que leurs peuples se sont efforcés de protéger au prix de nombreux conflits. Les guerres impériales dans les Balkans sont à l'origine, entre autres, des grandes migrations responsables de la répartition ethnique dans la péninsule : un territoire « tâché comme une peau de léopard » où les différentes influences religieuses et culturelles se sont traduites par le mélange du christianisme catholique et orthodoxe avec l'islam¹². Les animosités ethniques et religieuses en sont une autre consé-

¹⁰ Ami Boué, *La Turquie d'Europe*, vol. 1-4, A. Bertrand, Paris, 1840.

¹¹ « Au nord, cette Péninsule balkanique est divisée du reste de l'Europe par une longue chaîne de montagnes (autrefois Albanus, Scardus et Haemus) qui, au nord-ouest, rejoint les Alpes dans la petite péninsule d'Istrie et, à l'est, s'oriente vers la mer Noire en deux branches ». August Zeune, *Goesa: Versuch einer wissenschaftlichen Erdbeschreibung*, Berlin, 1811, p. 11.

¹² Voir, à ce sujet, Johan Cvijic, *La péninsule balkanique : géographie humaine*, Armand Colin, Paris, 1918.

quence. Les affrontements les plus graves des guerres de succession yougoslaves entre 1991 et 1999 ont eu lieu précisément dans les zones correspondant aux anciennes frontières impériales, comme dans la province de Krajina en Croatie, où, dès le XVII^{ème} siècle, l'empire des Habsbourg installa des réfugiés serbes en provenance de l'empire ottoman pour les protéger des incursions turques¹³. De l'autre côté de la frontière, la Bosnie-Herzégovine, qui était sous administration militaire à l'époque de l'empire ottoman, joua un rôle similaire. Le conflit ethnique et territorial le plus grave dans les Balkans – au Kosovo-Metohija – dérive des différends entre les Albanais, qui se sont convertis à l'islam au XVI^{ème} siècle et sont devenus un instrument du pouvoir ottoman ainsi que des nations chrétiennes voisines¹⁴.

Les guerres de libération et les révolutions nationales dans les Balkans au début du XIX^{ème} siècle se sont heurtées aux projets nationaux des peuples balkaniques, alors que les interventions des grandes puissances les empêchaient toutes d'atteindre les frontières ethniques ou d'exercer une hégémonie dans la région. C'est la raison pour laquelle, dans les Balkans, le XX^{ème} siècle a commencé et s'est terminé avec des guerres ethniques, faisant de la péninsule la « poudrière européenne », avec tout son cortège de stéréotypes négatifs à l'Occident. Cette réputation a été renforcée par les guerres de succession yougoslaves vers la fin du siècle¹⁵. Au total, sept guerres ont eu lieu dans les Balkans pendant le XX^{ème} siècle : la première et la seconde guerres balkaniques, la Première Guerre mondiale, la guerre gréco-turque, la Seconde Guerre mondiale, la guerre civile en Grèce et une série de guerres de succession yougoslaves dans les années 90. L'argument le plus fréquemment invoqué pour expliquer ces guerres dans les Balkans a été les « questions nationales non résolues », leur objectif étant la création d'États-nations, c'est-à-dire d'États homogènes du point de vue ethnique, qui s'étendraient à tout le territoire ethnique d'une nation. Les programmes

¹³ Le terme *Krajina* (frontière) dérive de l'appellation initiale *Vojna Krajina* (*Militär-grenze* – frontière militaire) qui fut celle de la région sous l'empire des Habsbourg.

¹⁴ Par exemple, le clan albanais Küprülü (Cuprilici) a fourni toute la dynastie des grands vizirs à l'apogée de l'empire ottoman. Voir Georges Castellan, *Histoire des Balkans, XIV-XX Siècles*, Fayard, Paris, 1991.

¹⁵ Voir, à ce sujet, *The Other Balkan Wars*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., 1993 ; Robert D. Kaplan, *op. cit.* dans note 4. En particulier, voir Maria Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, New York & Oxford, 1997 ; Vesna Golsworthy, *Inventing Ruritania – The Imperialism of the Imagination*, Yale University Press, New Haven et Londres, 1998.

nationaux de la plupart des peuples des Balkans ont reconnu l'idée d'un Etat-nation « ethnique » ou d'un « grand » Etat-nation, fondé sur des droits « historiques » ou « nationaux ». A cet égard, il n'y a pas de différence substantielle entre les nationalismes serbe, croate, albanais ou d'un autre pays des Balkans. Les efforts entrepris pour concrétiser ces ambitions dans une région géographiquement limitée et très hétérogène sur les plans ethnique, culturel et religieux ont inévitablement conduit à des conflits ethniques et territoriaux et à des migrations involontaires massives, notamment à « l'échange de population » et à la « purification ethnique ». En plus des conflits ethniques, le principe d'Etat-nation a créé des mini-Etats économiquement non viables, qui sont devenus plus ou moins rapidement les bastions de régimes autoritaires et de politiques étrangères cherchant à modifier les frontières. Après la Première Guerre mondiale, les Etats-Unis, la France et la Grande-Bretagne ont dressé une nouvelle carte politique des Balkans dans le souci de mettre fin aux conflits ethniques et territoriaux et d'inclure la région dans un nouvel ordre international en Europe. Il y avait au total six Etats sur cette carte, dont cinq étaient des Etats-nations, et le sixième – la Yougoslavie¹⁶ – une communauté multiethnique de Slaves du sud. Le système d'Etats instauré à Versailles pour les Balkans a été révisé après la Seconde Guerre mondiale, cette fois avec la participation de l'URSS, et il est resté en vigueur jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle. Cette continuité peut être mise sur le compte de l'équilibre de la puissance entre l'est et l'ouest dans la région, qui comprenait deux membres de l'OTAN (Grèce et Turquie), deux Etats du Pacte de Varsovie (Roumanie et Bulgarie), ainsi qu'une Yougoslavie non alignée et une Albanie isolée, qui jouaient le rôle de « tampons stratégiques » entre les blocs.

Les conflits nationaux de l'Europe du Sud-Est, gelés par la guerre froide et le système de blocs, se sont ravivés de manière extrêmement violente, avec davantage de protagonistes en 1989, lors de l'éclatement de l'ordre bipolaire qui avait régné sur le continent. Aussi anachroniques fussent-ils, les conflits ethniques et territoriaux qui divisaient l'Europe du Sud-Est pendant les années 90 résistèrent à toutes les tentatives de médiation internationale. De plus, au lieu d'une « européanisation des Balkans », les conflits ethniques et territoriaux firent craindre une « balkanisation de l'Europe » et ramenèrent l'OTAN sur la scène européenne. De la Slovénie au Kosovo, tous les conflits armés dans les Balkans ont montré que les guerres en Europe sont

¹⁶ Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes jusqu'en 1929.

encore possibles et que la construction de l'Union européenne ne sera jamais complète ni stable tant que l'Europe du Sud-Est n'en sera pas pleinement membre¹⁷. Même lorsque la paix a été imposée par une intervention militaire de l'OTAN – en Bosnie-Herzégovine et surtout au Kosovo-Metohija –, le statu quo actuel a peu de chances de survivre au retrait des forces de paix internationales. Avec l'éclatement de la Yougoslavie, la plus grande expérience multiethnique de la région et l'Etat qui fut, pendant soixante-treize ans, l'une des pierres angulaires de l'ordre international dans l'Europe du Sud-Est, force a été de constater que les sociétés multiethniques n'ont aucun espoir de réussir leur transition démocratique et de parvenir à une économie de marché, et que seuls les Etats-nations ont un avenir. L'argument en faveur de cette thèse est le suivant : les pays d'Europe occidentale ont commencé leur processus d'intégration alors qu'ils étaient des Etats-nations établis et les pays de l'ex-bloc d'Europe orientale entrés les premiers à l'OTAN et les mieux placés par rapport à l'UE (Hongrie, Pologne, République tchèque) sont des Etats-nations tout comme les candidats actuels de l'Europe du Sud-Est (Bulgarie, Roumanie et Slovénie). De plus, les trois anciennes fédérations d'Europe de l'Est (Tchécoslovaquie, URSS et Yougoslavie) ont éclaté après 1989 et la plupart des Etats multiethniques de l'époque dans les Balkans, confrontés à des problèmes ethniques plus ou moins sérieux, n'ont aucune chance de rejoindre l'UE ou l'OTAN dans un avenir proche.

Bien que les guerres de succession yougoslaves pendant les années 90 n'aient pas traversé les anciennes frontières internationales de la Yougoslavie, elles ont fortement déstabilisé l'ensemble de la région et ont provoqué des ondes de choc dans toute l'Europe et le reste du monde. A la base, ces guerres ont eu lieu dans deux principales régions de crise. Le premier triangle de conflits comprend la Serbie, la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. Leur origine est un différent ethnique et territorial entre deux des plus grandes populations de l'ex-RFSY – Serbes et Croates – qui vivent ensemble depuis des siècles dans ces régions, tout en ayant des prétentions sur la Bosnie-Herzégovine, où habite le groupe ethnique le plus nombreux de Slaves musulmans (Serbes et Croates). Bien que cette guerre se soit terminée à la fin de 1995 avec l'Accord de Paix de Dayton, cinq ans après sa

¹⁷ Voir Bertelsmann Stiftung, « The Balkans and New European Responsibilities », document stratégique présenté à la réunion spéciale du groupe « The Club of Three and the Balkans », 29-30 juin 2000.

signature, le déploiement des forces de paix internationales sous commandement OTAN et une aide internationale de près de 5 milliards de dollars, la Bosnie-Herzégovine demeure une société profondément divisée (comme l'ont confirmé les résultats des élections d'octobre 2000), dépendante sur le plan économique. Quoi qu'il en soit, bien que l'Accord de Dayton ait stoppé les conflits armés en Bosnie, la fin de la guerre au Kosovo-Metohija, l'autre foyer de crises dans les Balkans, n'a mis un terme ni à la violence politique ni à la purification ethnique, que l'on déplore encore aujourd'hui. La guérilla albanaise qui sévit au sud de la Serbie depuis novembre 2000 montre que le problème du Kosovo menace directement la Serbie, le Monténégro, l'ARYM et l'Albanie, mais aussi, indirectement, la Grèce et la Bulgarie ainsi que tout le sud des Balkans¹⁸. A la différence de l'Accord de Dayton, la guerre au Kosovo-Metohija s'est terminée avec la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies et l'« accord militaro-technique » signé à Kumanovo, qui ne prévoit pas de solution à long terme pour la stabilisation du sud des Balkans et n'empêche pas une éventuelle escalade des conflits¹⁹.

II.2 Géographie économique des Balkans

Un passé turbulent, une position marginale par rapport aux progrès économiques de l'Europe et le fait qu'il n'y ait pas de pays économiquement dominant susceptible de jouer un rôle de force motrice de la région sont quelques-unes des principales raisons du sous-développement relatif des Balkans. La question se pose d'elle-même : une économie balkanique existe-t-elle ? Deux des pays de la région les plus avancés à cet égard – la Grèce et la Turquie – n'ont pas le potentiel économique d'une Allemagne unifiée qui, dans les années 90, contribua de manière décisive à la transition économique de ses voisins de l'Est. Ni la Grèce ni la Turquie ne jouissent de

¹⁸ A ce sujet, voir Predrag Simic, *Put u Rambuje: Kosovska kriza 1995-2000* (La route de Rambouillet : la crise du Kosovo 1995-2000), NEA, Belgrade, 2000.

¹⁹ L'Accord militaro-technique de Kumanovo établit le long de la frontière administrative avec le Kosovo-Metohija la « Zone de sécurité terrestre » qui couvre 5 kilomètres à l'intérieur du territoire de la Serbie (article I, paragraphe 3.e ; voir Predrag Simic, *op. cit.* dans note 18, p. 336), mais les instruments permettant la surveillance de cette zone, notamment la coopération opérationnelle entre la KFOR et les forces de sécurité yougoslaves, n'ont pas été définis. Ce type de mission, entreprise dans le cas du « refuge » de Bosnie-Herzégovine, a été un prélude aux tragédies de Srebrenica et de Zepa à l'été 1995.

la même influence que la France, l'Italie ou l'Espagne dans la Méditerranée. Jusqu'au début des années 90, la scène économique des Balkans se divisait en trois parties. Dans la première, la Roumanie et la Bulgarie, membres du COMECON et appartenant au bloc économique d'Europe orientale entretenaient des relations commerciales essentiellement avec les autres membres du COMECON – l'URSS et les autres pays d'Europe orientale, alors que les relations économiques avec les voisins dépendaient de la politique du COMECON. Le deuxième groupe commercial comprenait la Grèce et la Turquie, respectivement membre et membre associé de la CE, dont les principaux partenaires commerciaux et financiers se trouvaient à l'ouest. Le troisième groupe était le marché unique de l'ex-RFSY. Etant donné sa position de « tampon stratégique » entre les blocs, il avait des arrangements relativement favorables à la fois avec le COMECON et avec la CE et, depuis le milieu des années 60, avec les pays du tiers monde. Par conséquent, l'intérêt de la Yougoslavie pour la coopération économique avec les voisins des Balkans a été, à quelques exceptions près²⁰, relativement modeste et avait lieu dans le cadre du COMECON et de la CE²¹.

La conséquence la plus visible de la division économique des Balkans est le sous-développement des infrastructures (routes, télécommunications, oléoducs, etc.) sur lesquelles la coopération économique régionale devrait pouvoir s'appuyer. En ce sens, il existe deux Balkans.

