

La reconstruction après conflit dans les Balkans. Impact du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est

Pierre Jolicoeur

Volume 34, Number 3, 2003

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/038794ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/038794ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

IQHEI

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Jolicoeur, P. (2003). Review of [La reconstruction après conflit dans les Balkans. Impact du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est]. *Études internationales*, 34(3), 459–475. <https://doi.org/10.7202/038794ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

La reconstruction après conflit dans les Balkans. Impact du Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est*

Pierre JOLICCEUR**

Depuis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, la région de l'Europe du Sud-Est (ESE) est aux prises avec une instabilité endémique, caractérisée entre autres par le déclin économique, le non-respect des droits de la personne, la montée des nationalismes et l'éclatement de nombreux conflits. L'instabilité de la région, qui a causé des centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées et qui alimente la crainte d'une expansion des nationalismes vers les États voisins, préoccupe la communauté internationale. Tout au long des années 1990, les chancelleries occidentales, européennes en particulier, ont tenté d'intervenir pour aider les États de la région à résoudre leurs problèmes dus au manque de stabilité. Malgré l'intérêt que la communauté internationale porte à la stabilisation et au développement de l'ESE, on ne peut que constater l'échec de ses politiques dans cette région, tant au niveau humanitaire que diplomatique et économique. La crise du Kosovo en 1998-1999, a mis en évidence le risque que l'ESE exporte son instabilité au-delà de la région. Comment mettre en place les conditions favorables à la résolution de cette instabilité chronique ? À cette question, l'Union européenne (UE) a trouvé une réponse pratique inspirée de sa propre expérience : l'intégration. Avec la mise en place d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (PSESE), elle propose une solution globale qui devrait répondre aux problèmes de stabilité de l'ESE, mais, surtout, une toute nouvelle approche d'intégration régionale appliquée à une région en transition.

La présente étude bibliographique vise à dresser un bilan du fonctionnement du PSESE. Les ouvrages recensés ont tous la particularité d'être écrits par des économistes et de traiter des conditions dans lesquelles le Pacte fonctionne ou

* PETRAKOS, George et STOYAN TOTEV (dir.), *The Development of the Balkan Region*, Aldershot, Ashgate, 2001, 520 p.

VEREMIS, Thanos et DANIEL DAIANU (dir.), *Balkan Reconstruction*, Londres, Frank Cass, 2001, 224 p.

WELFENS, Paul J.J., *Stabilizing and Integrating the Balkans ; Economic Analysis of the Stability Pact, EU Reforms and International Organisations*, Berlin, Springer, 2001, 175 p.

** Candidat au doctorat, Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal.

plus directement de ses réalisations. Le livre de Petrakos et Totev porte sur le développement de la région des Balkans. Les auteurs analysent les difficultés de la transition économique dans la région, les réformes structurelles des économies locales et l'importance des investissements internationaux, de façon théorique et sous forme d'études de cas. Le livre de Veremis et Daianu épouse la même structure, mais l'analyse est davantage centrée sur la reconstruction après conflit et la coopération régionale. Ces deux premiers livres sont des ouvrages collectifs, dont les textes sont passablement hétéroclites. L'auteur du troisième livre s'intéresse directement au PSESE, aux défis économiques de la région et aux conséquences du conflit du Kosovo. Il évalue la coopération transatlantique et les défis que représente un élargissement de l'Union européenne dans les Balkans.

Après une description du Pacte, de ses objectifs et de ses principales structures, nous procédons à une évaluation de ce pacte sous trois aspects distincts. Dans un premier temps, nous ferons état des principaux succès et échecs du Pacte en vue de son objectif principal de promouvoir la stabilité par le biais l'intégration régionale. Ceci permettra de vérifier à quel point la formule de pacte et l'approche régionaliste sont appropriées pour parvenir à cet objectif. Dans un deuxième temps, nous examinerons de façon plus spécifique les aspects budgétaires du Pacte, notamment ses méthodes de financement et la distribution des fonds.

I – Le PSESE

Créé au lendemain de la crise du Kosovo, en 1999, le PSESE est une organisation basée à Bruxelles qui regroupe plus de quarante États, organisations internationales, organismes financiers et divers processus régionaux dont le but est de favoriser la reconstruction des Balkans dans une perspective régionale¹ et de restaurer la stabilité de l'ensemble de la région de l'ESE. Le principe général de ce pacte consiste à générer la stabilité en favorisant la coopération entre les États de l'ESE.

Certains ont déjà critiqué le fait que le concept-clé de « stabilité » n'a jamais été clairement défini par les promoteurs du Pacte, ce qui laisse planer une certaine confusion sur les objectifs et les stratégies du PSESE². Il est néanmoins sous-entendu que le terme de « stabilité » utilisé dans le contexte du PSESE implique les aspects suivants : le maintien de la paix, la démocratisation, le développement économique, l'établissement d'une économie de marché, le renforcement de la société civile, la consolidation de sociétés multiculturelles, l'intégration à la communauté internationale et à l'Union européenne³ – sans que le rapport entre tous ces éléments ait jamais été clarifié.

1. Il s'agit de 28 États – les États de l'UE, les États non européens membres du G8 et l'ensemble des États de la région de l'ESE, à l'exception de la République fédérale de Yougoslavie (RFY) – et de 7 organisations économiques internationales – FMI, Banque mondiale, etc.
2. Voir notamment notre critique dans Pierre JOLICŒUR, « Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est ; perspectives pour la région », Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, *Panel Humanitarianism and International Law*, Toronto, 29-31 mai 2002.
3. Vladimir GLIGOROV, « Notes on the Stability Pact », in Thanos VEREMIS et Daniel DAIANU (dir.), *op. cit.*, pp. 12-13.

Jusqu'en 1999, les réactions des pays occidentaux face aux différents conflits balkaniques avaient donné lieu à une pléthore d'ententes bilatérales, émanant de milieu gouvernemental ou non gouvernemental, ainsi qu'à des initiatives et des processus structurés selon les traditions bureaucratiques des institutions qui y participaient. Malgré leur raison d'être respective, ces actions étaient mal coordonnées et marquées par la compétition plutôt que par la coopération entre les différents intervenants impliqués. D'importantes ressources ont été gaspillées en dédoublements et en pertes de temps dues aux multiples réunions des diverses commissions et aux études de toutes sortes menées par ces organismes. C'est notamment à ce manque de coordination que veut pallier le PSESE dans son approche régionale⁴.

