

LE PACTE DE STABILITÉ EN EUROPE

par

Xavier LATOUR

Allocataire-moniteur à l'Université de Paris V - René Descartes

Secrétaire général adjoint du Centre de recherches DROIT ET DÉFENSE

Les 20 et 21 mars 1995, s'est réunie à Paris la conférence finale sur le Pacte de stabilité en Europe¹. Elle faisait suite à la conférence de lancement également organisée à Paris les 26 et 27 mai 1994².

La conférence finale rassemblait 52 États participants, soit la totalité des membres de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (ex-CSCE et ci-après OSCE³) la nouvelle Yougoslavie (Serbie et Monténégro) étant encore suspendue, un État observateur (la Macédoine), six organisations internationales (l'OSCE ; le Conseil de coopération des États riverains de la Mer baltique ; le Conseil de l'Europe ; l'Organisation des Nations Unies ; l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ; l'Union de l'Europe occidentale), sous l'égide de l'Union européenne (présidée par la France et avec la participation de la Commission européenne). Elle avait pour ambition de traduire l'idée à l'origine française, puis reprise par l'Union européenne dans le cadre de sa Politique étrangère et de sécurité commune (ci-après PESC), de rédiger un Pacte de stabilité pour l'Europe s'adressant en priorité aux États

dits "intéressés", c'est-à-dire aux États baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) et aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (les PECO : Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie).

Exercice de diplomatie préventive⁴, l'objectif du Pacte est de préparer les pays intéressés à intégrer le Conseil de l'Europe, puis l'Union européenne, en leur offrant un cadre favorable au développement de relations de bon voisinage entre eux, et avec les autres États concernés, ce qui nécessite l'affermissement de leur démocratie, la consolidation de leur économie mais aussi le règlement de leurs problèmes de frontières et de minorités.

Dans une Europe agitée par de multiples forces centrifuges, ces relations de bon voisinage passent par la conclusion d'accords et d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux, inclus dans le Pacte, et rédigés dans l'observance des principes de base applicables dans une Europe démocratique, stable et respectueuse des droits de l'homme.

Accueillie souvent avec scepticisme, l'idée de Pacte de stabilité qui a d'ailleurs largement évolué au fur et à mesure des négociations, devrait, en se concrétisant, prouver son intérêt. Elle devrait convaincre ses détracteurs qu'elle n'est ni une menace pour l'OSCE, ni un moyen pour l'Union européenne de s'ingérer dans les affaires des

1 Voir Bernard de Montferand, "Stabilité européenne : le plan Balladur", *Politique internationale*, Printemps 1995, n° 67, pp. 237-248.

2 Voir : Victor-Yves Ghébal, "Vers un pacte de stabilité en Europe", *Défense nationale*, oct. 1994, pp. 67-77 ; Marie-Christine Demortier, "Le Pacte de stabilité", *Défense*, n° 65, 9/1994, pp. 89-92 ; Florence Benoit-Rohmer, "Le Pacte de stabilité : la première action diplomatique commune d'envergure de l'Union européenne", *RTD eur.*, oct.-déc. 1994, pp. 561-577.

3 Le changement d'appellation fut décidé lors de la réunion des chefs d'État ou de Gouvernement qui eut lieu à Budapest les 5 et 6 décembre 1994.

4 Voir Emeric Rogier, "Espoirs et réalité de la diplomatie préventive", *Le Trimestre du Monde*, 1994/4, pp. 161-183 ; article 18 de la déclaration contenue dans le Pacte.

États participants, ni une opération diplomatique à usage médiatique.

Le Pacte en lui-même est un document relativement court (12 pages) composé d'un préambule et de deux parties totalement différentes. Dans le préambule, les ministres des Affaires étrangères des États et Organisations internationales participant à la Conférence soulignent qu'elle est placée sous les auspices de l'Union européenne et rappellent les buts de l'exercice diplomatique. Puis apparaissent, d'une part, la déclaration et, d'autre part, la liste des accords et arrangements de bon voisinage et de coopération.

Afin d'en déceler la portée et la nature réelles, il conviendra d'examiner les caractéristiques générales du Pacte (I), ainsi que son contenu concret (II).

I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU PACTE DE STABILITÉ

En dix-huit articles, dans un texte qui n'est pas exempt de lourdeurs et de répétitions, les ministres des Affaires étrangères des États participants énoncent, d'une part, les principes et objectifs (1.1.), d'autre part, les modalités techniques du Pacte (1.2.).