- La première région consiste dans l'ex-Yougoslavie, qui est, depuis plus de soixante-dix ans, un espace économique unique, doté d'une infrastructure relativement développée. Toutefois, l'éclatement de la RFSY a créé dans cette région de nouvelles frontières au sens propre du terme et des différences politiques qui ont considérablement réduit la coopération économique mutuelle entre les républiques yougoslaves. Pendant les dernières décennies de l'ex-Yougoslavie, la priorité des républiques

²⁰ L'un des projets régionaux les plus réussis est le système Djerdap d'énergie hydraulique et de navigation (en roumain : *Portile de Fier*) sur le Danube, que la Yougoslavie et la Roumanie développent depuis la fin des années 50.

²¹ Par exemple, les exportations annuelles de veaux yougoslaves vers la Grèce se sont élevées à 30 000 tonnes, mais, un an après l'adhésion de la Grèce à la CE, elles sont descendues à seulement 3000 tonnes. Des chutes commerciales similaires entre les deux pays ont eu lieu dans d'autres secteurs.

yougoslaves n'était déjà plus un marché unique mais leur coopération économique avec les pays voisins²².

- La deuxième région comprend d'autres pays qui étaient séparés pendant la guerre froide non seulement par le Rideau de fer mais aussi par leur situation marginale par rapport aux centres des blocs commerciaux. A titre d'exemple, il convient de rappeler qu'il n'existe qu'un seul pont sur plusieurs centaines de kilomètres du Danube entre la Bulgarie et la Roumanie, alors que les principales routes de ces deux pays conduisent à l'Est. La guerre en ex-Yougoslavie et sa dissolution ont mis fin à la plupart des transits terrestres entre la Grèce et la Turquie et le reste de l'UE, et ont été remplacés par le transport maritime. En outre, les frontières classiques entre les Etats balkaniques imposent de longues attentes aux personnes et aux biens lors des contrôles de douane, et gênent également le trafic dans la région.

Cette barrière économique a également un impact visible sur les échanges commerciaux des Etats balkaniques avec l'étranger. Selon les statistiques officielles, la plupart de ces pays, à quelques exceptions près, ont entre eux des échanges commerciaux négligeables (en dessous de 1% de l'ensemble des importations/exportations²³) alors que leurs principaux partenaires commerciaux sont surtout l'Allemagne, l'Italie et la Russie²⁴. Ces données doivent néanmoins être considérées avec réserve. En effet, après une décennie de guerre de succession yougoslave et suite aux sanctions du Conseil de sécurité des Nations unies contre la République fédérale de Yougoslavie, bon nombre de transactions économiques ont lieu aujourd'hui sur le marché noir et n'entrent donc pas dans les statistiques officielles²⁵. Au cours de ces dix années, les économies de la plupart des anciens pays

²² Par exemple, la première autoroute qui a vu le jour au début des années 70 en ex-Yougoslavie (Vrhniko-Postojna en Slovénie) n'a pas été construite sur le principal axe routier allant de l'Autriche et de l'Italie à la Grèce et à la Bulgarie en passant par la Slovénie, la Croatie, la Serbie et la Macédoine, mais sur celui reliant l'Autriche à l'Italie, des pays avec lesquels la Slovénie continue de développer des relations économiques.

²³ Vladimir Gligorov, *Trade in the Balkans*, document présenté à la conférence intitulée « Le sud-est de l'Europe après les élargissements de l'OTAN et de l'UE: vers des structures de sécurité intégrées ? », Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO, Paris, décembre 1997, p. 2.

²⁴ *Ibid.*, p. 3.

²⁵ Voir, à cet égard, Milica Uvalic, «Regional Cooperation in Southeastern Europe », *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 1, n. 1, 2001.

socialistes des Balkans ont été sérieusement mises à mal. Dans le cas de la Yougoslavie, ce déclin a été de 70% par rapport à 1989. Il est dû à la fois à l'effondrement du marché de l'ex-Yougoslavie²⁶ et aux conséquences de la disparition des économies planifiées, qui ont empêché les Etats balkaniques, contrairement aux pays du CEFTA, de trouver une autre solution sur le marché de l'UE²⁷. Bien qu'il n'existe pas de statistiques rigoureuses dans ce domaine, on considère que certains pays de la région réalisent aujourd'hui plus de 50% de leur produit intérieur brut sur les marchés « parallèles » et qu'une grande partie de leur commerce mutuel a lieu dans l'illégalité²⁸. L'économie de guerre qui s'est imposée dans les anciennes républiques yougoslaves au cours de la décennie passée a servi de terreau aux activités économiques illégales et à l'éclosion de réseaux criminels internationaux qui, en plus de la criminalité traditionnelle (trafic d'armes, de tabac, d'immigrés, de narcotiques et autres substances illégales), ont étendu leurs activités au commerce illicite de produits de base vitaux et de pétrole entre autres, en s'infiltrant de manière significative dans ces économies et en provoquant une corruption importante.

Parallèlement à un impact très négatif, les crises et les guerres qui ont sévi dans les Balkans au cours des années 90 ont également eu des effets favorables, en recentrant par exemple les tendances commerciales sur la région et en jetant les bases d'une future coopération régionale dans les Balkans. A la fin de la guerre au Kosovo-Metohija, et après la levée des sanctions commerciales imposées par les Nations unies à la Yougoslavie, une grande partie des transactions de l'ancien marché noir entreront dans la légalité, ce qui se reflétera dans les futures statistiques officielles et traduira l'étendue réelle de ces changements. Par exemple, Belgrade, qui est le centre géographique des Balkans, se situe approximativement à la même distance (environ 400 km) de Zagreb, de Budapest et de Sofia. Jusqu'en 1991, les mouvements de personnes, de biens et de capitaux entre

²⁶ Les anciennes républiques yougoslaves écoulaient 20 à 25% de leur production sur les marchés des autres républiques yougoslaves et de 15 à 22% à l'étranger. *Ibid.*

²⁷ La diminution du volume des échanges commerciaux après l'éclatement de la Yougoslavie a touché non seulement les républiques en conflit (par exemple, Serbie et Croatie) mais aussi les autres (Croatie et Slovaquie).

²⁸ Cette évaluation a été présentée à différentes conférences sur les économies balkaniques actuelles, notamment : « Reconstruction and Regional Co-operation in the Balkans », LSE, Vouliagmeni, Grèce, 8-10 juillet 1999 et « Facing the Future : The Balkans in the Year 2010 », Center for Liberal Studies (Sofia) et Center for European Integration (Bonn), Sofia, 12 mai 1999.

Belgrade et Zagreb ont eu lieu au sein d'un espace politique et économique unique. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La circulation entre Belgrade, d'une part, et Budapest et Sofia, de l'autre, devait traverser le Rideau de fer et était soumise à des contrôles frontaliers rigoureux. La situation est aujourd'hui différente : au cours des dix dernières années, des milliers d'entreprises yougoslaves ont ouvert des bureaux dans ces deux villes et les transactions financières ont lieu en partie par le biais des banques hongroises et bulgares. En résumé, la transition des années 90 a radicalement modifié la géographie économique des Balkans et orienté les processus économiques vers de nouveaux partenaires et de nouveaux marchés.

Les relations entre la Hongrie et la Yougoslavie témoignent de cette évolution. Malgré bien des hauts et des bas au cours des dix dernières années, l'éclatement de l'ex-RFSY a fait de la Hongrie un lien important pour la circulation des personnes et des biens entre la RFY et les pays de l'UE ainsi que pour les relations commerciales entre la Serbie et l'Occident. Les effets en sont particulièrement visibles dans le sud de la Hongrie, notamment à Szeged, où sont enregistrées de nombreuses entreprises yougoslaves privées et où a démarré, en 1999, le processus de «Szeged», qui a joué un rôle significatif en liant l'opposition démocratique de Serbie à l'UE. L'adhésion de la Hongrie à l'OTAN en mars 1999, son statut de candidat « privilégié » à l'UE et l'apparition des frontières de Schengen avec ses voisins du sud et de l'est ont compliqué ses relations non seulement avec la RFY mais aussi avec la Roumanie et l'Ukraine, où vivent d'importantes minorités hongroises²⁹. On peut imaginer que la normalisation des relations entre les anciennes républiques yougoslaves redirigera les personnes et les biens sur leurs anciennes routes à travers la Croatie et la Slovénie ; mais l'adhésion future de la Hongrie à l'Union risque d'accroître l'isolement des Etats balkaniques sauf si elle s'accompagne des mesures compensatoires appropriées. Cependant, si la plupart des anciens Etats socialistes des Balkans deviennent d'ici là des membres associés de l'Union et du CEFTA et si d'autres mesures spécifiques sont prises, le processus actuel de coopération transfrontalière pourrait contribuer à rapprocher les pays balkaniques de l'Union. Peu après son adhésion à l'OTAN, la Hongrie a été impliquée dans l'intervention militaire contre la Yougoslavie en mars 1999, créant ainsi une nouvelle problématique sécuritaire dans la région que pourrait résoudre l'adhésion rapide de ces pays au Partenariat

²⁹ Il y a, par exemple, environ 350 000 Hongrois de souche en RFY.

pour la Paix et à l'UE. Des préoccupations analogues pourraient être provoquées par l'adhésion de la Slovénie (également dans la première catégorie de candidats prévue par l'Agenda 2000) ainsi que par une politique sélective de l'Union à l'égard des pays balkaniques.

Une autre difficulté pour les Etats de l'Europe du Sud-Est est que les Balkans sont situés à la périphérie de l'Europe. A l'exception de la Grèce (et, dans une certaine mesure, de l'Italie et de la Turquie), il n'existe aucun pays économiquement développé dans cette partie de l'Europe susceptible de jouer le rôle de «force motrice» du développement économique régional et de représenter les intérêts des Etats de la région dans les capitales politiques et financières de l'Union. Certains chiffres illustrent parfaitement la situation marginale des Balkans : jusqu'en 1991, seuls deux Etats balkaniques non membres de l'UE – la RFSY et la Turquie – ont représenté chacun 1% de l'ensemble des échanges commerciaux de l'UE avec l'étranger ; en outre, pendant les années 90, l'aide fournie par le G24 s'est élevée à 388 euros par habitant aux Etats balkaniques³⁰ et à 882 euros pour les Etats d'Europe centrale. La crainte de voir le Rideau de fer en Europe être remplacé par un « Rideau d'or » entre les riches et les pauvres a encouragé la Slovénie et la Croatie à «s'échapper des Balkans », tandis que d'autres pays de la région se considèrent davantage comme appartenant à l'Europe centrale que comme des Etats Balkaniques³¹.

³⁰ Albanie, Bosnie, Bulgarie, Croatie, ARY de Macédoine, Roumanie, Slovénie et RFY.

³¹ C'est la raison pour laquelle la Slovénie et la Croatie considèrent toute initiative régionale dans les Balkans avec méfiance. En juillet 1998, la Croatie a adopté des amendements constitutionnels qui interdisent le retour de toute forme de communauté yougoslave.

II.3 L'Union européenne et les Balkans

Si l'Europe politique est véritablement la « rencontre d'un espace et d'un projet »³², cette rencontre est-elle également réalisable pour le sud-est du continent, qui est depuis toujours la « périphérie » ou « la frontière de l'Europe » ? Pour les tendances pro-européennes des Etats balkaniques, la perspective d'entrer à l'Union est pratiquement le seul moyen de s'ancrer dans les valeurs occidentales et de stabiliser leurs sociétés et leur environnement international dans le processus de transition. Incapables de tenir leurs promesses, ces groupes politiques ont perdu leur électorat au cours des dix dernières années et ont abandonné leurs initiatives aux forces populistes, nationalistes et néo-communistes entre autres, ainsi qu'aux forces d'une culture inférieure présente dans la région³³. Au cours des années 80 et au début des années 90, la Communauté européenne n'a pas développé de politique spécifique à l'égard de l'Europe du Sud-Est ; elle a au contraire appliqué la politique initialement conçue pour les pays d'Europe centrale. Une partie de l'élite politique d'Europe occidentale a considéré à l'époque que l'élargissement à l'Est, finalité politique de l'Union, se termine aux frontières orientales de l'« Europe carolingienne »³⁴. L'application effective du principe de conditionnalité et l'attribution inégale de l'aide de l'Union au groupe de Visegrad plutôt qu'aux pays des Balkans a creusé un peu plus le fossé entre l'Europe centrale et l'Europe du Sud-Est en matière de développement. Le prochain élargissement à l'Est de l'Union européenne marginalisera encore davantage l'Europe du Sud-Est : « L'UE divise donc de facto la région avec la main gauche tout en promouvant la coopération bilatérale entre les Etats de la même région avec la main droite »³⁵.

³² Michel Foucher, *La République européenne entre histoires et géographies*, Belin, Paris, 1999.

³³ Voir, à cet égard, Nikiforos Diamantouros, *Cultural Dualism and Political Change in Post-Authoritarian Greece*, Estudios Working Papers, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid, 1994.

³⁴ Willy Claes, alors ministre belge des Affaires étrangères et président en exercice du Conseil ministériel de l'Union européenne, affirmait en 1993 : « Les pays de l'Europe du Sud-Est appartiennent culturellement à l'empire byzantin disparu. Ils n'ont ni tradition démocratique ni l'habitude de respecter les minorités et il serait donc souhaitable que l'élargissement de l'Union se limite au 'cercle culturel' des pays occidentaux. L'élargissement de l'Union devrait se limiter au cercle protestant et catholique des pays européens ». Cité dans *Kathimerini*, 16 octobre 1993, p. 9.

³⁵ « The Balkans and New European Responsibilities », *op. cit.* dans note 17, pp. 3-4.

Par conséquent, il existe en substance deux scénarios possibles pour le développement des Balkans pendant les premières décennies du XXI^{ème} siècle.