Le pacte s'inscrit donc en continuité avec d'autres tentatives de stabilisation et de développement régional, qui, selon le classement de Uvalic, s'adressent pour certaines aux pays européens en transition vers l'économie de marché et pour d'autres spécifiquement aux États de l'ESE⁵. Dans la première catégorie, on retrouve l'Initiative centrale européenne (ICE), l'Accord de libre-échange de l'Europe centrale (ALEEC) et la Coopération économique de la mer Noire (CEMN). Les initiatives de la seconde catégorie, à laquelle appartient le PSESE, datent de la période suivant les Accords de Dayton, qui ont mis fin à la guerre civile en Bosnie-Herzégovine en 1995. Il s'agit du Processus de coopération des États de l'ESE (SEECF), du Processus de Royaumont (PR), de l'Approche régionale de l'UE (ARUE) et de l'Initiative de coopération du Sud-Est européen (SECI)⁶.

C'est suite à ces diverses tentatives de stabilisation de la région au cours des années 1990 que l'Union européenne a initié le projet de Pacte de stabilité au printemps 1999. Son ambition est toutefois plus grande que celle des processus précédents, qui tentaient par différents moyens d'encourager la coopération régionale et employaient différentes conditionnalités de participation. Le PSESE se veut pour sa part le plus inclusif possible et représente par là un plus grand effort politique, en termes de participation du moins, car il inclut tous les États de l'ESE, même la Yougoslavie depuis l'automne 2000.

Le PSESE définit un cadre de coopération original et ambitieux, caractérisé par une volonté de coordonner de façon efficace des activités de divers acteurs dont il s'agit de mobiliser les ressources et les compétences de façon optimale. Par la mise en œuvre de ce pacte, la communauté internationale cherchait en fait à se doter d'une stratégie d'intervention à long terme dans la région. Cette approche repose sur la conclusion d'accords bilatéraux et multilatéraux de bon voisinage par les États de la région qui s'engagent à respecter les règles et les principes de

4. Voir Daniela HEIMERL, « Construire la paix ; le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », *Les Balkans. Paysage après la bataille*, coll. Le courrier des pays de l'Est, Paris, *La Documentation française*, n° 1008, septembre 2000, p. 5.

5. Milica UVALIC, « Regional Co-operation in Southeast Europe », in Thanos VEREMIS et Daniel DAIANU (dir.), *op. cit.*, pp. 61-62.

6. Pour une description de ces différentes initiatives, voir le chapitre 4, « La coopération régionale à l'épreuve des faits », de Alice LANDAU, *La diplomatie internationale en Europe centrale*, Paris, L'Harmattan, 1998, pp. 109-156.

l'OSCE. Ce nouveau cadre d'opération a notamment pour objectif de prévenir les crises, mais aussi d'introduire des processus politiques démocratiques fondés sur l'État de droit et le respect des droits de la personne, notamment le respect des minorités nationales et le droit d'accès à des médias libres et indépendants.

Le PSESE est une approche unique dans le développement de la coopération internationale, car elle est vouée à la fois à la reconstruction, à la transformation et à l'intégration d'une région entière⁷. Par leur participation, les multiples organisations internationales actives en ESE – qui œuvrent chacune dans un domaine spécifique – devraient donner au PSESE une capacité d'intervention et un potentiel de réussite accrus. Le PSESE, qui possède une structure politique des plus complexes, constitue également un des rares cas de coopération transatlantique, où les États nord-américains et européens coopèrent effectivement⁸.

Le PSESE se fonde sur un changement de stratégie par rapport au passé : l'aide n'est pas conditionnelle à la paix et à la stabilité dans la région, mais elle est dispensée parallèlement au processus de pacification et de stabilisation. En d'autres termes, il s'agit d'en faire une action conjointe des donateurs et des pays bénéficiaires, au lieu d'imposer des solutions semblables à celles des conférences balkaniques d'autrefois⁹. La question qui se pose désormais est de savoir si le PSESE constitue une approche régionale efficace. Par exemple, si la BERD, la Banque mondiale ou la Banque européenne d'investissement se livrent une compétition dans un même secteur d'activité – le risque est très grand d'assister à terme à l'échec de la mise en œuvre de certaines politiques et à un désengagement de la part des organisations internationales. Toutefois, si l'approche de réseau pour les Balkans sur laquelle repose le PSESE s'avère efficace et que l'on note un progrès économique et une stabilisation politique de la région, cette approche pourrait devenir une norme d'intervention pour les régions en crise.

A — Division en tables

La déclaration finale de l'UE au Sommet de Sarajevo insiste sur la priorité à donner à la coopération régionale, mais le fonctionnement et le programme de travail du PSESE sont restés flous¹⁰. Le grand nombre de participants et les objectifs ambitieux du Pacte ont poussé l'organisation à se donner une structure fort complexe. En tout, trois tables de travail ont été mises sur pied, en plus d'une table de coordination, appelée Table régionale de l'Europe du Sud-Est. Cette dernière doit coordonner les activités des tables de travail, évaluer les progrès réalisés par le Pacte et fournir une orientation pour l'avancement de ses objectifs,

7. Radovan VUKADINOVIC, *Security in South Eastern Europe*, Zagreb, Politika Kultura, 2002, p. 132.

8. Paul J.J. WELFENS, *op. cit.*, p. 11 ; Radovan VUKADINOVIC, *op. cit.*, 139 p.

9. Daniela HEIMERL, *op. cit.*, p. 9.

10. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *After Milosevic ; A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace*, Bruxelles, International Crisis Group, 2001, p. 240, www.intl-crisis-group.org/projects/balkans/108-After_Milosevic-arranged.pdf.

tandis que les autres tables se spécialisent dans la réalisation de projets permettant l'atteinte de la stabilisation de la région : la table 1 porte sur la démocratisation et les droits de la personne ; la table 2 sur la reconstruction économique, le développement et la coopération et la table 3 sur les questions de sécurité. Chacune des tables a dû établir ses priorités dans ses champs de compétence tout en identifiant un nombre limité d'initiatives prioritaires¹¹ et s'est dotée d'un programme de travail fort élaboré (voir tableau 1).