1.1. Les principes et les objectifs

La volonté d'assimiler le Pacte à un outil de diplomatie préventive est réaffirmée de façon explicite à l'article 18 de la déclaration. Ce point vient parachever une démonstration assez laborieuse dans laquelle les participants exposent leur volonté d'édifier "une Europe plus unie et plus solidaire" ⁵, dégagée de toutes les entraves à la "liberté" et à la "démocratie" et qui ont pour nom : le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, le chauvinisme, les persécutions et discriminations religieuses et idéologiques, et un nationalisme qualifié d'"agressif" ⁶. Dans cette Europe, il est répété, sous une autre forme, à l'article 5 que les peuples doivent

pouvoir s'exprimer démocratiquement, dans le respect des droits de l'homme, mais aussi dans celui des "personnes appartenant à des minorités nationales". Ainsi, et contrairement aux volontés hongroises, les minorités sont abordées sous l'angle des droits individuels des personnes, et non sous celui des droits collectifs rejetés par de nombreux États. Aux droits des personnes s'ajoutent ceux des États, pour qui le respect de leur égalité et de leur souveraineté sont des valeurs de base.

Énoncés une première fois sans référence particulière, ces principes le sont une seconde fois ⁷, mais dans le cadre des références aux Organisations oeuvrant à leur diffusion et leur application. En effet, comme dans le document de conclusion de la conférence inaugurale des 26 et 27 mai 1994 et afin de bien montrer que le Pacte s'inscrit dans une continuité diplomatique, les États rappellent la nécessité de travailler "à la mise en oeuvre effective des principes et engagements existants établis dans le cadre de l'ONU, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe...". A ce titre, l'OSCE fait l'objet d'une référence appuyée. Il est vrai qu'à l'origine de l'idée de Pacte, la crainte de voir celui-ci la concurrencer avait reçu une large audience ⁸. Sans citer les textes dans leur ordre chronologique (ce qui était déjà le cas dans les conclusions de la conférence inaugurale) et afin d'éviter toute controverse sur la rédaction de nouveaux textes, les États s'inscrivent dans le prolongement de l'Acte final d'Helsinki de 1975 et de la Charte de Paris de 1990 ⁹, donc dans celui du décalogue de la CSCE, "modernisé" en 1990, suite aux bouleversements en Europe. Cela les conduit à répéter, en les développant, les principes proclamés précédemment. Il convient à ce sujet de souligner deux points : d'une part, le principe de l'inviolabilité des frontières est, de la sorte, rappelé avec force, alors qu'à l'origine, les autorités françaises n'étaient pas hostiles à opérer des

⁵ Article 4 de la déclaration.

⁶ Cette condamnation du nationalisme fait écho à celle formulée par le Président Mitterrand dans son discours devant le Parlement européen du 17 janvier 1995.

⁷ Article 7 de la déclaration.

⁸ La position de la Fédération de Russie était l'une des plus nettes sur ce thème ; voir par exemple *Le Figaro* du 19 mai 1994 et *Le Monde* du 28 mai 1994. Les États-Unis avaient également la crainte d'être tenus à l'écart d'un processus hors CSCE et d'assister de la sorte à une perte d'influence sur l'évolution de l'Europe.

⁹ En commençant par eux les États ont voulu leur conférer une portée politique symbolique.

modifications "mineures", ce qui n'avait pas manqué de provoquer un tollé de la part d'États craignant une ingérence de l'Union européenne dans leurs affaires intérieures ; d'autre part, les États ne parviennent toujours pas à dépasser l'une des contradictions majeures du décalogue à savoir celle existant entre le *statu quo* territorial et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ils renvoient également aux documents de Copenhague (1990), d'Helsinki (1992) et de Budapest (1994). Le premier s'inscrit dans le cadre du mécanisme CSCE sur la dimension humaine : il contient une grande partie des principes repris dans le Pacte ¹⁰ ; le second sur les "défis du changement" avait conduit à la création du poste de Haut-commissaire pour les minorités nationales et avait contribué à souligner l'importance de la coopération régionale et transfrontalière ; le troisième apporte un certain nombre de modifications aux mécanismes de fonctionnement de l'OSCE. Comparativement, les références au Conseil de l'Europe sont moins marquées (elles le sont toutefois davantage que dans les conclusions de la conférence inaugurale), deux textes étant mis en évidence : la Déclaration de Vienne du Sommet du Conseil de l'Europe de 1993 et la Convention-cadre pour la protection des minorités de 1994.