- Le premier – le triomphe de l’Etat-nation – repose sur l’hypothèse que les conflits ethniques et territoriaux aboutiront, avec les interventions humanitaires nécessaires de la communauté internationale, à leur fin logique : la création d’Etats-nations stables. Alors seulement sera-t-il possible d’instaurer sur le long terme des structures de sécurité, économiques et politiques et de commencer l’intégration de cette région dans un cadre européen. C’est ce que confirment les conséquences des guerres de succession yougoslave et l’attitude des forces politiques influentes dans ces pays, ainsi que les positions de certaines élites occidentales. Cinq ans après les Accords de Dayton, la Bosnie-Herzégovine est un pays profondément divisé, les autorités centrales n’y existent que pour la forme, son économie est encore largement dépendante de l’aide humanitaire de la communauté internationale, et son unité se fonde sur son statut de « protectorat souple », garanti par les Nations unies et l’OTAN. Une année après la mise en œuvre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, le Kosovo-Metohija se retrouve dans une situation de paix volatile dominée par la violence politique. La répartition ethnique y est pratiquement définitive, les Serbes ne constituant que de petites enclaves au nord et, partiellement, au sud de l’entité. La République fédérale de Yougoslavie est un pays composé de trois entités différentes et relativement indépendantes – la Serbie, le Monténégro et le Kosovo – qui ont un avenir commun incertain. La situation est la même dans l’ex-République yougoslave de Macédoine, où une importante minorité albanaise installée à l’ouest du pays exerce de fortes pressions dans le sens d’une fédéralisation. De même, l’indépendance possible du Monténégro pourrait encourager une quête analogue de la minorité albanaise à l’est du pays³⁶. La conviction que « l’éclatement de la Yougoslavie n’est pas terminé » et le soutien à l’indépendance du Kosovo et du Monténégro pourraient entraîner la prolifération de petits Etats, faibles et réclamant une modification de frontières, dans les Balkans. Autrement dit, les Bal-

³⁶ Bien que les partis albanais du Monténégro appartiennent à la coalition dirigeante du président Milo Djukanovic, leurs dirigeants (Ferhat Dinosha, par exemple) ne laissent passer aucune occasion de souligner qu’ils vivent sur leurs « propres terres accordées au Monténégro par décision du Congrès de Berlin » et de formuler une requête de fédéralisation de cette République yougoslave.

kans seraient reconstitués avec la révision des frontières existantes, ce qui conduirait inévitablement au déplacement forcé de grands groupes de population dans le sud des Balkans afin de créer des Etats-nations homogènes sur le plan ethnique³⁷. Reste à savoir si ce processus pourrait être limité aux frontières de l'ex-Yougoslavie ou s'il déborderait sur les Etats voisins, également en proie à des conflits ethniques latents. Ce qui semble toutefois certain est que la prolifération de petits Etats faibles en état de crise économique et politique chronique conduirait à la création de régimes populistes et nationalistes, comme cela s'est déjà produit dans les années 90.

- A l'opposé, le scénario du « triomphe de l'intégration » repose sur l'hypothèse d'une stabilisation active, de l'établissement de liens régionaux et de l'association des Etats balkaniques à l'Union européenne. Suite aux expériences négatives des guerres au Kosovo-Metohija et à l'échec des efforts entrepris pour lier les Etats balkaniques à l'échelle régionale, l'Union européenne a lancé mi-99 le Processus de stabilisation et d'association et le Pacte de stabilité, qui englobe presque toutes les initiatives régionales précédentes. Durant l'année suivante, la région a été marquée par un certain nombre de changements aussi bien positifs que négatifs. L'évolution positive a été le départ des régimes autoritaires et nationalistes en Croatie et en Serbie, le retour des réfugiés albanais au Kosovo-Metohija et la stabilité relative de l'ARYM et de l'Albanie. Malgré la guerre au Kosovo-Metohija, on a assisté à l'« euroisation » croissante du commerce international, la législation nationale s'est harmonisée avec le droit communautaire et les droits de douanes se sont abaissés. Pour la première fois au cours des dix dernières années, l'Union a tenté au sommet d'Helsinki, en décembre 1999, de définir une politique de stabilisation et d'intégration à long terme pour les pays de cette région³⁸. La conférence des donateurs du Pacte de stabilité tenue en mars 2000 a recueilli 2,4 milliards d'euros pour des projets *Quick Start*

³⁷ L'incursion des résistants albanais au sud de la Serbie et les pressions exercées sur les principales voies routières entre Belgrade et Thessalonique depuis novembre 2000 ont pu être interprétées comme des moyens d'influencer l'échange de territoires et de population : la population serbe et non albanaise résidant encore au Kosovo-Metohija doit s'en aller et les Albanais laisseront trois municipalités au sud de la Serbie.

³⁸ Signature des accords de stabilisation et d'association avec la RFY de Macédoine et l'Albanie (novembre 1999) et début des négociations sur l'adhésion avec la Roumanie et la Bulgarie (décembre 1999).

dans la région³⁹ et le premier sommet des Etats balkaniques de l'Union a eu lieu à Zagreb en novembre 2000. Une partie de l'équation est néanmoins très négative : faiblesse de l'administration internationale, violence continue au Kosovo-Metohija, incursion de plus de 1200 résistants albanais au sud de la Serbie, appel déterminé des partis nationalistes dans un certain nombre d'Etats balkaniques, émergence du crime organisé et de la corruption dans toute la région⁴⁰ et volonté relativement réduite des Etats balkaniques de garantir les liens régionaux, dans la mesure où ils préfèrent des liens directs avec les pays de l'Union et du CEFTA. Après la dynamique créée par les conséquences de la guerre au Kosovo-Metohija et les changements politiques en Serbie et en Croatie, il n'est pas tout à fait exclu que l'absence de réformes rapides en matière de transition démocratique et d'économie de marché et la poursuite des conflits ethniques ainsi que la corruption dans la région accroissent la lassitude de l'Occident à l'égard des Balkans et marginalisent à nouveau la région.

Le document de stratégie régionale produit par la Banque mondiale sur les Balkans⁴¹ a suscité un intense débat qui a permis une vision claire de la situation et un cadre politique concret de reconstruction et de développement de la région fondé sur cinq principes : (a) les problèmes des Balkans sont liés à la transition et au développement et, pour la première fois, les propositions de réforme sont adaptées aux besoins de l'intégration régionale et européenne ; (b) l'intégration sub-régionale est un aspect important du cadre politique proposé, mais elle a des limites ; (c) la préférence est donnée à l'intégration européenne plutôt qu'à l'intégration sub-régionale ; (d) une réforme institutionnelle devrait être la priorité des gouvernements et des donateurs ; et (e) l'accent est mis sur la protection du capital humain et social⁴². Un cadre institutionnel pour les questions de sécurité régionales, de relance économique et de développement, ainsi que pour la démocratie et les droits de l'homme, est le Pacte de stabilité avec ses trois tables rondes.

³⁹ Pour la plupart, ces ressources n'étaient pas un capital « frais », mais des ressources précédemment approuvées pour les pays de la région.

⁴⁰ Selon l'organisation *Lawyers against Drugs* basée à New York, le trafic de drogue à travers le Kosovo-Metohija a doublé l'année dernière. *Central Europe on-line, Daily News Digest*, 7 juin 2000, <http://www.centraleurope.com>.

⁴¹ *The Road to Stability and Prosperity in South East Europe*, Banque mondiale, Washington D.C., mars 2000.

⁴² A ce sujet, voir Ivan Krastev, « De-Balkanising the Balkans: What Priorities? », *The International Spectator*, vol. XXXV, n. 3, juillet-septembre 2000, pp. 7-17.

Cependant, il lui manque encore les instruments et les ressources financières qui lui permettraient d'influencer substantiellement la suite des événements dans les Balkans. De plus, certains Occidentaux craignent que l'approche actuelle du Pacte de stabilité et du Processus de stabilisation et d'association ne gêne elle aussi l'intégration pleine et entière des Etats balkaniques à l'UE. Il conviendrait, selon eux, de réviser cette approche afin de permettre aux pays de la région de devenir rapidement membres associés de l'Union et membres du CEFTA, et de rallonger le temps de pré-adhésion⁴³.

A ce stade se pose la question de savoir comment mettre en œuvre les stratégies de la Banque mondiale et du Pacte de stabilité, qui sont essentiellement des stratégies post-conflit, lorsque le conflit n'est pas terminé. Autrement dit, « comment la stratégie économique conçue par la communauté internationale peut-elle être mise en œuvre dans le cadre d'une « insécurité contrôlée » promue par la communauté internationale ? »⁴⁴. Les risques sécuritaires dans les Balkans sont structurels et l'expérience des protectorats dirigés par l'OTAN en Bosnie et au Kosovo a montré que la présence de forces de paix internationales peut pacifier des conflits armés mais ne peut éliminer leur cause. La situation économique de la Bosnie se répète au Kosovo-Metohija, qui dépend de plus en plus de l'aide humanitaire. Même dans les pays candidats à l'UE, tels que la Roumanie et la Bulgarie, la frustration est profonde à l'égard des institutions démocratiques et des gouvernements, qui ne suscitent plus la confiance. De nouveaux conflits ethniques et territoriaux dans les Balkans pourraient conduire à une prolifération accrue des protectorats et des Etats faibles, c'est-à-dire d'Etats qui ne veulent pas ou ne peuvent pas créer et mettre en œuvre des normes juridiques. En résumé, l'un des principaux aspects du retour à la normale et du développement des Etats balkaniques est la stabilisation des institutions gouvernementales et le rétablissement de leur autorité à travers leurs liens avec les institutions, le potentiel économique et les politiques de l'Union européenne. Autrement dit, la stratégie de l'UE à l'égard de l'Europe du Sud-Est doit être la même et disposer des mêmes ressources que le Plan Marshall et la politique de la Communauté européenne lors de l'« élargissement au Sud » dans les années 70, ainsi qu'à l'Europe centrale et orientale à la fin des années 80 et au début des années 90.

⁴³ Michael Emerson, « Reconsidering EU Policy for South East Europe after the Regime Changes in Serbia and Croatia », *CEPS South East Europe Monitor*, n. 16, Bruxelles, octobre 2000.

⁴⁴ Ivan Krastev, *op. cit.* dans note 42, p. 13.

Les dilemmes posés par l'intervention de l'OTAN contre la RFY au printemps 1999 ont des conséquences politiques directes sur les relations transatlantiques et ne seront peut-être résolus que par le résultat final de l'évolution qui s'est produite après la fin de la guerre. Le bilan est contradictoire ; il serait prématuré de conclure qu'une page a été tournée après dix années de conflits et de crises ethniques dans les Balkans. Avec ses interventions en Bosnie-Herzégovine (1995) et au Kosovo-Metohija (1999), l'OTAN est devenue un important facteur de sécurité dans la région, mais son rôle s'est limité au maintien du statu quo territorial et politique sans possibilité d'influencer les processus politiques et économiques dont dépend la stabilisation à long terme de la région. A l'heure actuelle, seule l'Union européenne peut jouer un tel rôle comme le montre sa politique dans la région à travers le Processus de stabilisation et d'association et le Pacte de stabilité. Toutefois, il n'est pas interdit de penser que ces deux instruments sont peut-être devenus obsolètes. Pour la plupart des pays de la région, ils ne peuvent être que des dispositions provisoires ; ils ne peuvent remplacer le processus d'adhésion dont l'objectif ultime est de devenir membre plein de l'Union. L'instrument politique le plus important, voire unique, de l'Union européenne dans cette région est la promesse d'une adhésion à part entière à l'UE, si les politiques des forces libérales et démocratiques sont garanties. Toutefois, il serait erroné de s'attendre à ce que l'intégration soit possible en outrepassant le rôle de l'Etat. Une fragmentation supplémentaire des actuels Etats multinationaux ne serait pas bénéfique car elle ne résoudrait pas les conflits ethniques et territoriaux résiduels mais leur donnerait une forme intergouvernementale et conduirait à une prolifération accrue des micro-Etats faibles et instables. En revanche, le soutien aux gouvernements démocratiques promouvant l'économie de marché dans les actuels Etats balkaniques ainsi qu'à leurs relations intergouvernementales serait le fondement d'une solution politique de toutes les crises non résolues et simultanément éliminerait les obstacles susceptibles d'empêcher leur association à l'UE et l'intégration de la région toute entière.

II.4 Les Balkans ont-ils une importance ?

Pendant plus d'un siècle, la région balkanique a été l'endroit où l'Europe a projeté sa puissance et ses différences et où les guerres européennes ont éclaté. L'incapacité de contrôler les forces centrifuges de l'ex-Yougoslavie

et de prévenir ou d'arrêter la dissolution violente de la Yougoslavie ont gravement remis en question la PESC de l'UE tout en montrant clairement que l'OTAN demeure la seule organisation crédible en matière de sécurité militaire sur le continent. « A plus d'un égard, les Balkans occidentaux représentent une véritable menace pour la sécurité et la stabilité des Etats membres actuels et futurs de l'UE ainsi que pour la crédibilité et l'autorité de l'UE en tant qu'acteur mondial. L'Europe doit s'accoutumer à cette nouvelle responsabilité qui lui échoit et agir en conséquence »⁴⁵. La faiblesse initiale des politiques européennes dans les Balkans s'est confirmée lors de la guerre du Kosovo en 1999, qui fut essentiellement une opération américaine (OTAN) avec plus de 80% des sorties aériennes effectuées par l'aviation américaine. En conséquence, les pays de l'UE sont devenus plus actifs pendant les sommets de Cologne et d'Helsinki en articulant plus clairement leurs politiques de défense. Les Balkans sont peut-être la seule et unique chance pour l'Europe de développer des arrangements durables en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense.

⁴⁵ *The Balkans and New European Responsibilities, op. cit.* dans note 17, p. 9.