B — *Quick Start Package*

Afin de produire des résultats rapidement, chacune des tables de travail a identifié un certain nombre de projets pouvant produire des résultats à court terme. Ces projets ont été assemblés dans un *Quick Start Package* et présentés à la communauté des donateurs internationaux¹². Ces derniers ont bien accueilli l'initiative car la conférence régionale des donateurs tenue à Bruxelles, les 29 et 30 mars 2000, a permis d'amasser 2,4 milliards d'euros, alors que seul 1,8 milliard d'euros était nécessaire pour la réalisation du *Quick Start Package*. Un second exercice de collecte a pour sa part permis d'amasser 3 milliards d'euros, lors de la seconde conférence régionale, tenue à Budapest les 25 et 26 octobre 2001¹³. La particularité des projets pouvant être financés dans le cadre du *Quick Start Package* est qu'ils doivent concerner au minimum deux États de la région, afin de favoriser la collaboration et la coopération régionale. Hormis ces conférences, qui procurent aux dirigeants du Pacte des occasions idéales pour exprimer leurs besoins à la communauté des donateurs, d'autres fonds sont mis à la disposition du Pacte sur une base *ad hoc* ou suite au travail de lobbying du pacte auprès des bailleurs de fonds. Bodo Hombach, l'ancien coordonnateur spécial du Pacte de stabilité, estime que son équipe gérait plus de 6 milliards d'euros par année depuis sa fondation¹⁴. Il reste que beaucoup plus d'argent a été promis que donné effectivement¹⁵.

11. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY, *Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est [Un guide d'information]*, International Institute for Democracy, 14 février 2001, www.iidemocracy.coe.int/StabilityPact/Docs/brochurefr.htm.

12. Mabel WISSE SMIT, « The Jury is Still out on the Stability Pact for South Eastern Europe », *Helsinki Monitor*, www.soros.org/osn/stability-pact.html.

13. Bodo HOMBACH, *Report of the Special Coordinator on the Implementation of the Quick Start Package*, 9 mai 2001, www.stabilitypact.org/qsp_info.shtml ; Pierre JOLICCEUR, « Le Pacte de stabilité de l'Europe du Sud-Est ; La conférence régionale sur l'Europe du Sud-Est, plus qu'une opération de financement ? », *Points de mire*, vol. 2, n° 10, 13 novembre 2001, www.er.uqam.ca/nobel/cepes.

14. Bodo HOMBACH, « Letter From Brussels », *Newsletter, Special edition – Regional Conference*, Bucharest, n° 11, 8 novembre 2001, www.stabilitypact.org.

15. Valérie PELOW, « Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », in Félix NKUNDABAGENZI, Caroline PAILHE et Valérie PELOW, *L'Union européenne et la prévention des conflits ; concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Bruxelles, GRIP, 2002, p. 44, www.ib.be/grip/pub/rap/rg02-2_ueprev.pdf.

Tableau 1
Priorités d'actions des tables de travail du Pacte de stabilité de l'ese

Table 1 : Démocratisation et droits de la personne	Table 2 : Reconstruction économique	Table 3 : Questions de sécurité
<ul style="list-style-type: none"> • Droits de la personne et des minorités nationales • Bonne gouvernance • Retour des réfugiés • Rapports entre les genres • Médias • Éducation et jeunesse • Échanges parlementaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstruction des infrastructures • Développement du secteur privé • Échange • Investissement • Formation professionnelle • Questions environnementales 	<p>Sous-table sur la défense et la sécurité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Économie de la défense et démobilisation • Contrôle des armements et non-prolifération • Contacts et coopération militaires • Lutte aux transferts illicites des armes légères et de petit calibre • Déminage <p>Sous-table sur la justice et les affaires intérieures :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réforme législative • Reconstruction des institutions dans les secteurs de la sécurité intérieure • Lutte à la corruption et au crime organisé • Gestion des frontières, migration et douanes

C — Processus de stabilisation et d'association

Le PSESE n'est cependant pas la dernière initiative européenne à l'égard de l'ese. Deux semaines après l'adoption du Pacte au Sommet de Cologne, l'UE a lancé son initiative d'un Processus de stabilisation et d'association (PSA), dont le but est d'offrir aux États balkaniques une perspective d'adhésion aux institutions de sécurité européennes, conditionnelle à la signature d'un accord de stabilisation et d'association (ASA). Par les ASA, l'UE propose aux Balkans occidentaux l'établissement progressif d'une zone de libre-échange. Au Sommet de Zagreb, le 24 novembre 2000, les membres de l'UE ont précisé le contenu des ASA. La principale innovation qu'on y retrouve se situe dans ses « conventions de coopération régionale », qui obligent tout pays qui signe avec l'UE un ASA à conclure une convention de coopération régionale avec tout autre pays de la région ayant également signé un ASA. Ces conventions de coopération régionale constituent donc une obligation au titre des ASA¹⁶.

16. Angelos KOTIOS, « European Policies for the Reconstruction and Development of the Balkans », in George PETRAKOS et Stoyan TOTEV (dir.), *op. cit.*, pp. 264-267.

Ces accords contiennent également une « clause évolutive », *i.e.* qu'en dehors des conditions générales applicables aux cinq États visés, des conditions particulières s'appliquent au cas par cas. Les conditions générales concernent les réformes démocratiques (séparation des pouvoirs, indépendance des juges et des médias, loi électorale), le respect des droits de la personne et des minorités, le retour des réfugiés, les réformes économiques et la coopération régionale. Les conditions particulières – par exemple la coopération avec le Tribunal Pénal International de La Haye – résultent des obligations découlant des accords de paix. Pour la Bosnie-Herzégovine il s'agit des Accords de Dayton et de Paris, de même que des « peace implementation councils » ; pour la Croatie, il s'agit des Accords de Dayton, de Paris et d'Erdut; pour la Yougoslavie, il s'agit des accords de Dayton, de Paris, d'Erdut et de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU¹⁷.

Ces deux initiatives, le PSESE et le PSA, sont aujourd'hui indissociables et complémentaires et correspondent à ce que certains appellent une modification de la « politique d'endiguement de l'ESE » par les membres de l'UE¹⁸. Toutefois, il appert de plus en plus que le PSA s'est imposé comme la pièce maîtresse de la politique de l'UE en faveur des Balkans occidentaux. À ce jour, cinq États ont signé des ASA : l'Albanie, la Bosnie, l'ARYM, la Croatie et la Serbie. Les adhésions de la Croatie en été 2000¹⁹ et de la Serbie à l'automne 2000 sont considérées comme une grande avancée dans le processus de stabilisation de l'ESE²⁰.