L'ensemble de ces principes doit servir de base au développement de "*relations de bon voisinage*" ¹¹ qui semblent constituer le noyau dur du texte. Contrairement à l'idée d'origine, le Pacte n'a plus pour ambition de corriger les frontières et de favoriser le règlement des problèmes liés à l'existence des minorités, mais, plus largement, de dynamiser une coopération transfrontalière axée principalement sur le développement économique et social, et de renforcer les institutions démocratiques. Comme cela est bien mis en évidence dans l'article 6, la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales est diluée à l'intérieur d'une politique plus

vaste ¹². De la sorte, les "*États intéressés*" sont supposés accroître leurs chances d'adhésion au Conseil de l'Europe. Toutefois, force est de constater que l'article 6 est très ambigu. D'abord, parce qu'il n'énumère pas les États intéressés ; ensuite, parce qu'il semble ouvrir les perspectives de l'adhésion au Conseil de l'Europe à la fois à ceux-ci, mais aussi "*aux pays voisins qu'ils ont invités aux tables régionales*" ; enfin, parce qu'alors que l'une des ambitions des États intéressés est d'être admis dans l'Union européenne, cette possibilité n'est pas évoquée. Il est, par conséquent, nécessaire pour clarifier ces flous regrettables de se reporter à l'article 10 de la déclaration, et surtout à l'article 1.4 des conclusions de la conférence inaugurale (qui avait le mérite de la clarté), ainsi qu'au document contenant les mesures d'accompagnement soutenues par l'Union européenne (voir *infra*).

1.2. Les modalités techniques

Les modalités techniques du Pacte ne sont pas plus originales que les principes posés.

Après avoir retracé les étapes du processus diplomatique de la conférence inaugurale jusqu'à la rédaction du Pacte ¹³, les États, conformément à l'article 5.2 de la conférence inaugurale et 27 de la Décision du Sommet de Budapest de décembre 1994 relative au renforcement de la sécurité et de la coopération en Europe, transmettent le Pacte à l'OSCE et lui en confient le suivi de la mise en oeuvre ¹⁴. Ce suivi implique que l'OSCE puisse utiliser les procédures et mécanismes qui sont les siens afin de faire respecter les principes posés ¹⁵. Il s'agit essentiellement de la prévention et du règlement pacifique des différends ¹⁶ et de

¹⁰ Il s'agit par exemple de la nécessité d'organiser des élections libres, de respecter les libertés fondamentales et les identités culturelles, mais aussi de développer des projets de coopération (enseignement, presse...).

¹¹ Voir surtout l'article 8 de la déclaration.

¹² Article 6 *in fine* : "*Dans cet esprit, les travaux ont été concentrés sur l'approfondissement par les États participants de leurs relations de bon voisinage sous tous leurs aspects y compris ceux touchant aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales*".

¹³ Articles 9, 10, 11 de la déclaration.

¹⁴ Article 13 de la déclaration.

¹⁵ Article 15 de la déclaration.

¹⁶ Voir notre article, "Le règlement des conflits dans le cadre de la CSCE", *Droit et Défense*, 93/2, pp. 27-42 ; L.A Sicilianos, "Le mécanisme de règlement des différends au sein de la CSCE approuvé à Stockholm", *AFDI*, 1993, pp. 898-919.

la dimension humaine ¹⁷. L'intérêt du Pacte est donc assez réduit puisqu'il n'apporte rien de nouveau à la mission de l'OSCE qui aurait été de toute façon compétente pour agir dans les domaines abordés. La situation n'est pas différente en ce qui concerne le rôle joué par la Cour de conciliation et d'arbitrage ¹⁸ devant laquelle les difficultés d'interprétation et d'application des accords de bon voisinage peuvent être portées ¹⁹.

Comme il était possible de s'en apercevoir à la suite de la conférence inaugurale ²⁰, le Pacte en lui-même n'a aucune valeur juridique. Il s'inscrit dans le cadre de la diplomatie incantatoire qui a longtemps caractérisé le fonctionnement de la CSCE (qui ne s'est pas encore départie de cette faiblesse). Comme ne manquent pas de le souligner les États, il n'a de valeur que politique ; il représente "une référence politique" et les États s'engagent à lui apporter leur "soutien politique" ²¹. Il ne s'agit donc que d'un engagement moral, certes important, mais rien de plus. Seuls les accords contenus dans le Pacte, ce qui est censé leur conférer une portée politique accrue, sont juridiquement contraignants.

Il n'y a, en définitive, rien de très original dans ces dispositions. Aucun principe nouveau n'est posé. Le plus parfait classicisme diplomatique règne. Il était alors sans doute vain d'espérer des avancées significatives en matière d'accords, d'arrangements et déclarations politiques contenus dans la deuxième partie du Pacte.