Chapitre Trois

Chapitre Trois

Ljubomir Frckoski

Cas exceptionnel dans la région, la Macédoine a acquis une autonomie et une indépendance légitimes (vis-à-vis de l'ex-Yougoslavie) de manière pacifique et en toute légalité ; elle a mené à bien sa transition démocratique pendant la période 1990-91 en franchissant les étapes obligées : premières élections démocratiques et pluralistes, déclaration d'indépendance et nouvelle constitution de l'Etat, avec le soutien et la reconnaissance de la Commission Badinter de l'UE. De plus, les négociations et l'accord concernant le retrait pacifique de l'armée yougoslave de Macédoine en 1991-92, ainsi que le retrait lui-même se sont déroulés sans incident.

Tout au long de ce difficile processus politique, notamment pendant la phase qui a suivi (marquée par les deux embargos économiques imposés par la Grèce à cause du différend sur le nom du pays, par le blocus de la Yougoslavie décidé par les Nations unies et des incidents entre minorités requérant l'intervention de la police), la Macédoine s'est distinguée par une stabilité politique et interethnique exemplaire. Cette stabilité semble pourtant avoir complètement échappé aux observateurs et aux analystes internationaux. Pourquoi ? Pourquoi la Macédoine est-elle à la fois si semblable à tous les autres Etats des Balkans et si différente ? Pourquoi n'est-elle pas touchée de la même manière par les événements politiques dans le sud des Balkans ?

La Macédoine doit en partie sa stabilité à son histoire et à son expérience politiques. Elle n'a jamais connu de guerre interethnique et ses différentes communautés n'ont pas de souvenir collectif négatif. Et même lorsque des tensions ont existé, les communautés ethniques ont réussi à cohabiter. En outre, le contexte culturel spécifique des communautés ethniques n'a pas de liens directs avec les cultures des voisins de la Macédoine (cela vaut également pour les Albanais de Macédoine). Les Macédoniens sont différents, avec un niveau de vie beaucoup plus élevé et une culture politique admettant les compromis, ce qui les fait passer aux yeux de leurs «frères» du Kosovo pour des êtres mous, opportunistes et arrogants.

Par ailleurs, constituant une nation slave relativement réduite, les Macédoniens se sont habitués à la cohabitation et à garantir leur survie culturelle. La position de l'Église orthodoxe macédonienne (EOM) l'illustre particulièrement bien. L'EOM n'est toujours pas reconnue par la famille des églises orthodoxes, même si elle est l'un des diocèses orthodoxes les plus anciens (Archevêché de Ohrid). De ce fait, elle a dû conclure avec le Vatican des alliances « politiques » plus fortes qu'avec Istanbul ou Moscou (sièges respectifs du Patriarcat œuménique et de l'Église orthodoxe russe). Il lui a donc fallu se livrer à des manœuvres politiques complexes en maîtrisant l'art du compromis politique et de la cohabitation. Ainsi (n'oublions pas que l'EOM est très importante pour la culture politique générale de la population orthodoxe), les valeurs libérales et les institutions démocratiques (enfin apparues après la chute du communisme) fonctionnent mieux et sont plus facilement intégrées en Macédoine que dans d'autres États « orthodoxes » comme la Serbie ou la Bulgarie.

Enfin, la Macédoine a eu la chance de disposer d'une élite politique compétente, libérale et responsable pour mettre en place les premiers éléments du pluralisme démocratique dans le pays. Cette élite est parvenue à réaliser le potentiel de l'histoire politique macédonienne, transformant le pays en une démocratie efficace et ouverte et le dotant d'une société multiculturelle.

Le deuxième groupe de facteurs qui a permis à la Macédoine de maintenir la stabilité dans cette région incroyablement instable de l'Europe est lié à ce que l'on pourrait appeler l'« équilibre de la terreur ». Située au carrefour géographique du sud des Balkans, la Macédoine est directement concernée par le passé très lourd de la région, truffé de conflits et de guerres : les pays voisins ont ainsi pu s'immiscer facilement dans ses affaires intérieures. La Macédoine attache donc une grande importance au principe de non-intervention, et elle a tout intérêt à maintenir la stabilité sur son territoire.

Les relations interethniques en Macédoine ont les caractéristiques suivantes :

- La différenciation ethnique entre la communauté dominante (macédonienne) et un important groupe minoritaire (la communauté albanaise) a un impact sur les relations générales entre la Macédoine et l'Albanie.
- Les relations interethniques entre la Macédoine et l'Albanie sont d'autant plus compliquées que le facteur religieux (les Macédoniens étant des

chrétiens orthodoxes et les Albanais des musulmans) contribue à donner l'impression qu'il existe un conflit de culture. Aussi déstabilisante cette différenciation semble-t-elle, la Macédoine n'en a pas souffert. Les Albanais de Macédoine et les Macédoniens de souche ont en effet davantage en commun que les Albanais du Kosovo et ceux de l'Albanie. Du reste, les identités collectives des groupes ethniques (Macédoniens et Albanais) ne sont pas concurrentes. Etant très différents, ils ne peuvent se mesurer les uns aux autres et évoluent en parallèle.

- Les antagonismes et les tensions ethniques se sont exprimés par la polarisation de plusieurs aspects culturels : éducation dans la langue maternelle, usage de cette langue dans les services publics étatiques et locaux, dans les institutions culturelles et les médias, et usage de symboles nationaux tels que le drapeau.
- Enfin, bien qu'internes, ces tensions et ces conflits ont revêtu une dimension régionale particulière, au regard en particulier de la « question albanaise ».

Quelle était et quelle est aujourd'hui la physionomie du système politique macédonien, notamment sa réponse aux conflits provoqués par les différences susmentionnées ?

- Premièrement, la Macédoine est devenue un Etat démocratique unitaire et a évité toute fédéralisation ou départementalisation en fonction de critères ethniques. L'expérience des conflits liés aux minorités dans la région a montré qu'un différend concernant un territoire peut conduire plus facilement à la purification ethnique qu'à la démocratie. Il a donc été important, pour la démocratie macédonienne, d'éviter à tout prix une interprétation collective de la souveraineté et ce, indépendamment de la résistance et des conflits que ce concept évoquait. La seule façon de promouvoir la démocratie en Macédoine a été de promouvoir la notion de droits individuels des citoyens.
- Deuxièmement, cette notion exige nécessairement un haut niveau de protection constitutionnelle et juridique des différences culturelles (plus élevé que dans les autres pays européens). Ces différences doivent être libres de tout lien avec la politique culturelle de la majorité, afin de permettre le développement du concept libéral des droits individuels. Sinon, une culture peut finir par être politisée de manière collective et autoritaire.
- Lorsqu'un Etat unitaire comprend plusieurs sociétés culturelles, le gouvernement doit faire preuve de beaucoup de souplesse et d'efficacité.

Autrement dit, dans un Etat faible, inopérant et ayant des préjugés ethniques, de telles sociétés n'ont aucune chance de survie. Le rôle joué par l'Etat doit être minime mais efficace en ce qui concerne le maintien de l'ordre et les services sociaux ; il doit également faciliter les contacts entre les différentes cultures.

- Cette fonction ne pourra être remplie que si l'Etat est *ouvert* et non pas une « forteresse ». Un Etat doit être réceptif, comme l'a d'emblée été la Macédoine, à toutes les formes d'aide d'experts et d'« arbitrage souple » où les questions liées aux droits de l'homme et des minorités sont examinées à travers une sorte de dialogue « trilatéral » permanent entre le gouvernement, la minorité et les experts et institutions étrangers. En d'autres termes, le renforcement de la capacité opérationnelle du gouvernement dans les relations interethniques aide à obtenir les résultats souhaités.

En appliquant ces principes, la Macédoine est parvenue à transformer sa fragilité en *stabilité* et donc à survivre à de sérieuses difficultés qui ont culminé avec la crise (des réfugiés) du Kosovo en 1999. Le succès de ce modèle macédonien de stabilité interethnique interne n'a pourtant guère attiré l'attention des analystes étrangers.

A quoi faut-il s'attendre dans un avenir proche et quels sont les défis internes et externes possibles pour la Macédoine ?

On peut affirmer que la Macédoine a géré avec succès la phase initiale la plus dramatique de la dernière crise du Kosovo, notamment l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo et en RFY, ainsi que la grave crise des réfugiés sur le territoire macédonien. Mais la Macédoine a été confrontée à l'un de ses problèmes les plus sérieux depuis la fin de la crise, avec l'introduction du Pacte de stabilité et l'évaluation par les pays d'Europe occidentale de l'importance des Etats balkaniques.

Les paramètres fondamentaux de l'évaluation du processus de stabilisation dans la région sont les suivants : soutien de la démocratie dans les sociétés multiethniques ; réformes des systèmes politiques et économiques conformément aux critères de l'Union européenne ; protection juridique et concrète des droits de l'homme et des minorités, conformément là encore aux normes européennes.

Depuis la crise des réfugiés, la position internationale et le rôle de la Macédoine ont perdu du terrain pour trois raisons :

- le rôle accru des pays européens par rapport à celui des Etats-Unis pendant la phase d'après-crise dans la région ;
- la confusion et la méfiance implicite des pays d'Europe occidentale à l'égard de la stabilité auto-déclarée des sociétés multiethniques ; et
- le niveau d'organisation et de préparation stratégique très limité des autorités macédoniennes pour assurer leur propre promotion et améliorer leur position en exploitant leurs atouts.

Le premier de ces facteurs est dû au manque d'expérience et d'habitude de la Macédoine en matière de diplomatie européenne. Même les Etats européens les mieux intentionnés hésitent et ne savent pas quelle attitude adopter à l'égard de la Macédoine, compte tenu de leurs préoccupations et de leurs intérêts traditionnels pour certains Etats balkaniques. Le fait que le lobby macédonien dans ces Etats européens soit plus petit et plus faible que celui des anciens Etats balkaniques complique la tâche des autorités macédoniennes. La perception de la stabilité de la Macédoine est perturbée par le manque de confiance chronique dans sa capacité de durer, en raison en partie de l'action constante des lobbys dans les pays voisins. C'est donc avec une certaine hypocrisie que l'UE, incapable de définir clairement ses priorités, prône la paix, la stabilité et le soutien à la démocratie dans les sociétés multiethniques.

Le deuxième facteur concerne le concept de *démocratie dans les sociétés multiethniques*, une chose que personne ne pense réalisable. Une société multiculturelle véritablement démocratique, comme la Macédoine, est une exception. Le concept de « multiculturalisme plus démocratie » n'a été accepté par aucun autre Etat de la région : dans la pratique, seules les minorités ethniques croates, serbes et albanaises des Balkans y croient, alors que ces mêmes Croates, Serbes et Albanais ont tendance à réprimer leurs minorités dans leur propre pays.

Bien que l'ayant inventé, les pays d'Europe occidentale comprennent difficilement comment le concept de multiculturalisme fonctionne dans la pratique. Leur expérience est celle des cultures nationales homogènes, fondées sur la règle de droit imposée par des majorités élues, selon les idées de John Stuart Mill sur l'homogénéité et la démocratie.

L'actuelle stabilité en Macédoine est considérée avec méfiance par l'Europe occidentale, dont la stratégie dilatoire part du principe que les sociétés multiculturelles sont nécessairement instables. Ainsi, différents scénarios apocalyptiques de désintégration possible de la Macédoine et de ses suites ont été envisagés au moment où l'Albanie et la Bosnie se délitait : le Kosovo allait exploser, la Serbie serait elle aussi confrontée à la désintégration et la criminalité organisée se généraliserait en Bulgarie. Entre temps, la Macédoine a subi deux embargos imposés par la Grèce et souffert de celui décidé par les Nations unies à l'encontre de la Serbie, d'une tentative d'assassinat du président, d'une crise massive de réfugiés et de nombreux efforts visant à déstabiliser sa base interethnique. Le fait qu'elle ait survécu à ces épreuves n'est-il pas une preuve suffisante de sa stabilité ? Pourquoi les Etats européens ne voient-ils pas que la Macédoine est la seule « réussite » de la région et la clé de leur succès dans cette partie du monde, autrement dit que sa fragilité est en fait sa stabilité ?

On peut conclure qu'en matière de multiculturalisme et de démocratie, il existe un consensus précaire entre les Etats d'Europe occidentale au sujet de la Macédoine. La fin de la crise du Kosovo a finalement fait craindre à l'UE que la situation n'échappe à son contrôle, étant donné son incapacité de décider si la stabilité de la région dépendra finalement de son soutien aux Etats existants (à certaines conditions) ou aux « ethno-nations » (les Albanais, par exemple).

Le conflit actuel du sud de la Serbie est théoriquement et juridiquement différent de celui du Kosovo. S'il s'étend parce que les groupes militants albanais auront réussi à obtenir un soutien international, l'OTAN et l'UE deviendront finalement prisonnières de la thèse d'une Grande Albanie. Une levée de boucliers (explicite ou implicite) contre l'OTAN se produirait alors dans la région, qui menacerait encore davantage la position de la Macédoine.

Les militants albanais interprètent mal le soutien international au Kosovo, qui leur semble être l'autorisation de progresser sur le territoire de la RFY. Cet aspect est crucial pour les perspectives de paix dans la région. La communauté internationale devrait agir de manière plus déterminée, en appliquant toutes les dispositions de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies sur le Kosovo et en affaiblissant les Albanais et

autres militants. Un compromis applicable avec ces groupes extrémistes ne sera jamais possible. Ils s'opposent à la tenue d'élections nationales légitimes au Kosovo ainsi qu'à l'émergence de toute forme d'élite politique normale. Il est nécessaire de créer un protectorat international sans aucun compromis sur la question de l'indépendance officielle. On peut affirmer que la situation dans le sud de la Serbie a empiré depuis les élections municipales au Kosovo et la défaite magistrale des segments les plus radicaux de l'élite politique des Albanais du Kosovo.