II – Bilan sommaire du PSESE

En quatre ans d'existence, le PSESE a indéniablement engendré des réussites, mais il s'est avéré inefficace à d'autres égards. Les projets qui ont été mis en œuvre dans le cadre du Pacte sont si nombreux que leur énumération dépasserait le cadre de cette étude²¹. Nous retenons ici uniquement quelques aspects des

17. COMMISSION EUROPÉENNE, « The Stabilisation & Association Process ; From Regional Approach to the Stabilisation & Association Process », *External Relations*, europa.eu.int/comm/external_relations/ see/actions/sap.htm ; MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE FRANCE, « Processus de stabilisation et d'association avec les Balkans », www.elysee.fr/actus/dep/2000/etranger/11-balkans/processus.htm.

18. Dimitrios TRIANTAPHYLLOU, « Introduction », in Dimitrios TRIANTAPHYLLOU (dir.), *Le sud des Balkans. Vues de la région*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, *Cahier de Chaillot* 46, avril 2001, p. 1, www.weu.int/institute/chaillot/chai46f.pdf.

19. UNION EUROPÉENNE, « Grande avancée dans les efforts de stabilisation menés par l'Union européenne dans les Balkans. La Commission propose une association de la Croatie avec l'UE », *External Relations*, IP/00/806, 19 juillet 2000, europa.eu.int/comm/external_relations/news/07_00/ip_00_806_fr.htm.

20. Voir BANQUE MONDIALE, *The Road to Stability and Prosperity in South Eastern Europe ; A Regional Strategy Paper*, mars 2000, www.seecon.org/RegionalInitiatives/wbrs.pdf.

21. Chacune des sous-tables de travail a produit des résultats positifs dans son domaine spécifique d'activités. Des réformes ont été réalisées dans des domaines aussi variés que l'initiative contre la corruption, le programme d'investissement Compact, le Conseil consultatif pour les affaires, la charte pour la liberté des médias, l'initiative « e-Balkans » (renommé e-SEE), le comité sur le retour des réfugiés, etc. Voir ICG, *After Milosevic ; A Practical Agenda for Lasting Balkans Peace*, *op. cit.*, p. 241 ; Bodo HOMBACH, *2 ½ Years of Stability Pact. Lessons and Policy Recommendations – With an Annex on its Achievements*, Bruxelles, Stability Pact, décembre 2001, pp. 10-22.

travaux du Pacte que nous évaluons en fonction des objectifs que se sont donnés les promoteurs du PSESE à ses origines.

A — Réussites et réussites relatives

Meilleure coopération entre les acteurs régionaux

Parmi les réussites du PSESE, la plus importante est d'avoir suscité chez les États de l'ESE une volonté de développer une meilleure coopération régionale et des bonnes relations avec leurs voisins. Le fait de forcer la collaboration entre les États de l'ESE, pour pouvoir bénéficier de l'appui économique de la communauté internationale dans la réalisation de projets communs, a instauré le début d'une coopération.

Grâce aux centaines de rencontres qu'il a organisées dans le cadre des différentes tables – tant des rencontres bilatérales que multilatérales entre chefs d'État et de gouvernement, entre ministres, administrations et experts –, le PSESE a su répondre à un de ses objectifs : faciliter les contacts et les relations personnelles entre responsables politiques, hommes d'affaires, scientifiques, institutions internationales et ONG afin de constituer des réseaux aidant à l'intégration dans le moule européen et à sa valorisation²².

Pour obtenir ce résultat, le PSESE a été fortement appuyé par l'UE. Cette dernière a clairement souligné que la coopération régionale était une pré-condition essentielle à l'intégration européenne. En introduisant le PSA, elle a introduit un mécanisme permettant d'éviter que la recherche d'une adhésion à l'UE devienne une compétition entre les États de l'ESE. La perspective d'une adhésion à l'UE s'est révélée être un puissant incitatif permettant aux États de l'ESE de faire les compromis et les réformes nécessaires. Ce mécanisme fut efficace au point où on peut s'interroger si ce n'étaient pas le PSA et les ASA qui ont constitué le principal levier de renforcement de la coopération régionale. Comme ces démarches s'inscrivent dans l'esprit du PSESE, il s'agit certainement d'une de ses réussites.

Ententes conclues grâce au Pacte

L'approche régionale du Pacte a permis de développer un Agenda d'action régionale pour les réfugiés et les personnes déplacées²³. Ce document qui constitue une pièce maîtresse pour les programmes d'aide internationale coordonne les activités à venir en les intégrant dans un échéancier unique. Entre autres, les questions abordées touchent aux logements, à la propriété, à la citoyenneté et la reconstruction économique pour les trois prochaines années. Le 27 juin 2001, un accord sur le retour régional a été signé entre les principaux

22. Daniela HEIMERL, *op. cit.*, p. 8.

23. L'« Agenda for Regional Action » (AREA). Voir OSCE, « Stability Pact Co-ordinator Welcomes Intensified Co-operation with OSCE », *Press Release*, 12 octobre 2001, www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2048.

États touchés, la Croatie, la Bosnie et la RFY²⁴, qui comptaient alors en tout 1,6 million de réfugiés et personnes déplacées. Aujourd'hui, il reste 1,1 million de personnes touchées par ce problème, mais le retour des personnes déplacées par les conflits se poursuit progressivement, ce qui est considéré comme un succès²⁵.

Une Charte pour la liberté des médias a également été adoptée à Thessalonique en juin 2000 et acceptée par tous les États de la région. Par cette initiative, les participants se sont entendus sur un processus de revue interne (un débat public) afin de déterminer les réformes nécessaires pour atteindre les plus hauts standards du journalisme. À ce jour, sept des États de la région ont établi leur comité national de travail²⁶.

Dans le domaine de la sécurité, le Pacte a soutenu les programmes de démobilisation et de réintégration des militaires dans la vie civile en Bulgarie et en Roumanie. Le succès de ces programmes a incité les responsables du Pacte à évaluer la possibilité de les étendre à d'autres États de la région. Le Pacte a également fait la promotion d'un Centre d'assistance régional de vérification de la limitation des armements (RACVIAC) à Zagreb, auquel participent dix-huit États de la région²⁷.