17 Mécanisme fondé sur des procédures d'information et de consultation (autour du Haut commissaire pour les minorités nationales -HCMN- et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme-BIDDH), issu des réunions de Paris (1989), Copenhague (1990), Moscou (1991), et révisé régulièrement depuis (notamment à Helsinki en 1992 et lors de la réunion de Rome en 1993). Sur la CSCE voir V.-Y. Ghébal, "La crise d'identité de la CSCE", *Défense nationale*, 3/1994, pp. 103-113 ; le numéro spécial de la revue *Studia Diplomatica*, "The future of the CSCE : Brussels 3-4 June 1994, Budapest 2-3 September 1994", n° 47(4), 1994, pp. 3-142 ; Emmanuel Decaux, "La CSCE au lendemain du Conseil de Rome : un bilan de la transition institutionnelle", *European Journal of International Law*, n°5(2), 1994, pp. 267-284.

18 Initiative franco-allemande adoptée le 14 décembre 1992 lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères des États de la CSCE à Stockholm.

19 Article 16 de la déclaration.

20 Article 1.8 des conclusions.

21 Article 12 de la déclaration.

Malgré les craintes originelles, l'OSCE est au coeur du Pacte de stabilité ; la reprise des principes, des techniques et instruments de suivi en sont la preuve flagrante. Dans ces conditions, était-il utile de présenter le Pacte comme un exercice original et déterminant ? N'était-il pas préférable de travailler plus discrètement, et efficacement, au sein de l'OSCE elle-même, et notamment au sein de son Comité permanent ²² ou du BIDDH ? Si l'Union européenne s'était trouvée marginalisée sur le plan diplomatique, cela ne l'aurait pas empêchée d'apporter son aide financière et technique, ni d'ouvrir aux États intéressés les perspectives d'une adhésion.

II. LE CONTENU CONCRET DU PACTE

Le Pacte de stabilité ne se réduit pas à une simple pétition de principes, maintes fois répétés dans d'autres enceintes. Il constitue surtout un recueil d'arrangements et d'accords, expression concrète de la volonté des États d'oeuvrer en faveur de relations de bon voisinage dans la région (2.1). Mais le Pacte est également censé s'inscrire dans les perspectives d'adhésion des États intéressés à l'Union européenne. Celle-ci ne pouvait donc pas négliger une occasion de vanter les mérites de ses actions envers les Pays baltes et les PECO. Aussi le Pacte est complété par une série de mesures d'accompagnement soutenues par l'Union européenne et devant consolider les relations de bon voisinage (2.2).

2.1. La liste des accords et arrangements de bon voisinage et de coopération

Cette liste, comprenant approximativement une centaine de textes, est subdivisée en deux catégories ; accords et arrangements passés entre les États intéressés et les États membres de l'Union européenne, et ceux passés par les États intéressés entre eux et avec d'autres États invités aux tables rondes. Elle est le fruit du travail réalisé durant les réunions des deux tables rondes constituées

22 Le Comité permanent de l'OSCE est une instance de consultation et de décision, créée lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères à Rome en décembre 1993, et se réunissant à Vienne (Autriche) une fois par semaine.

à l'issue de la conférence inaugurale de mai 1994.

2.1.1. Le procédé des tables rondes

En adoptant le procédé de la réunion de deux tables rondes, l'une pour les États baltes ²³ et l'autre pour les États d'Europe centrale et orientale ²⁴, les États avaient opté pour une solution pragmatique ²⁵ favorisant des discussions bilatérales dans un cadre multilatéral. Tout comme les principes réaffirmés dans le Pacte, la méthode des tables rondes est directement inspirée de la CSCE, qui dans le Document de Helsinki en 1992, avait vanté les mérites de la coopération régionale ²⁶. C'est à la fois une solution pragmatique et astucieuse. La formule des tables rondes permettait de circonscrire les négociations à des cas certes très importants, mais beaucoup moins sensibles que d'autres et notamment ceux liés à la situation dans l'ex-Yougoslavie ou dans la Communauté des États indépendants. Si la volonté de l'Union européenne de relancer ou de créer ²⁷ dans les prochains mois de nouvelles tables rondes aboutit ²⁸, il est cependant probable que leurs caractéristiques n'évolueront guère.