Telle sera la situation pendant les dix prochaines années au moins. A long terme, certains changements seront nécessaires pour l'ensemble de la région, notamment en ce qui concerne l'intégration à l'UE. Promouvoir la sécurité des Etats et de leurs citoyens est probablement le préalable au développement de la paix et de la stabilité dans la région. Deux événements sont plutôt encourageants. Premièrement, les acteurs internationaux étant impliqués de manière inextricable dans la zone et n'ayant aucune chance de s'en sortir dans un proche avenir, il y a fort à parier qu'ils feront tout leur possible pour couper ce nœud gordien. Deuxièmement, tous les Etats balkaniques soutiennent le Pacte de stabilité et y participent.

Ce qui fait défaut toutefois est une base conceptuelle pour soutenir la démocratie ainsi que les droits de l'homme et des minorités. Il est absurde de chercher à encourager simultanément des pratiques antagoniques : le multiculturalisme en Macédoine à travers une démocratie consensuelle ou un fédéralisme fonctionnel, l'homogénéisation de la Bulgarie et un statut spécial pour les minorités du Monténégro, par exemple. L'objectif doit être le même partout, à savoir la création d'une nation de citoyens et la protection de l'identité culturelle des communautés ethniques.

Pour réaliser ces objectifs, il faut remplir certaines conditions. Premièrement, tous les pays de la région doivent se doter d'une administration efficace et non corrompue. C'est la condition sine qua non d'une véritable évolution. L'Etat doit être fort, mais sans s'orienter vers le nationalisme extrême des Etats des Balkans, qui oppriment leurs minorités, sont corrompus de l'intérieur, dominés par un parti, et n'offrent pas les services de base à leurs ressortissants.

Deuxièmement, il est essentiel de déterritorialiser les droits de toutes les minorités (sauf dans des régions comme le Kosovo, qui ont toujours été

autonomes). La territorialisation des droits collectifs ou culturels dans des sociétés divisées sur le plan culturel (ou multiculturelles) ne favorisera pas le mini-culturalisme dans ces nouvelles entités mais y rendra plus probables les actes de purification ethnique. Pour y parvenir, il serait judicieux de centraliser les différents services en une seule administration afin d'aider les citoyens et d'adopter une attitude équitable à l'égard des communautés culturelles, évitant ainsi leur « ghettoisation ».

Troisièmement, ces sociétés doivent être ouvertes à l'intervention d'une tierce partie, en l'occurrence la communauté internationale. Il est nécessaire qu'elles acceptent le principe de « souveraineté flexible » (que les pays d'Europe occidentale reconnaissent tous), notamment pour la résolution des conflits et des différends liés à l'application de normes concernant les droits de l'homme et des minorités. Dans les cas où la méfiance entrave le règlement d'un différend, la participation d'une tierce partie respectée sur la scène internationale est cruciale. Ce type d'approche « trilatérale » permet de traiter avec succès la question des minorités.

L'ouverture est également nécessaire pour appliquer les normes internationales dans une atmosphère de coopération entre voisins dans les Balkans. L'expérience montre que, s'ils prennent seuls l'initiative de coopérer, ces pays (même si certains le démentent constamment) ne sont en fait pas capables de le faire sans discrimination. Il existe une crainte sous-jacente de domination des pays faibles par les pays forts, qui ne peut être surmontée que par l'application de normes et de garanties internationales. Des mécanismes pénalisant les tyrans locaux sont nécessaires. Les sociétés balkaniques doivent donc s'ouvrir à la communauté internationale pour protéger la société civile de la domination interne des gouvernements nationaux. Cela est possible grâce à un système d'aide financière aux initiatives non gouvernementales, à la création de réseaux régionaux et internationaux, ainsi qu'aux pressions exercées sur les Etats pour qu'ils définissent des normes de conduite et de tolérance à l'égard de ces initiatives. Il est également important de faire la distinction entre cette ouverture des Etats balkaniques sur la voie de la transition démocratique et la création d'une « mentalité de protectorat », qui encourage la passivité.

Dans ce contexte, les Etats de la région doivent être déterminés à défendre leurs intérêts. La Macédoine a, à cet égard, plusieurs handicaps : définition imprécise de ses priorités et absence presque totale de stratégie cohérente à

terme (hormis son souhait maintes fois répété de rejoindre les structures euro-atlantiques); insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines dont elle dispose pour appliquer le Pacte de stabilité et préparer ses projets au niveau opérationnel; chaos administratif; mentalité de laisser-faire typique des protectorats (ce sont les autres qui décident de tout).

Le fait que les autorités macédoniennes pensent, à tort, que seuls importent les projets économiques est une source de préoccupation. Comme elles ne s'intéressent guère aux initiatives concernant les droits de l'homme, les droits des minorités, la tolérance, etc., on peut imaginer que la Macédoine n'aura pratiquement rien à apporter aux délibérations sur le modèle le plus approprié de relations interethniques pour la région. L'avenir du pays pourrait en souffrir terriblement. Un autre souci est la confusion des pays d'Europe occidentale, qui n'ont pas été capables d'approcher de manière claire et influente l'approche par projets (Pacte de stabilité) qui instaurera effectivement la paix et la stabilité dans la région.

Conclusion

Pendant quelque temps encore, la Macédoine sera confrontée à un certain nombre de défis, qu'elle devra relever en association avec la communauté internationale :

- L'intensification possible des incidents militaires créés par les structures paramilitaires des Albanais du Kosovo. Ce point essentiel dépend de la capacité des acteurs internationaux de contrôler la situation au Kosovo et d'appliquer la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies sur le Kosovo.
- Le maintien de la participation des partis albanais au gouvernement avec le principal parti d'opposition macédonien, si la coalition actuelle devait s'effondrer. Dans ce cas, il est très important que la communauté internationale s'efforce de convaincre les acteurs politiques de la Macédoine des bénéfices d'une transition « douce » du pouvoir et qu'une coalition interethnique soit maintenue.
- La sécurité des frontières macédoniennes, notamment avec le Kosovo, doit absolument être garantie pour empêcher l'extension des forces militantes, militaires et criminelles à l'intérieur et à l'extérieur de la Macé-

doine. Là encore, la participation active de la communauté internationale est cruciale.

- Un programme d'investissement économique cohérent et bien géré est capital sur les plans aussi bien politique qu'économique pour la stabilité à long terme de la région, dans laquelle la Macédoine a un rôle crucial à jouer.

Chapitre Quatre

LA MINUK ET LA KFOR AU KOSOVA¹

Ylber Hysa

Plus de dix-huit mois se sont écoulés depuis l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Il est grand temps d'analyser la mission de la communauté internationale au Kosovo et l'évolution de la situation sur ce territoire.

Plusieurs théories ont été émises sur ce que la communauté internationale allait faire à partir du moment où elle pénétrerait au Kosovo. La mission intérimaire des Nations unies d'administration du Kosovo (MINUK) fut au départ critiquée pour plusieurs raisons. Certaines étaient liées à l'expérience de missions similaires des Nations unies en Bosnie, au Rwanda et ailleurs. Les attentes découlaient, d'une certaine façon, de la conviction que, cette fois, les Nations unies entreprendraient une action différente, quelque chose qu'elles n'étaient probablement pas en mesure de faire, compte tenu de leur expérience et de leurs compétences. D'un autre côté, les partisans de l'Organisation l'ont soutenue en principe, dès le début de l'opération, pour tout un ensemble de motifs, surtout parce qu'ils la considéraient comme la seule instance capable d'entreprendre de telles missions. Ce groupe « loyaliste » pro-Nations unies a toujours eu pour but la défense des principes auxquels adhère l'Organisation. A cette occasion, il a souligné que la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies était le seul point d'accord au sein de la communauté internationale, ajoutant que toute autre initiative mettrait en danger la mission au Kosovo et la présence permanente des troupes de l'OTAN sur son territoire.

L'« accord militaro-technique » de Kumanovo (portant création de la Zone de sécurité terrestre, s'étendant sur cinq kilomètres à l'intérieur de la Serbie) conclu après onze semaines de bombardements de l'OTAN doit son existence aux frappes aériennes et aux pertes de la Serbie sur son infrastructure, son économie et son industrie, à un grand nombre d'initiatives diplomatiques, et au calcul fait par Milosevic qu'il fallait à tout prix éviter une

¹ L'orthographe de Kosovo et de Pristina utilisée par l'auteur n'a pas été modifiée, car il nous semble que l'authenticité de ce document en serait amoindrie (ndlr).

guerre terrestre. Le différend s'est donc prolongé par toutes sortes de moyens légitimes et politiques ; la résolution 1244, par exemple, reconnaît la souveraineté de la RFY sur le Kosova, et crée de nombreuses incertitudes dans la mesure où, comme nous le verrons plus loin, elle peut donner lieu à des interprétations très différentes par les parties impliquées, allant de la perception rigide du texte, considéré comme un texte de loi, au mépris total de cette résolution.

C'est ce qu'illustre parfaitement la disposition concernant les privatisations, dont l'interprétation (notamment la grande confusion entourant la notion de « propriété d'Etat ») a empêché d'appliquer la résolution de manière satisfaisante.

Du reste, bien que la mise en œuvre de la résolution 1244 ait commencé il y a plus de dix-huit mois, aucune privatisation n'a eu lieu jusqu'ici et aucune réglementation n'a été ébauchée à ce sujet dans le Kosova d'après-guerre. En fait, le Kosova est certainement le seul endroit de l'ancien bloc socialiste où ce processus n'a pas encore démarré, même si la transition économique est impossible sans privatisation. C'est l'improvisation qui y a plutôt été la règle ; en l'absence de privatisations véritables, l'ensemble de l'industrie et des moyens de production – le cœur de l'économie du Kosova – pourrait finalement être laissé à la grâce de Dieu.

Un deuxième exemple, reflétant encore plus clairement l'ambiguïté de la résolution 1244, a été la décision prise par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies (RSSG) de faire du Deutschmark la devise kosovare pendant la durée de l'administration internationale. Le dinar yougoslave est une monnaie dévaluée que personne ne prend au sérieux, même en Serbie. Dans ce contexte, le DM a été la principale devise en circulation et acceptable dans toutes les transactions économiques et financières, légales comme illégales. En outre, la décision du Monténégro d'adopter le DM sans se poser de questions a renforcé celle de la MINUK de faire la même chose au Kosova. Ce choix fut cependant vivement critiqué au siège des Nations unies à New York, qui avait une « conception » différente de la résolution 1244.

A ce propos, il convient également de mentionner la décision précoce de la MINUK d'accepter toutes les lois yougoslaves antérieures à la promulgation de la résolution 1244. Il s'agissait de 47 lois discriminatoires concernant les

Albanais et interdisant par exemple l'acquisition et la vente de propriétés entre les Serbes et les Albanais, ainsi que de lois imposées par Belgrade de la façon la plus arbitraire, suite à la loi anti-constitutionnelle qui avait conduit à l'*anschluss* du Kosova à la Serbie et à la suppression de l'autonomie de ce dernier². Ces lois permirent à la Serbie de créer un système de ségrégation, légitimant ainsi une situation d'apartheid et de politiques coloniales. Finalement, la MINUK décida d'améliorer la situation en révoquant les lois discriminatoires et celles qui ne se conformaient pas aux normes européennes. Néanmoins, en dépit de cette révocation et de l'application de règles spéciales, le problème est resté en suspens, dans la mesure où la constitution yougoslave était le cadre légal d'un ancien Etat communiste qui n'existait plus ! Mais, pour parvenir à une décision politique à ce sujet, il faudrait une confrontation entre les deux parties et un accord de respecter « loyalement » la résolution 1244. Par conséquent, la question du cadre juridique, essentielle pour le Kosova de l'après-guerre, est devenue un moyen de dissuasion ayant un impact sur la souveraineté de la RFY. La population a oublié que le Kosova avait sa propre constitution, fondée sur la constitution yougoslave de 1974, et que l'introduction d'un cadre juridique dans une constitution provisoire ne pouvait déterminer le futur statut du Kosova.

IV.1 La double gouvernance : cohabitation politique des administrateurs internationaux et des Kosovars sous l'égide de la MINUK

Concernant l'adoption rapide de la résolution 1244 et l'accord relatif au déploiement des troupes de la KFOR et de l'administration internationale au Kosova, il convient de rappeler que cette dernière a déterminé, dès le début, la nature de la mission. Immédiatement, l'administration internationale dut faire face à une situation de totale confusion. Confrontée à un environnement chaotique qui portait les stigmates d'une guerre terrible – retour de 850.000 réfugiés (jamais, dans l'histoire moderne, des personnes déplacées ne sont revenues aussi rapidement dans leur pays une fois la guerre terminée), avec 120.000 maisons détruites et 500.000 personnes déplacées –, la mission de la MINUK avait un véritable défi à relever. La tâche était rendue encore plus difficile par les problèmes économiques qu'engendraient la

² « Problems of Ownership and Property Rights in Kosova, Analyses and Recommendations », *KACI special report*, Pristina, août 1999.

politique coloniale de Belgrade et sa politique d'apartheid au Kosovo, où les Albanais employés dans les entreprises, la police et l'administration avaient subi pendant dix ans des licenciements abusifs.