Les États de l'ESE, qui représentent un marché de 55 millions de consommateurs, ont débuté des négociations sur la mise en place d'un traité de libre-échange. Le 27 juin 2001, l'Albanie, l'ARYM, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, la RFY et la Roumanie ont signé un mémoire d'entente visant à libéraliser les échanges et à abaisser les barrières tarifaires.

B — Problèmes de fonctionnement du PSESE

Une structure trop complexe

La région de l'ESE est une région complexe aux multiples problèmes qui, dans l'optique d'une recherche de stabilité, nécessitent des interventions dans un large éventail de domaines, certains problèmes chevauchant plusieurs secteurs à la fois. Il est inévitable que l'organisation de ces interventions doit également être assez complexe. Or la structure de fonctionnement que s'est donnée le PSESE est d'une telle complexité qu'elle rebute les pays donateurs et peut-être même les États participants. Les divisions des tâches entre les structures du pacte sont parfois perçues comme étant trop rigoureuses pour permettre un travail efficace.

24. SEERECON, « Remarks by Stability Pact Deputy Special Coordinator Donald Kursch », *Federal Republic of Yugoslavia Donors' Conference*, Bruxelles, 29 juin 2001, www.seerecon.org/Calendar/2001/Events/frydc/statement-dkursch.htm.

25. COMMISSIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Le processus de stabilisation et d'association en faveur de l'Europe du Sud-Est*, Deuxième rapport annuel, Bruxelles, Commissions des Communautés européennes, rapport 139, 26 mars 2003, p. 9.

26. Il s'agit de l'Albanie, l'ARYM, la Bosnie, la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Serbie. Voir BODO HOMBACH, *2 ½ Years of Stability Pact...*, *op. cit.*, p. 11.

27. *Stability Pact – Its major Achievements*, www.stabilitypact.org.

Pour répondre au besoin de coordination entre les activités du Pacte et pour mieux intégrer le travail des sous-structures, les tables de travail ont formé des groupes de liaison, ajoutant ainsi encore de nouvelles structures se superposant aux anciennes. Vu la lourdeur administrative générée par l'ensemble des structures du Pacte, certains observateurs plaident pour une abolition des tables de travail, ne conservant que la table régionale, afin de faciliter le travail des acteurs sur le terrain²⁸.

Eu égard à la complexité des tâches, cette position semble exagérée. S'il est vrai que le PSESE tend à reproduire certains problèmes de nature bureaucratique qui avaient caractérisé l'intervention des États européens avant 1999, notamment en accordant une trop grande place aux études et consultations, ce genre d'exercice ne peut être entièrement aboli. Aucun pays n'accepterait en effet d'allouer d'importantes sommes pour la reconstruction de la région, sans un droit de regard ou un minimum de contrôle sur l'emploi de ces fonds. Il reste que les activités du pacte ont été rationalisées et réduites, conformément au mandat donné par le Conseil de l'Union européenne au nouveau coordonnateur spécial, Erhard Busek, qui a pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2002. Ce dernier a présenté en mars les objectifs prioritaires pour 2002, puis en décembre 2002 la « table régionale » a approuvé une nouvelle rationalisation des activités du PSESE ainsi que les priorités pour 2003. Assurer une plus grande complémentarité des activités du pacte avec celles du PSA est désormais devenu l'objectif prioritaire²⁹.

Intégration de tous les acteurs locaux

Pour qu'un pacte de stabilité régionale soit efficace, il doit nécessairement tenir compte du besoin de représentation de toutes les collectivités locales. Le PSESE a été inefficace durant la première année de son fonctionnement, entre autres parce qu'il avait un « trou noir », à savoir la non-participation de la RFY – un des États les plus importants géographiquement, économiquement et démographiquement³⁰. Malgré les efforts des promoteurs du PSESE d'englober tous les acteurs qui ont une influence sur la scène régionale, la Yougoslavie n'avait pu adhérer au pacte pendant les dix-huit premiers mois de fonctionnement, puisqu'elle ne remplissait pas les conditions préalables de démocratisation. Son intégration dans le PSESE est aujourd'hui considérée comme une avancée majeure puisqu'elle symbolise le changement de régime de cet État et son intégration dans la communauté internationale³¹.

28. Michael EMERSON, « On the Forming and Reforming of Stability Pacts. From the Balkans to the Caucasus », *Europa South-East Monitor*, 23 mai 2001, www.ceps.be/Pubs/SEEMonitor/Monitor23.htm.

29. Stability Pact for South Eastern Europe, *Newsletter*, n° 17, 17 février 2003, www.stabilitypact.org.

30. Radovan VUKADINović, *op. cit.*, p. 148.

31. On a souvent considéré que l'échec des mesures de stabilisation régionale antérieures au PSESE était attribuable au fait qu'elles n'avaient pas su inclure la RFY dans leur processus. La RFY était pourtant réputée comme le principal agent de déstabilisation de la région.

Le fait que tous les États de la région participent désormais à l'organisation pourrait laisser croire que la coopération régionale ne poserait plus de problème. Cependant, on continue à reprocher au PSESE de ne pas refléter suffisamment les intérêts locaux, étant donné le manque d'implication de partenaires régionaux dans le processus. Les rares participations de partenaires en provenance de l'ESE se font surtout au niveau gouvernemental, les ONG et les experts locaux n'étant pas suffisamment représentés dans ce processus³².

Manque d'autonomie politique

Il semble que le problème de dédoublements dû à un manque de coordination entre différents organismes œuvrant dans la région ne soit pas complètement évacué par la mise en place du PSESE. Emerson donne l'exemple des puissantes ambassades des États-Unis dont l'équipe fonctionne avec efficacité dans la région, par rapport aux nombreuses ambassades européennes qui fonctionnent certes avec moins de moyens, mais qui consomment chacune une partie de leurs ressources pour faire un travail d'évaluation de la région, alors que leur regroupement ou, selon Emerson, leur mise à l'écart au profit de l'Union européenne, pourrait leur permettre de travailler plus efficacement avec sensiblement les mêmes ressources³³.