La mission internationale au Kosovo est arrivée sur place avec un agenda totalement improvisé et sans vision claire d'une stratégie à long terme. Ainsi, la MINUK a changé deux fois d'orientation. Elle a d'abord adopté la manière forte, reprenant autant de compétences gouvernementales que possible, surtout pendant la première phase de dissolution des structures de gouvernement parallèles au Kosovo et de démilitarisation de l'ALK. Le succès était d'autant moins garanti qu'une administration efficace faisait clairement défaut. Une société d'après-guerre, restée sans force de police pendant cinq mois, sans eau ni électricité, avec un demi-million de personnes déplacées et sans la moindre perspective de développement économique, ne pouvait pas facilement fonctionner. Une autorité absolue ne pouvait être instaurée dans une situation de déficience et sans un minimum de maintien de l'ordre et de sécurité. Il convient également de mentionner que le budget consolidé du Kosovo ne dépassait pas le coût d'une journée de frappes aériennes de l'OTAN. Environ six mois après le début de son mandat, la MINUK adopta une autre formule : celle du partage du pouvoir avec les forces politiques locales. Cette décision déboucha sur la création du Conseil intérimaire administratif et du Conseil transitoire du Kosovo, considérés, malgré leur caractère essentiellement consultatif, comme le centre de coordination gouvernemental et pré-parlementaire.

Ce processus de partage du pouvoir entre Albanais et la communauté internationale, et l'intégration des structures politiques kosovares, furent un signal d'alarme pour les Serbes radicaux au nord de Mitrovica, qui, alarmés par la décision de la Commission nationale serbe de partager le pouvoir avec les structures internationales, ripostèrent par une série de provocations sérieuses en incitant à la violence contre les Albanais.

Après quoi, il fut clair que la MINUK n'était pas capable simultanément de gérer la mise en place d'un nouveau gouvernement et de contenir l'escalade de la violence.

IV.2 Départements de la MINUK : coincés entre les élections, le défi de la formule de Rambouillet et un budget limité

Suite à la décision concernant le partage du pouvoir avec les Kosovars, les coresponsables des trois principaux partis kosovars (LDK, PDK et LBD) ainsi que des représentants d'autres partis ont rejoint les différents départements de la MINUK, dont certains sont dirigés par des représentants de la minorité.

Sur un total de 20 départements de la MINUK, 14 ont approuvé une réglementation et défini des responsabilités. D'une manière générale, le budget alloué, extrêmement limité, leur a posé de sérieux problèmes. Clairement et exclusivement dépendant des donateurs, un tel budget n'est pas, à l'heure actuelle, fondé sur le recouvrement de l'impôt public³. Ces départements ont en fait été mis en place longtemps après avoir été créés suite à l'accord sur le partage du pouvoir. Ils emploient aujourd'hui localement 1.325 personnes, alors qu'il n'y a pas si longtemps, dans certains départements, le seul employé local était le chef conjoint du *Democratic Governance and Civil Society Support*.

Certains départements, comme celui de l'éducation et des sciences, sont très importants compte tenu du grand nombre d'employés dans la section de l'éducation kosovare (environ 65% de la population kosovare ont, selon les estimations, moins de 35 ans); environ 28.000 employés sont inscrits dans la section éducation et dans les institutions scientifiques. Le budget de ce département est de DM 116,2 millions, dont la moitié a été dépensée jusqu'ici, essentiellement pour les manuels scolaires et la reconstruction des écoles détruites pendant la guerre ou mal entretenues pendant la domination serbe. La coordination de ces départements après les élections locales demeure néanmoins un sérieux problème car il faut décider comment l'autorité sera partagée entre les autorités locales et centrales. La situation deviendra en effet très vite irrégulière dans la mesure où la composition des autorités locales sera déterminée par les élections, alors que le pouvoir central dépendra de nominations, d'une combinaison de représentants des organisations internationales (conformément à la résolution 1244) et des forces politiques kosovares qui peuvent se retrouver, après les élections locales, avec une composition complètement différente, allant ainsi à

³ Tom Koenigs, représentant officiel de la MINUK, a déclaré qu'« un budget fonctionnel interne devrait être établi au Kosova », ajoutant que « d'ici trois ans, aucun fond ne sera plus accordé au Kosova ». *Zeri*, 25 août 2000, p. 9.

l'encontre des décisions de Rambouillet. D'un autre côté, les rapports du conseil municipal (élu) et de l'administrateur international peuvent parfois provoquer une situation conflictuelle en ce qui concerne les mécanismes décisionnels et les autres intérêts. C'est pourquoi il est nécessaire de préparer des élections au Kosova à un niveau national et de créer un cadre juridique pour régler le partage du pouvoir.

Un autre aspect dont les départements de la MINUK doivent s'occuper est la transparence et la surveillance. Par exemple, les événements regrettables de Mitrovica qui ont choqué l'opinion kosovare, lorsque 13 Serbes accusés de crimes de guerre ont réussi à s'évader d'une prison gardée par la police internationale et la KFOR, soulèvent la question du partage des responsabilités⁴. A qui appartiennent-elles et vis-à-vis de qui ? Dans tout pays « normal », une telle bévue se solderait par la démission de l'un au moins des ministres responsables. Au Kosova, ce type d'incidents s'est souvent produit dans le passé, deux fois dans la partie nord de Mitrovica, sans que personne ne soit inquiété.

Tous ces événements soulignent l'urgence de doter le Kosova de structures gouvernementales à travers un système fondé sur des mécanismes liés entre eux par une solide chaîne de commandement et qui ne soit pas responsables seulement devant le Conseil de sécurité. Autrement dit, le Kosova ne peut avoir des institutions fonctionnant normalement sans autorités gouvernementales normales, comme partout ailleurs à l'ouest ; cette équation n'a aucun impact ni sur la souveraineté ni sur la légitimité puisqu'elle se fonde sur une résolution des Nations unies habilitant l'administration internationale intérimaire.

IV.3 Les problèmes de la KFOR

La guerre au Kosova a représenté une évolution radicale de la stratégie de l'OTAN qui, en intervenant, a donné un nouveau visage à l'intervention humanitaire. Elle s'est en effet soldée par le retour dans des proportions quasi bibliques de plus de la moitié des personnes déportées et par la

⁴ Tous les quotidiens kosovars consacrèrent leurs gros titres au scandale de la prison de Mitrovica, notamment aux réactions des partis politiques kosovars et de l'opinion publique.

présence de forces de sécurité et d'une administration internationale sous la bannière des Nations unies au Kosovo. On oublie souvent que l'équilibre stratégique a été préservé pour empêcher toute expansion militaire dans les pays voisins, notamment en Macédoine. Les résultats sont toutefois incertains. La question se pose en effet de savoir si l'OTAN est parvenue au but recherché.

Slobodan Milosevic a en fait empoisonné la vie des troupes de l'OTAN, c'est-à-dire de la KFOR – à l'est avec Presheva⁵, au nord avec Mitrovica et à l'ouest avec le Monténégro. Dans un tel contexte, les troupes de l'OTAN au Kosovo ne sont pas simplement des forces traditionnelles de maintien de la paix, elles sont aussi dans un sens une ligne de front observant les développements dans les Balkans occidentaux. Mais il est difficile de prévoir la réaction de l'OTAN en cas de conflit. Jusqu'ici, l'OTAN a indiqué qu'elle n'interviendrait jamais en dehors du territoire du Kosovo, notamment dans la vallée de Presheva. Pour ce qui est de Mitrovica, la responsabilité de la KFOR est claire, puisqu'il s'agit du territoire kosovar. Toutefois, s'il devait y avoir un conflit de type Irlande du Nord, les forces de l'OTAN se retrouveraient dans une situation ingérable. Maintenir les deux parties belligérantes séparées de chaque côté de l'Iber pourrait changer radicalement la situation. Dans ce cas, l'OTAN y serait comme une sorte de requin dans une rivière, dont l'énorme potentiel militaire ne serait pas adapté à un tel conflit, alors que la police de la MINUK s'est montrée incapable d'apaiser les combats. Finalement, Mitrovica est moins une question sécuritaire ou militaire qu'un problème politique grave. Bref, une solution militaire au nord de Mitrovica est difficile à envisager tant qu'il n'existe aucune solution politique (ni économique). Ce Mostar du Kosovo est une véritable impasse pour l'OTAN.

Le Monténégro est l'un des problèmes ayant des effets directs sur la mission internationale au Kosovo et sur le Kosovo lui-même. Tout développement crucial des relations entre Belgrade et Podgorica aurait des répercussions sur la région, et notamment sur le Kosovo, qui, selon la résolution 1244, est placé sous la souveraineté de la RFY. Les changements imposés par Slobodan Milosevic en ce qui concerne la constitution de la RFY sont virtuellement à l'origine du non-fonctionnement de cette fédération. Cliniquement morte, la patiente n'a été maintenue en vie jusqu'ici que grâce

⁵ Egalement connu sous le nom de Presevo.

à la volonté de la communauté internationale de garantir la viabilité du gouvernement post-Milosevic en Serbie.

IV.4 Elections : le test démocratique des Kosovars

Les élections locales ont eu lieu au Kosova le 28 octobre 2000. Les premières élections libres de l'histoire du Kosova sont un événement très important qu'il faut prendre en compte. Le débat a surtout porté sur l'opportunité ou l'aspect prématuré des élections. Le fait que, une guerre destructrice aidant et avec l'héritage négatif des dix dernières années, les Kosovars, qui bénéficiaient pourtant autrefois d'une grande autonomie, aient été écartés de tous les secteurs – administration, tribunaux, police, industries – dotés d'institutions établies, a profondément marqué la société kosovare. En conséquence, le plus urgent après l'établissement de l'administration internationale au Kosova a été de savoir s'il fallait d'abord mettre en place des institutions démocratiques, puis organiser des élections, ou l'inverse.

Le débat sur l'urgence des élections semble avoir pris naissance dans les capitales occidentales sous l'influence de la situation chaotique apparue après le déploiement des troupes de la KFOR et de la mission des Nations unies au Kosova. Contraints d'élaborer une « stratégie de sortie » dans une situation où la MINUK était incapable de gérer la situation et où les troupes de la KFOR étaient réticentes à agir en dehors de leur mandat militaire, les Occidentaux ont cherché une solution. De ce fait, la formule de partage du pouvoir n'a été jugée valable que dans l'immédiat, alors que l'organisation d'élections était une solution à terme dans une stratégie conçue pour empêcher que la situation ne devienne ingérable. La dernière phase, celle de la définition du statut final du Kosova, semble trop distante ; elle n'aura lieu qu'après une série de mesures liées à la construction institutionnelle au Kosova, ainsi qu'aux événements hors du Kosova. Néanmoins, la décision de tenir des élections locales, qui devront être suivies d'élections nationales en été 2001, a été l'une des mesures les plus décisives prises par la communauté internationale. La combinaison du processus électoral et de la mise sur pied d'institutions autonomes est le test déterminant pour l'avenir du Kosova ainsi que pour le destin de politiques internationales au Kosova. Cette phase « à moyen terme » arrive immédiatement après la fin d'une phase d'urgence, qui a traité de l'amélioration de la situation sur le terrain et du retour des réfugiés. La troisième phase, la définition du statut final du

Kosova, n'a pas encore eu lieu. La phase actuelle comporte des difficultés concrètes telles que la mise en place des institutions, la coordination des autorités gouvernementales et locales ainsi que la répartition des responsabilités, la détermination des politiques économiques et de développement, les privatisations, l'administration et les autres questions ayant des incidences quotidiennes, y compris les élections nationales et la création d'un plus haut niveau de partage du pouvoir au Kosova. Ce gouvernement collégial avec les Kosovars sera le plus difficile pour l'administration internationale : il faudra encore plus d'engagement, de savoir-faire, de dévouement et d'initiative ainsi que davantage de coordination et de soutien de l'intérieur et de l'extérieur du pays. Deux priorités seront de vérifier le mandat du RSSG et de définir un programme économique et politique très clair.

Sur le plan politique, le Kosova d'après-guerre a fait l'expérience d'un gouvernement provisoire imposé et de tentatives de forger un partenariat politique spécifique. La violence utilisée contre certains membres des partis politiques, essentiellement la LDK (Ligue démocratique du Kosova) pendant la campagne électorale a montré que la tolérance politique est sérieusement mise en cause⁶. La violence ethnique et l'intolérance compliquent la tâche de la mission internationale depuis les élections locales. La participation des Serbes au pouvoir et le maintien des droits de tous les citoyens kosovars sans discrimination d'aucune sorte pose encore des problèmes concrets.

Ce que la communauté internationale doit garantir est que la situation actuelle – absence de contrôle, de maintien de l'ordre et de la sécurité, de politiques de démocratisation et de stratégies économiques sur le long terme – ne perdure pas. De même, elle ne doit pas essayer d'appliquer une politique plus ou moins discriminatoire en raison de la complexité de la mission civilo-militaire. A l'évidence, cette politique a, de temps à autre, créé des situations où les forces politiques locales devaient réagir contre une telle discrimination. Une attitude privilégiant un élément politique plutôt qu'un autre pour satisfaire des intérêts à court terme a compliqué le processus de transition. Autrement dit, la communauté internationale au Kosova a jugé opportun de favoriser certaines personnes par rapport aux institutions.

⁶ En juillet 2000, l'avocat Shaban Manaj, militant politique de la LDK d'Istog, a été kidnappé et assassiné. En outre, quatre autres résistants de la LDK ont, selon certaines sources, été attaqués dans différentes villes du Kosova, en plus des anciens membres de l'ALK qui avaient déjà été assassinés.

Cette politique a eu pour effet de détourner la mission internationale au Kosovo de son objectif qui était de construire des institutions démocratiques. L'inefficacité de la police internationale, du système judiciaire et des prisons, ainsi que l'héritage de relations traditionnellement difficiles entre la population et la police serbe, ont assombri sérieusement les perspectives du maintien de l'ordre et de la sécurité.