Étant donné le grand nombre d'autres organisations travaillant dans les Balkans, bien souvent financées par les mêmes donateurs, le Pacte se trouve dans une situation de concurrence qui ne lui permet pas d'accomplir son rôle de coordinateur des efforts de la communauté internationale pour l'ESE. La structure du Pacte ne confère pas à son « coordonnateur » de réelle autorité, ni la capacité de décider des projets pilotés par le Pacte. La coordination est d'autant plus difficile que plusieurs États contributeurs refusent de faire les compromis nécessaires sur leurs prérogatives de financer les seuls projets qui leur tiennent à cœur. Ce problème de coordination tient en partie au manque d'autonomie politique du Pacte : comme bien des organisations internationales, le Pacte ne peut difficilement être davantage que ce que les participants, principalement des États souverains, lui permettront de devenir. Il dépend totalement de leurs ressources, de leur savoir-faire et, surtout, de leur engagement pour réaliser ses objectifs.

III – Évaluation du PSESE d'un point de vue budgétaire

Quick Start Package : moyen efficace de financement ?

Pour satisfaire les besoins de résultats rapides, le PSESE a lancé le *Quick Start Package*. Sur le plan du financement, les résultats de la Conférence des donateurs de mars 2000 et la Conférence régionale d'octobre 2001 ont plutôt fait bonne figure, puisque chacune de ces rencontres a réussi à obtenir près de 2,5 milliards

32. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *After Milosevic...*, op. cit., p. 244 et p. 249.

33. Michael EMERSON, op. cit.

de dollars, des sommes plus importantes que prévues initialement. Toutefois, le PSESE est tiraillé entre les préconisations européennes et les remèdes envisagés par les pays concernés. La plupart des projets proposés dans le cadre de ces conférences ont émané, ce qui ne devrait pas surprendre, de gouvernements occidentaux ou d'organisations internationales – Conseil de l'Europe, OSCE, etc.³⁴. La répartition des fonds ne devrait par conséquent pas surprendre davantage. La Conférence des donateurs de mars 2000 a consacré presque toute son enveloppe, soit 1,8 milliard (84 % du total), pour la deuxième table sur la reconstruction et le développement économique, ne laissant que 260 millions de dollars (12 %) à la première table sur la démocratisation et les droits de la personne et 78 millions de dollars (4 %) pour la troisième table sur la sécurité régionale. La Conférence régionale d'octobre 2001 a financé des projets pour ces tables dans les mêmes proportions, de sorte que 2,4 milliards de dollars (80 %) furent alloués à la reconstruction et 100 millions de dollars (3,3 %) aux autres projets. Une aide spéciale de 500 millions de dollars a pour sa part été consacrée à l'aide aux réfugiés³⁵.

À la lumière de ces chiffres, le *Quick Start Package* a principalement agi comme un catalyseur dans la reconstruction des infrastructures, ce domaine offrant généralement les résultats les plus spectaculaires et les plus rapides. La reconstruction de routes et de ponts produisent en effet des résultats plus visibles que la consolidation de la démocratie ou la lutte à la corruption. Il s'agit donc là d'un moyen idéal pour augmenter la visibilité du Pacte, mais également celle des donateurs. Malgré les besoins de réalisations rapides afin d'entretenir l'intérêt de la communauté des donateurs, le *Quick Start Package* a été lent à démarrer³⁶. En mai 2001, plus d'un an après la conférence des donateurs, seuls 201 des 244 projets retenus (82 %) étaient lancés et 50 % de l'argent promis était effectivement engagé³⁷. En décembre 2001, la proportion des projets débutés était de 94 % et aujourd'hui de 97 %³⁸. Les promoteurs du PSESE constatent eux-mêmes l'écart entre les engagements politiques et les réalisations sur le terrain. Bien qu'ils n'attribuent pas ce retard à un manque de volonté politique, mais plutôt aux longues procédures bureaucratiques et aux limites structurelles du côté des donateurs, ils affirment que les annonces généreuses ont créé de grandes attentes, parfois non réalistes, pour la région. Les délais dans l'implication financière et dans la mise en œuvre des projets génèrent maintenant un certain mécontentement local³⁹.

34. Daniela HEIMERL, *op. cit.*, p. 9.

35. Ces chiffres proviennent de divers documents sur le site du PSESE, www.stabilitypact.org.

36. À la base du *Quick Start Package*, tous les projets devaient être lancés dans les 12 mois suivant la rencontre de mars 2000. D'autres projets ont été identifiés pour faire partie d'un *Mid Term Package*.

37. Bodo HOMBACH, *Report of the Special Coordinator on the Implementation of the Quick Start Package*, RFY, mai 2001, www.stabilitypact.org/qsp-report/01-introduction.html.

38. Les derniers chiffres disponibles datent de février 2002, dans les documents *Stability Pact - Its major achievements* et *About the Stability Pact*, tous deux disponibles sur le site du PSESE, www.stabilitypact.org.

39. Bodo HOMBACH, *2 1/2 Years of Stability Pact...*, *op. cit.*, pp. 5-6.

Par ailleurs, parmi les aspects du PSESE les plus souvent critiqués se trouve le manque de transparence dans ses mécanismes de sélection de projets du *Quick Start Package*. Plusieurs experts locaux, de même que des donateurs internationaux, croient que cette façon de fonctionner a produit des listes de projets ponctuels plutôt que de développer une stratégie globale et des plans d'action précis. Les tables 1 et 3 ont particulièrement été pointées du doigt à cet égard⁴⁰. Au moment de concevoir le *Quick Start Package*, ces tables n'ont défini aucune ligne directrice, ni de critère de sélection. Plutôt que de déterminer les besoins observés dans leur champ de compétence particulier, elles ont simplement choisi des projets parmi ceux qu'elles avaient accessoirement reçus. Certains experts, tout en reconnaissant l'importance des sommes réunies, estiment qu'elles sont essentiellement constituées par des moyens déjà engagés dans divers projets pour la région et non par de l'argent frais. En principe, l'efficacité du PSESE nécessite que soit observé un certain équilibre entre les trois tables thématiques, leur coordination et la complémentarité de leurs actions. La grande priorité accordée à la table 2 risque d'enlever aux PSESE ses dimensions de sécurité et de démocratisation et de transformer le Pacte de stabilité en un Pacte de reconstruction.

La comparaison trompeuse avec le Plan Marshall

Les attentes démesurées de la part des pays de l'ESE envers le PSESE tiennent en partie au rapprochement souvent fait avec le célèbre Plan Marshall, le plan américain d'assistance pour la reconstruction des économies des pays de l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale⁴¹. Tout comme le PSESE, le Plan Marshall visait à développer une coopération économique régionale. Par ailleurs, l'image du Plan Marshall qui a fortement marqué l'imaginaire européen est celle d'un plan de reconstruction accompagné d'un important flux d'argent. Cette perception est toutefois légèrement biaisée : l'aide matérielle américaine accompagnant le Plan Marshall était certes importante, mais ne dépassait pas celle attribuée au cours des années qui ont précédé la mise en place du plan américain en 1948. La force du Plan Marshall a été de permettre le développement de ressources européennes locales qui ont elles-mêmes contribué au développement de l'Europe. Il reste que l'image d'un « Plan Marshall européen » accolée au PSESE a engendré chez les pays de l'ESE de faux espoirs d'un financement massif sans contrepartie⁴².

40. Mabel WISSE SMIT, *op. cit.* ; Hanns-D. JACOBSEN, « The Stability Pact for South East Europe – Did it Work ? », *South-Eastern Europe – Internal Dynamics and External Intervention*, Andalo, 20-27 janvier 2002, www.isodarco.it/html/andalo02-jacobsen.html.

41. L'allusion au PSESE comme un « Plan Marshall pour l'Europe du Sud-Est » était fréquente lors des rencontres préparatoires visant à lancer le PSESE, au printemps 1999. Cette allusion se trouve également dans les documents fondateurs du PSESE et même sur son site Internet. Voir www.stabilitypact.org.

42. Paul J.J. WELFENS, *op. cit.*, pp 101-102.

Ce que représenterait un « Plan Marshall pour les Balkans »

Dans le cadre du Plan Marshall (1948-1952), certains États ont reçu une forte assistance pendant cinq années consécutives (la Grèce a reçu environ 8,8 % de son PIB, l'Autriche 7,2 %, les Pays-Bas 5 %, l'Irlande 3,4 %, la France 2,5 %, la Turquie 2,3 %, le Danemark 2 %, etc.). Le principe fondamental de ce programme d'assistance américain consistait à attribuer un montant substantiel sur une courte période, de sorte que cette assistance insuffle un choc à l'économie et crée les conditions propices pour le développement. Une assistance financière trop limitée, offerte en petits montants sur une période prolongée, ne sert en fait qu'à mettre un baume sur la plaie du sous-développement, mais ne suffit pas à corriger la situation.

Le tableau 2 suggère que l'assistance aux États des Balkans (sauf la RFY, pour la reconstruction de laquelle les besoins financiers nécessaires sont d'une toute autre échelle eu égard aux destructions causées par les frappes de l'OTAN) devrait se situer autour de 28,615 milliards de dollars américains sur quatre ans, si l'on se base sur le niveau d'assistance du Plan Marshall à la Grèce (8,8 % de son PIB). En se basant sur le taux moyen d'assistance du Plan Marshall (2,1 % du PIB), le montant de l'aide se chiffrerait à 6,832 milliards de dollars américains, tandis qu'à un taux de 3 % – ce qui correspond au niveau d'assistance de l'UE pour ses propres régions « en retard de développement » – ce montant serait de 9,764 milliards de dollars américains. Si on ajoute à ces montants les besoins de la RFY – une estimation conservatrice de 15 % de son PIB de 1998, soit un an avant les frappes de l'OTAN, suggère un montant de 12 milliards de dollars américains – les besoins d'assistance des pays de l'ESE se situent entre 18,8 milliards et 40,6 milliards de dollars américains pour une période de quatre ans selon le taux du PIB retenu.

Tableau 2
Scénarios de financement pour les États des Balkans
basé sur un « plan Marshall »
et sur la politique structurelle de l'UE (en millions de \$)⁴³

Pays	PIB(1998)	Scénario 1		Scénario 2		Scénario 3	
		8,8 % PIB	4 ans	2,1% PIB	4 ans	3 % PIB	4ans
Albanie	2 500	220	880	52	208	75	300
ARM	3 650	321	1 249	77	308	109	436
Bosnie	3 800	334	1 338	80	320	114	456
Bulgarie	12 780	1 125	4 498	268	1 072	383	1 532
Croatie	20 500	1 804	7 216	430	1 720	615	2 460
Roumanie	38 165	3 358	13 434	801	3 204	1 145	4 580
Total	81 395	7 162	28 615	1 708	6 832	2 441	9 764

Scénario 1 : basé sur les transferts annuels dans le cadre du Plan Marshall à la Grèce (8,8 % du PIB de la Grèce);

43. Les chiffres de ce tableau sont basés sur les données de Angelos KOTIOS, « European Policies for the Reconstruction and Development of the Balkans », in George PETRAKOS et Stoyan TOTEV (dir.), *op. cit.*, p. 274.

Scénario 2 : basé sur les transferts annuels moyens dans le cadre du Plan Marshall (2,1 % du PIB des pays récipiendaires en moyenne);

Scénario 3 : basé sur les transferts annuels de l'UE par son « Fonds de la cohésion » (3 % du PIB). Il s'agit d'une sorte de système de péréquation, mis en place après le Traité de Maastricht en 1992.

Or les objectifs du PSESE de restructuration économique de la région impliquent davantage que la simple restauration des biens publics détruits. Si les promoteurs du PSESE cherchent réellement à augmenter la possibilité d'une croissance économique et de développement afin de favoriser la stabilité régionale, les besoins en termes d'assistance économique sont plus importants. En plus de la reconstruction d'après-guerre, le financement des États de l'ESE doit également servir à restructurer leurs systèmes de production inefficaces hérités du régime communiste⁴⁴. L'expérience des investissements durant les années 1990 dans les Balkans (excepté en Bosnie-Herzégovine et en RFY) a montré que ce processus implique nécessairement la destruction d'une partie des biens fixes créés durant la période socialiste. Jusqu'à un certain point, ceci explique les taux de croissance négative qui sont apparus durant les premières étapes de la transition économique de ces pays anciennement communistes.