IV.5 Les préoccupations de 2001

Les élections locales au Kosovo ont été considérées par bon nombre d'observateurs, d'analystes et de médias comme les plus réussies dernièrement dans la région. Elles ont été massivement soutenues par la population albanaise du Kosovo. Sachant qu'il s'agissait des premières élections démocratiques et pluralistes de l'histoire du Kosovo, elles ont témoigné de l'engagement des citoyens du Kosovo à exercer leur droit de voter d'une manière pacifique et démocratique, malgré l'inquiétude de nombreuses personnes qui déconseillaient vivement de s'engager dans ce processus électoral. Aujourd'hui, on attend les élections générales kosovares, prévues pour l'été 2001.

Quoi qu'il en soit, le nouveau RSSG, Hans Haekkerup, a envoyé des messages ambigus et contradictoires sur les élections générales. Il suggère que, sans une définition claire du cadre légal du Kosovo (c'est-à-dire le choix entre une loi fondamentale ou une constitution provisoire), des élections ne peuvent avoir lieu. Cette stratégie tout à fait nouvelle va à l'encontre de celle de son prédécesseur Bernard Kouchner, favorable à des élections générales avant tout, même si elles devaient avoir lieu sans cadre légal clairement défini. Qui plus est, M. Haekkerup a, pour l'instant, gelé la commission juridique conjointe de la MINUK (qui comprend des experts kosovars).

Le dilemme sur la priorité – élections ou cadre légal – est significatif de la façon dont s'imbriquent ces questions complexes. En d'autres termes, si certains aspects ne sont pas examinés à un certain niveau et dans un laps de temps déterminé, ils risquent de bloquer l'évolution actuellement positive du Kosovo. Définir un cadre légal pour le Kosovo a été l'un des défis les plus sérieux de la MINUK depuis le début de son mandat, comme l'ont indiqué à plusieurs reprises les Nations unies, le G-8 et d'autres institutions

politiques multilatérales. D'un autre côté, il est essentiel d'organiser des élections générales pour parachever le processus de démocratisation des institutions au Kosovo. Par conséquent, la définition d'un cadre légal, les privatisations et des élections générales doivent être les priorités du Kosovo en 2001. Si ces questions ne sont pas réglées comme elles le méritent, la mission des Nations unies au Kosovo pourrait dégénérer, réduisant à néant tout ce qu'elle a accompli jusqu'ici.

Un autre grand sujet de préoccupation qui compliquera le mandat du nouveau RSSG est le statut ambigu de la RFY, et la relation non résolue entre la Serbie et le Monténégro. Le Monténégro a déjà annoncé qu'un référendum sur son futur statut aura lieu en juin 2001. Par ailleurs, le Kosovo, libéré du joug exercé par Belgrade (par le biais de l'armée yougoslave et des forces de sécurité serbes), poursuit sa démocratisation indépendamment des événements en Serbie ou de ce que l'on appelle la RFY. Avec ses nouvelles institutions démocratiques, ses propres forces de police et les élections locales, Prishtina ne voit aucune raison de maintenir des liens avec Belgrade. Autrement dit, la RFY récemment admise aux Nations unies n'a absolument aucune légitimité interne.

Toute négociation sur le futur statut de la RFY devrait garantir des droits égaux entre les trois entités (Serbie, Kosovo et Monténégro). Avant d'entamer un quelconque débat sur leur avenir, ces entités devraient avoir la possibilité de devenir véritablement fonctionnelles. Dans le cas du Kosovo, cela veut dire parachever le processus de démocratisation des institutions, notamment l'organisation d'élections nationales, la création d'un parlement, etc., et garantir la protection des minorités. Dans celui du Monténégro, il faut renforcer la transition démocratique et le droit des citoyens d'exprimer leur opinion sur l'avenir de leur Etat dans un référendum contrôlé par la communauté internationale. La Serbie devrait, quant à elle, dissoudre l'appareil sécuritaire et d'autres vestiges du régime Milosevic, poursuivre la démocratisation et coopérer avec le Tribunal pénal international pour la Yougoslavie (TPIY), etc. Seulement alors pourraient avoir lieu des négociations entre la Serbie, le Monténégro et le Kosovo. Celles-ci pourraient concerner surtout les aspects légaux et les intérêts économiques de ces entités ainsi que les intérêts à long terme de la région, tout en tenant compte des intérêts des citoyens des entités respectives.

Bien entendu, un tel processus ne peut être mené à bien en à peine une année ou deux. L'évolution de la situation dans cette partie d'Europe a sa propre dynamique interne ; elle ne peut être adaptée artificiellement aux souhaits et aux programmes de la communauté internationale. Si les conditions susmentionnées ne sont pas prises en compte, la communauté internationale pourrait, en suivant dans les Balkans une stratégie de sortie rapide, se retrouver avec deux tâches à moitié terminées au Kosovo et en Serbie

IV.6 Leçons de la mission au Kosovo : davantage de responsabilités pour l'Europe

L'intervention de l'OTAN contre la RFY a été très importante dans la mesure où elle a mis fin à la purification ethnique au Kosovo, empêché le conflit de s'étendre aux pays voisins et représenté une nouvelle stratégie d'intervention humanitaire. Elle a suivi le même modèle que les autres guerres qui ont conduit à la désintégration de l'ex-Yougoslavie : tous les moyens politiques ayant été épuisés, l'intervention est devenue inévitable et cohérente.

Quoi qu'il en soit, après l'intervention, lorsque la promesse « forces de sécurité serbes dehors, réfugiés kosovars dedans » fut accomplie, l'OTAN et ses responsables politiques n'eurent aucune idée de ce qu'il fallait faire ensuite. L'OTAN aida la MINUK à mettre en place des institutions démocratiques en attendant que des changements aient lieu en Serbie. Il est clair qu'une stratégie à long terme dans ce contexte, ainsi qu'une définition claire des objectifs politiques et militaires de la mission faisaient défaut. Responsable du pilier militaire de la mission, l'OTAN fait néanmoins partie de la mission commune des Nations unies, qui englobe également les responsabilités civiles. Les échecs d'une partie de la mission se reflètent immédiatement sur ses autres parties. La mission des Nations unies est une structure globalement hétéroclite incompatible avec l'administration d'un pays, notamment si celui-ci se trouve, comme le Kosovo, dans une phase d'après-conflit et qu'il présente autant de problèmes. La lourdeur administrative, la concurrence des programmes nationaux, les problèmes budgétaires et autres ont mis en danger ce qui aurait pu être réalisé grâce à la victoire aérienne de l'OTAN.

Dans ce contexte, deux autres facteurs rendent cette mission plus difficile. Le premier est l'absence sérieuse d'une force de police internationale. Les problèmes sont nombreux. La législation est différente selon les pays et, à la différence des militaires, les policiers ne sont pas tenus de participer à des missions à l'étranger. Dans certains cas, les policiers non armés ne sont pas en mesure d'entreprendre une telle mission. En outre, il existe d'énormes différences d'expérience et de préparation entre les forces de police à travers le monde, et surtout un écart considérable entre leurs attitudes respectives. La langue s'est également révélée un problème majeur : ne connaissant pas le langage local, ces policiers ont des difficultés à communiquer avec les autochtones. De plus, la méconnaissance des coutumes, de la mentalité et de la société locale est également un problème. Dans de telles circonstances, une force de police internationale – surtout européenne – ayant un code de conduite unique serait un atout important pour des missions analogues dans le futur.

En fait, ce dont le Kosovo a besoin, après la première phase de l'administration internationale, est une évaluation de la mission internationale. Il devient de plus en plus évident que le Kosovo relève de l'Europe plutôt que des Nations unies exclusivement. Pour plusieurs raisons, l'Europe devrait jouer un plus grand rôle dans les structures administratives de la mission et la mise sur pied d'institutions démocratiques. L'expérience du Kosovo, ses réalisations ainsi que ses échecs, ont des effets directs sur l'Europe, par exemple en ce qui concerne le grand nombre de réfugiés du Kosovo dans de nombreux pays européens et la lutte contre le crime organisé. Les Etats européens s'intéressent plus à ce qui se passe au Kosovo que dans les pays non européens (de la même façon que l'Australie a joué un rôle majeur dans la crise du Timor oriental). Cela ne veut pas dire imposer des restrictions aux contributions d'autres pays à la mission internationale, mais dans la réalité, Berlin et Paris ont des intérêts plus étendus que d'autres capitales, non européennes. Dans ce contexte, la construction d'une stratégie de développement économique et une politique d'établissement des institutions démocratiques, ainsi que le maintien de l'ordre et la règle de droit, la démocratisation et l'économie de marché au Kosovo seront davantage une responsabilité européenne.

Par ailleurs, s'agissant de politique de sécurité, l'OTAN devrait définitivement être la première organisation concernée. Seule l'OTAN peut fournir sur le long terme un parapluie de sécurité pendant la période de transition, non seulement pour le Kosovo mais aussi pour l'ensemble de la région. On

ne sait toujours pas si l'OTAN est venue au Kosovo pour aider la mission de la MINUK puis s'en aller, ou si elle y restera jusqu'à ce qu'une véritable transition ait lieu dans la région. Toute hésitation sur le rôle de l'OTAN pourrait provoquer sa balkanisation, ce qui serait tragique pour l'Organisation et la région, dans la mesure où seule une stratégie à long terme pour le Kosovo pourrait intégrer de manière irréversible des valeurs européennes et occidentales dans les Balkans.

Si une politique à long terme est réellement nécessaire pour cette région, il serait logique qu'elle soit d'abord appliquée au Kosovo, où le rôle de la communauté internationale est au banc d'essai. L'échec de la politique occidentale au Kosovo serait un échec non seulement pour les Kosovars, mais aussi pour la politique occidentale dans toute la région. Inversement, le Kosovo présente des caractéristiques que devrait exploiter la communauté internationale. Avec une population assez réduite, une faible superficie (comparable à celle de l'Etat du Connecticut) et une situation géographique intéressante au milieu de voisins souffrant d'une certaine fragilité politique, économique et sécuritaire, il pourrait en fin de compte représenter une expérience relativement positive et offrir des opportunités à long terme sur la politique occidentale dans les Balkans. Mais, pour y parvenir, il faudra probablement davantage de volonté et une vision euro-atlantique des Balkans.

Conclusion

Dimitrios Triantaphyllou

La caractéristique la plus frappante de ces quatre chapitres est le discours apparemment pro-interventionniste des auteurs. Autrement dit, ils demandent tous les quatre une participation active de l'Union européenne (et, à un certain degré, de la communauté euro-atlantique) à leurs propres affaires. Les raisons varient, tout comme les critiques du rôle joué jusqu'ici par l'Europe, mais le message est clair.

Pour Ismail Kadaré, « Il est évident pour quiconque que la stabilité dans la Péninsule balkanique dépend de deux facteurs essentiels : d'abord des peuples eux-mêmes qui y vivent, en second lieu de l'Europe (plus précisément de l'Europe atlantique) ». Predrag Simic se demande si l'UE saisira l'opportunité présentée par la transition démocratique en Croatie et en Serbie pour adopter « une approche radicalement nouvelle de cette région européenne ». Selon Ljubomir Frckoski, le fait que tous les pays de la région participent au Pacte de Stabilité et que l'UE se soit engagée suggère que l'intégration européenne se produira à long terme. Enfin, Ylber Hysa estime « de plus en plus évident que le Kosovo relève de l'Europe plutôt que des Nations unies exclusivement ». La question des flux massifs d'immigrants et du crime organisé venant d'Europe du Sud-Est exige un engagement actif de la part de l'UE en vue de stabiliser la région, et d'enrayer ainsi l'exportation de ces problèmes.

S'ils souhaitent que l'Europe joue un rôle plus important et plus constructif, les auteurs ont également des préoccupations, que partagent certains analystes occidentaux.

- Premièrement, certains d'entre eux (Ismail Kadaré et Ljubomir Frckoski surtout) s'interrogent sur la façon dont l'histoire et l'évolution de la région sont interprétées. M. Kadaré écrit justement que « l'Europe atlantique » n'a absolument pas compris que, sans un règlement du conflit entre les Serbes et les Albanais, il ne peut y avoir de paix dans la région¹.

¹ L'une des meilleures interprétations occidentales récentes de l'histoire des Balkans est celle de Misha Glenny, *The Balkans, 1804-1999, Nationalism, War and the Great*

M. Frckoski déplore que les observateurs occidentaux continuent à insister sur la fragilité de son pays et à n'élaborer que des scénarios catastrophes. Il demande : « Pourquoi les Etats européens ne voient-ils pas que la Macédoine est la seule « réussite » de la région et la clé de leur succès dans cette partie du monde, autrement dit que sa fragilité est en fait sa stabilité ? »².

- Deuxièmement, l'ambiguïté de l'approche de l'UE à l'égard des Balkans est critiquée sur différents fronts. Predrag Simic regrette que l'élargissement prochain de l'Union européenne laisse à l'écart la plupart des Etats de l'Europe du Sud-Est³. Ljubomir Frckoski explique que les pays européens prônant le principe de « démocratie dans des sociétés multiethniques » ne comprennent pas que l'ARYM multiculturelle est une exception dans les Balkans. Ylber Hysa raille l'absence de stratégie à long terme pour le Kosovo.
- Troisièmement, la question de la dépendance est abordée par Ljubomir Frckoski, qui soutient que la combinaison d'une définition insuffisante des priorités, de ressources limitées et d'une organisation chaotique de son pays encourage « une mentalité de laisser-faire typique des protectorats (ce sont les autres qui décident de tout) ». Predrag Simic compare le Kosovo actuel à la Bosnie avec ses profondes divisions, ses autorités centrales ingérables et une économie dépendante de l'aide, dont l'unité se fonde sur le statut de « protectorat » accordé par les Nations unies et l'OTAN⁴.

Powers, Granta Books, Londres, 1999. Voir également Barbara Jelavich, *History of the Balkans – Eighteenth and Nineteenth Centuries* et *History of the Balkans – Twentieth Century*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1983 ; L.S. Stavrianos, *The Balkans since 1453*, Rhinehart & Company, Inc., New York, 1958.

² Voir, par exemple, Sophia Clément, « La prévention des conflits dans les Balkans : le Kosovo et l'ARY de Macédoine », *Cahier de Chaillot* n. 30, décembre 1997.

³ Une approche de plus en plus appréciée est celle consistant à donner aux Etats balkaniques « une forte trajectoire vers l'UE aujourd'hui » afin d'éviter « de tomber dans le chaos, la répression et la violence » et l'incapacité de l'UE d'admettre de nouveaux Etats « plus vite qu'elle ne peut réformer ses propres structures institutionnelles ou plus rapidement que les Etats candidats ne peuvent eux-mêmes satisfaire les critères de Copenhague, ce qui peut signifier plusieurs années ». Voir Michael Emerson, « Reconsidering EU Policy for South East Europe after the Regime Changes in Serbia and Croatia », *CEPS South East Europe Monitor*, n. 16, Bruxelles, octobre 2000.

⁴ Pour une analyse critique, voir Janusz Bugajski, « Balkans in Dependence? », *The Washington Quarterly*, automne 2000. Voir également Stephen Schwarz, « The Great Balkan Botch-Up », *The Wall Street Journal Europe*, 15 février 2001.

- Quatrièmement, parmi les contributeurs, il existe de grandes divergences en ce qui concerne les questions de statut et leur solution. Alors que MM. Simic et Frckoski mettent en garde contre la prolifération d'Etats faibles et réclamant une modification des frontières dans la région, M. Hysa soutient sans réserve la quête d'indépendance du Kosovo. En outre, alors que M. Simic souligne que, malgré l'intervention de l'OTAN, le Kosovo souffre encore d'un contexte politique volatile ; M. Kadaré considère que l'«européanisation» de la région ne peut être accomplie sans certains actes d'intervention tels que ceux en Bosnie et au Kosovo.

Ce message sans équivoque met l'Europe en face de certains choix. Autrement dit, l'UE ne devrait pas perdre de vue que si l'intégration et la stabilité doivent devenir des processus permanents dans la région, elle doit en définir le programme. Dans leur rapport conjoint sur les Balkans occidentaux au Conseil européen de Lisbonne en mars 2000, Javier Solana et Chris Patten remarquaient :

« L'Union européenne entretient des relations privilégiées avec les Balkans occidentaux. Outre le fait que nous avons avec la région des relations politiques et diplomatiques intenses, l'Union européenne et ses Etats membres sont de loin le premier bailleur de fonds des Balkans occidentaux dans leur ensemble avec une contribution s'élevant, d'après les estimations, à 9 milliards d'euros depuis 1991. Rien qu'au Kosovo, quelques 28 000 soldats et 800 personnes membres de la police civile originaires des Etats membres de l'UE sont actifs aux côtés de la Commission européenne et de plus de cent ONG européennes. Par ailleurs, l'Union est la seule structure institutionnelle capable de mener une action globale couvrant tout à la fois le commerce, les réformes économiques et les infrastructures, l'aide humanitaire, les droits de l'homme et la démocratisation, la justice et la police, la gestion des crises et la sécurité militaire »⁵.

Or, malgré cet influx massif de fonds et d'efforts de l'Union européenne, les difficultés persistent. La question soulignée est donc de savoir si l'approche faite jusqu'ici est la bonne. Bien que cela ne soit pas systématique, les auteurs soulèvent des questions complexes que l'Union européenne doit

⁵ Rapport sur les Balkans occidentaux, adressé au Conseil européen de Lisbonne par le Secrétaire général/Haut représentant en association avec la Commission, Lisbonne, 21 mars 2000.

traiter si elle veut « en avoir pour son argent ». Bien entendu, de nombreuses autres questions sont soit abordées trop rapidement soit passées sous silence. C'est le cas entre autres des problèmes de criminalisation des sociétés balkaniques avec « l'émergence du crime organisé et de la corruption dans toute la région » (Simic). Deux autres aspects ont à peine été évoqués : le processus d'acceptation de la part de responsabilité « pour les actes de malveillance » commis dans la région d'une part, la réconciliation et la coopération entre les groupes ethniques de l'autre⁶.

Dans ce contexte, le risque de « dérapage politique » est élevé dans la mesure où certains acteurs de la région (notamment le Monténégro et le Kosovo) tenteront d'influencer les priorités de l'UE avec leurs propres préoccupations. A l'inverse, mettre un frein aux quêtes d'indépendance du Kosovo et du Monténégro se résume à une politique d'endiguement de crainte que la Macédoine et la Bosnie ne soient déstabilisées et qu'une Grande Albanie ne voie le jour. Maintenir le statu quo en se fondant sur une perception seulement physique de la sécurité (frontières, souveraineté, etc.) ne permet pas de s'atteler à la réforme même des sociétés, qui est la condition sine qua non de la création d'un processus dynamique d'édification de l'Etat. En fait, analyser la stabilité régionale en termes de menace de l'extrémisme albanais et, jusqu'à récemment, du régime de Belgrade ne suffit pas pour expliquer les raisons structurelles de l'insécurité dans les Balkans. Les Etats ou entités faibles, où la violence, la criminalité et la corruption sont des maux chroniques, où les marchés noirs sont florissants et où les politiques économiques sont inconsistantes ou inexistantes, continueront d'exister tant qu'un programme d'édification étatique ne sera pas la priorité. Cette « seconde chance des Balkans » doit être saisie à la fois par les dirigeants de la région et par l'Union européenne⁷.

L'analyse de la question de la sécurité le montre clairement dans la mesure où elle comprend les difficultés concernant le statut du Kosovo et du Monténégro. La région est également devenue « la plus forte concentration de crime organisé en Europe, à travers le trafic de stupéfiants, de femmes,

⁶ Voir, par exemple, Flora Lewis, « Serbs Should Get Started on an Indispensable Healing Process », *International Herald Tribune*, 12 octobre 2000. Voir également David L. Phillips, « Steps to Stabilize the South Balkans », *The Wall Street Journal Europe*, 3-4 novembre 2000.

⁷ Voir Carl Bildt, « A Second Chance in the Balkans », *Foreign Affairs*, janvier-février 2001, pp. 148-158.

de cigarettes et de réfugiés vers l'UE et l'écoulement de biens volés dans une zone encore plus vaste »⁸. Etant donné l'absence d'une politique de sécurité, « la communauté internationale veut créer un environnement sûr sans modifier les frontières existantes, pour garantir le caractère multiethnique des entités étatiques et promouvoir des élections libres et justes. Cette quadrature du cercle est-elle possible si la paix est définie comme quelque chose de plus que l'absence de guerre ? »⁹.

Quel devrait donc être le programme de l'UE ? Certains suggèrent une « ambiguïté constructive » sur les questions de statut fondée sur les principes tels que l'Etat de droit, la stabilité, la justice et la tolérance avant l'examen du statut final du Monténégro et du Kosovo¹⁰. « L'ambiguïté constructive » reconnaît en effet que l'indépendance se produira à un certain stade mais elle reste fondée sur une approche très claire de la *realpolitik* pour gérer la région. D'autres évitent les questions de statut et soulignent que le resserrement des liens entre l'UE et les Etats de l'ex-Yougoslavie remédieraient à tout en promouvant la stabilité dans la région¹¹. Mais est-il possible d'utiliser la perspective de l'intégration européenne pour promouvoir l'intégration régionale lorsque la candidature à l'UE de pays de l'Europe du Sud-Est tels que la Bulgarie et la Roumanie est compliquée et que la date d'adhésion même pour les plus avancés est sans cesse reportée ?

Les approches concernant l'« ambiguïté constructive » et l'intégration sont toutes deux innovatrices et méritent une grande attention, mais elles ne réussiront pas si le programme n'a pas pour but de résoudre les véritables questions de sécurité qui se posent avec la prolifération des Etats faibles et leur myriade de problèmes. Autrement dit, un cadre de stabilité régionale n'a aucune chance d'être efficace à moins d'aborder la question de la construction étatique. Paradoxalement, cela peut signifier accorder l'indépendance au Kosovo et au Monténégro plus tôt, puisque c'est la volonté de la majorité des Kosovars et des Monténégrins. Si leur quête

⁸ Misha Glenny, « Has Anyone Seen Our Policy? », *The Washington Quarterly*, automne 2000, p. 175.

⁹ Ivan Krastev, « De-Balkanising the Balkans: What Priorities? », *The International Spectator*, vol. XXXV, n. 3, juillet-septembre 2000, p. 13.

¹⁰ Dominique Moisi, « The clear need for ambiguous diplomacy », *Financial Times*, 20 novembre 2000.

¹¹ Voir, par exemple, George Soros, « How to encourage the Balkans », *Financial Times*, 23 novembre 2000.

d'indépendance ne reçoit aucune réponse, la question sera de savoir dans quelle mesure ils s'engageront dans le processus de construction étatique. Ce qui est suggéré ici est une variante de l'« indépendance conditionnelle » proposée par la Commission internationale indépendante sur le Kosovo¹². L'indépendance s'assortit de certaines obligations à la fois pour la communauté internationale et pour les ressortissants. La communauté internationale reste sur place en fournissant une garantie de sécurité, en travaillant à l'intégration régionale, puis à l'intégration européenne ainsi qu'en aidant l'élite indépendante du Kosovo et du Monténégro à conserver son objectif final – la construction étatique. La même conditionnalité devrait s'appliquer également aux autres Etats de la région – autrement dit, la structure économique et politique « cleptocrate » mise en place par Slobodan Milosevic en Serbie doit être démantelée ; les institutions albanaises effondrées doivent être (re)construites ; un arrangement de partage de pouvoir plus stable est nécessaire en Macédoine.

Depuis quelque temps, le sud des Balkans est au centre de l'intérêt européen (et américain) pour la région des Balkans avec des escarmouches répétées dans le sud de la Serbie, une situation sécuritaire en suspens au Kosovo et une menace pour la souveraineté de l'ARYM, la plus sérieuse de sa courte existence. Ces événements méritent d'être suivis de très près. Seule une approche globale comme celle mentionnée ci-dessus donnerait à la région une chance d'acquérir une respectabilité et faciliterait la tâche de l'Union européenne. En n'appliquant une stratégie que partiellement, on risque d'avoir une idée fautive de la mission accomplie, où la région serait contenue dans un cadre de sécurité physique stable, mais dans lequel les Etats faibles et l'insécurité domineraient. Les voix de la région, y compris dans le présent *Cahier*, ont tiré la sonnette d'alarme. Il appartient désormais à l'Europe d'en prendre note et de régler les problèmes en coopération avec l'élite de la région.

¹² Voir The Independent International Commission on Kosovo, *The Kosovo Report – Conflict, International Response, Lessons Learned*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

Les auteurs

Ljubomir Frckoski est professeur de droit international et de relations internationales à l'Université de St. Cyril and Methodius et directeur de la Fondation Kiro Gligorov de Skopje. Il a fait, dans le passé, partie du gouvernement en tant que ministre sans portefeuille (1990-1992), ministre de l'Intérieur (1992-1996), et ministre des Affaires étrangères (1996-1997). Il a écrit un grand nombre de monographies et d'articles sur le droit international, les droits de l'homme et les minorités.

Ylber Hysa est directeur de la Kosova Action for Civic Initiatives (KACI), groupe de réflexion et centre de soutien des ONG à Pristina. Il a été l'un des dirigeants du mouvement de désobéissance civile après que la Serbie a révoqué le statut autonome du Kosovo au début des années 90. Il a été l'un des fondateurs et des rédacteurs de l'hebdomadaire *KOHA* et du quotidien *Koha Ditore*. Il est également l'un des fondateurs et le secrétaire du Parti parlementaire du Kosovo (1990-1993).

Ismail Kadaré, albanais, est poète et romancier ; il vit à Paris depuis 1990. Bien que ce soit surtout sa poésie qui l'ait rendu célèbre dans son pays, il a suscité l'attention internationale en 1971 avec la publication du roman *Le Général de l'armée morte*, une évaluation de l'Albanie d'après-guerre. D'autres romans comprennent *Le Concert*, *Le grand hiver*, *Chronique de la ville de pierre* et *Le Palais des rêves*. Ses ouvrages ont été traduits en plus de 20 langues. Il a également écrit de nombreux articles sur le conflit du Kosovo.

Predrag Simic est conseiller de politique étrangère auprès du président de la RFY, Vojislav Kostunica. Il est également professeur de sciences politiques à l'université de Belgrade. Il était auparavant ministre adjoint des relations économiques de la Serbie (octobre 2000-janvier 2001) et directeur de L'Institut de Politique internationale et d'Economie de Belgrade (1988-1997). Sa publication la plus récente est « La route de Rambouillet : La crise du Kosovo, 1995-2000 » (en serbe ; 2000)

Dimitrios Triantaphyllou est actuellement chargé de recherche à l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO. Il a une licence de Sciences politiques et d'Histoire de l'University of California (Berkeley) ainsi qu'un *Master of Arts* et un doctorat de Relations internationales de la Fletcher School of Law

and Diplomacy (Tufts University). Il a été directeur adjoint de la Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP) d'Athènes (1996-1999) et conseiller de politique étrangère auprès d'un membre du Parlement européen (1995). Ses publications les plus récentes comprennent *The Albanian Factor* (2000) and *Greek-Turkish Relations in the Era of Globalization* (co-éditeur, 2001).