Parallèlement à ces lacunes structurelles, il existe aujourd'hui un plus grand déficit technologique et de main-d'œuvre qualifiée dans les États des Balkans, éléments de base indispensables à toute reprise économique, que ce fut le cas dans les États européens dans la période de l'après Seconde Guerre mondiale. De plus, ces pays n'ont qu'une bien courte expérience avec la démocratie et l'économie de marché. Pour toutes ces raisons, l'assistance financière aux États des Balkans dans le cadre d'un « plan Marshall régional » devrait être proportionnellement plus importante que celle allouée par le plan américain aux États de l'Europe de l'Ouest durant la période 1948-1952. Pour que la politique de redressement économique porte fruit à l'image du Plan Marshall, il faudrait donc que le niveau d'assistance dépasse les 8,8 % du PIB consentis à la Grèce. De ce point de vue, les besoins chiffrés à plus de 40 milliards de dollars américains constituent une estimation plus que conservatrice⁴⁵. Or les montants que la communauté internationale a jusqu'ici consentis par l'intermédiaire du PSESE (2,4 milliards dans le cadre du *Quick Start Package* et 3 milliards lors de la Conférence régionale d'octobre 2001) sont loin du compte.

On pourrait considérer les autres initiatives coordonnées dans le cadre du Pacte, ce qui augmente à près de 6 milliards de dollars pour 1999 et

44. Voir Angelos KOTIOS, *op. cit.*, p. 272 ; Paul J.J. WELFENS, *op. cit.*, p. 15.

45. Il est difficile d'estimer avec précision les coûts de la reconstruction des Balkans après la guerre du Kosovo. Certaines estimations chiffrent ces coûts à entre 20 et 100 milliards de dollars américains pour les pays voisins. Pour le Kosovo, les coûts de reconstruction – incluant la reconstruction de maisons, les infrastructures, les édifices industriels et le retour des réfugiés – pourraient atteindre 30 milliards et un groupe de 17 économistes serbes ont estimé les dommages économiques causés par les bombardements de l'OTAN en Serbie à près de 30 milliards de dollars américains. Planecon, *Rebuilding Kosovo. Benefits for the Balkans*, Washington, 1999, www.planecon.com.

6,6 milliards de dollars en 2000 et en 2001 le montant total des programmes gérés de près ou de loin par le PSESE⁴⁶. À supposer que le niveau de cette aide soit maintenu pour les mois à venir, ceci représente environ 25,8 milliards de dollars en quatre ans, soit près de la moitié des besoins minimums que l'on vient de chiffrer.

Il faut cependant considérer qu'une importante partie de ces fonds étaient déjà engagés ou auraient été engagés par les donateurs dans la poursuite des programmes initiés bien avant la mise en place du PSESE. De même, une bonne partie des fonds qui sont annoncés en grande pompe comme étant donnés aux pays de l'ESE ne constituent aucunement un investissement local ou n'ont que peu d'incidence sur le développement économique de la région. Par exemple, lors de la conférence des donateurs pour la RFY en juin 2001, il a été annoncé que d'importantes sommes d'argent allaient être allouées à cet État pour soutenir son économie dévastée par les frappes aériennes de l'OTAN, mais il s'est avéré que ces sommes étaient destinées uniquement à éponger une partie de la dette extérieure du pays⁴⁷. L'ancien président du PSESE, Bodo Hombach, utilise cet exemple comme une des « promesses non tenues » du PSESE et comme le prototype de ce qui constitue « une puissante source de mécontentement qui met la crédibilité de la communauté internationale en jeu⁴⁸ ». L'ampleur des sommes manipulées par le Pacte ne devrait pas cacher le peu de moyens dont il dispose en réalité.

Conclusion

Les bases conceptuelles du PSESE ne sont pas très explicites. On peut toutefois dire que ce pacte repose sur une notion assez spécifique de « stabilité » renfermant deux volets, à savoir le développement économique et la démocratisation. Même si l'approche qui vise l'intégration régionale dans un contexte post-conflictuel n'est pas nouvelle en soi, le PSESE se distingue d'autres projets d'aide à la reconstruction et au développement par son ampleur et l'importance des membres qui y ont adhéré. Le pacte se veut une « super-structure » englobant tous les autres projets menés par des États individuels ou des ONG dans la région de l'ESE.

Un premier bilan sommaire du PSESE a montré que le principal succès du Pacte est d'avoir réussi, dans une certaine mesure, à inciter les États régionaux à collaborer entre eux. Il reste certes encore du chemin à faire, mais dans le contexte balkanique, où la méfiance entre les groupes qui s'opposaient dans les conflits armés est encore profonde et où il existe peu de traditions de liens intra-régionaux, ceci constitue néanmoins une réalisation remarquable. Il reste que dans l'obtention de ce principal objectif du PSESE, les PSA mis en place par l'UE se sont avérés pratiquement plus efficaces que le Pacte lui-même.

46. Stability Pact for South-East Europe, *About the Stability Pact*, www.stabilitypact.org/stabilitypactegi/catalog/cat_descr.cgi?prod_id=1806.

47. Bodo HOMBACH, *2 ½ Years of Stability Pact...*, *op. cit.*, p. 6.

48. Notre traduction, *loc. cit.*

Par ailleurs, certaines difficultés persistent dans le fonctionnement du PSESE. Ces difficultés sont pour la plupart liées à la lourdeur administrative des structures du Pacte, à son manque d'autonomie politique, aux dédoublements avec d'autres projets d'aide et à la difficulté d'intégrer des acteurs locaux autres que gouvernementaux.

L'énorme succès du *Quick Start Package* auprès des donateurs a permis d'amasser des fonds impressionnants pour la reconstruction des infrastructures de la région. La priorité ainsi accordée à la reconstruction a créé un certain déséquilibre entre les trois tables du Pacte. Il est moins certain, particulièrement dans le contexte de l'après 11 septembre, que les donateurs soient tout aussi généreux pour financer les mesures beaucoup moins spectaculaires de démocratisation et de sécurité, ou encore pour fournir l'investissement massif nécessaire pour donner un véritable coup d'envoi à l'économie régionale. La comparaison du PSESE au Plan Marshall a mis en évidence que les fonds impressionnants dont dispose actuellement le PSESE sont de loin inférieurs aux investissements américains dans le cadre de ce plan d'aide à l'Europe occidentale après la Seconde Guerre mondiale. De faux espoirs engendrés par le rapprochement souvent fait entre le PSESE et le Plan Marshall, ainsi que des promesses non tenues de la part des donateurs, ont nui à la crédibilité du pacte auprès des acteurs locaux.