La finalité des tables rondes était double : d'une part, négocier et conclure de nouveaux accords et arrangements favorisant des relations de bon voisinage ; d'autre part, recenser ceux déjà existants et susceptibles d'être intégrés dans le Pacte. Chacune d'entre elles étaient présidées par

l'Union européenne. Y participaient également l'OSCE, le Conseil de l'Europe et le Conseil des États de la Mer baltique. Six domaines principaux étaient concernés : la coopération transfrontière régionale ; les questions relatives aux minorités ; la coopération culturelle, y compris la formation linguistique ; la coopération économique au niveau régional ; la coopération juridique et la formation administrative ; l'environnement. La possibilité d'inclure des textes antérieurs aux négociations menées dans le cadre du Pacte fait vraisemblablement le pendant à la volonté des PECO d'obtenir un élargissement du champ des négociations du Pacte et de montrer qu'ils n'avaient pas attendu cette initiative pour chercher à régler leurs problèmes de minorités ²⁹ (qui ne doivent d'ailleurs pas être généralisés à la totalité d'entre eux). Une autre explication, complémentaire, est envisageable. Il est possible de se demander dans quelle mesure les participants n'ont pas été conscients de l'ampleur de la tâche à accomplir en une année, et devant la faible chance de voir se conclure des accords pouvant être inclus dans le Pacte en nombre significatif, ils ont pratiquement décidé de masquer la faiblesse des nouveaux résultats. En s'appuyant sur des textes anciens, ils leur ont conféré une portée politique supplémentaire. La liste confirme cette impression.

2.1.2. Accords et arrangements conclus entre les pays intéressés eux-mêmes, avec les États membres de l'Union européenne, et avec des pays invités

La perspective de l'adhésion des États intéressés au Conseil de l'Europe, puis à l'Union européenne, légitime l'intégration dans le Pacte d'accords et d'arrangements passés entre eux et les États membres de l'Union européenne. Si huit États sur neuf ont conclu des accords, il convient de remarquer que la République tchèque n'est concernée par aucun texte. En outre, sur la totalité des textes inclus dans le Pacte, force est de constater que tous sont antérieurs à la mise en place des tables rondes qui n'ont donc été d'aucune utilité. Certains remontent

23 Elle réunissait l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne ainsi que leurs invités.

24 Elle réunissait : la Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, la République tchèque et leurs invités dont la Slovénie.

25 Cette volonté apparaît bien dans l'article 1.7 des conclusions de la conférence inaugurale.

26 Elle reprenait des idées avancées lors de la réunion de Genève du 1er au 19 juillet 1991 à l'occasion de laquelle les experts avaient insisté notamment sur l'importance de la création "d'organes de consultations", la passation "d'accords bilatéraux ou multilatéraux" ; voir Emmanuel Decaux, *Sécurité et coopération en Europe*, éd. La Documentation française, 1992, pp. 319 et s. (recueil de textes).

27 M. Balladur avait, à l'occasion de son discours d'ouverture de la conférence finale, défendu l'idée de créer deux tables rondes supplémentaires pour les Balkans et le Caucase.

28 Ce qui accentuerait l'impression de double emploi avec l'OSCE, d'autant plus que la Suisse souhaiterait réunir dans le cadre de l'OSCE, au sein d'un groupe de suivi ou au cas par cas, les délégations des États participants.

29 Voir V.-Y. Ghébal, "Vers un pacte de stabilité en Europe", *op. cit.*, pp. 72-73.

à l'année 1990³⁰, les plus récents datent de 1994³¹.

La situation n'est guère différente pour les accords et arrangements conclus par les États intéressés entre eux et avec d'autres États invités aux tables rondes régionales. En effet, seuls huit textes sont postérieurs au lancement véritable des négociations sur le Pacte³², dont la plupart, compte tenu de leur date, n'en sont sûrement pas la conséquence directe. La faiblesse des résultats concrets explique alors vraisemblablement la publicité faite autour du Traité entre la Hongrie et la Slovaquie du 19 mars 1995, qui est à la fois le seul à mettre à l'actif du Pacte et le plus symbolique. La Hongrie est, sur la question des minorités, dans une situation parmi les plus délicates vis-à-vis de ses voisins. Le Traité de Trianon (4 juin 1920) eut pour conséquence de faire vivre 600.000 Hongrois en Slovaquie et 2 millions en Roumanie, tandis que la Hongrie accueillait elle aussi plusieurs minorités bénéficiant d'un régime de protection assez efficace depuis une loi de 1993³³. Composé d'un préambule et de 22 articles, ce Traité s'inscrit parfaitement dans les objectifs de la stabilité en Europe en prévoyant que les deux États coopéreront (grâce à des rencontres régulières³⁴) dans tous les domaines abordés par le Pacte, et en particulier dans celui des minorités qui font l'objet de deux articles dont un est assez long³⁵.

De la même façon que la déclaration du Pacte est la reprise de principes et d'objectifs

30 Exemple : Traité sur la confirmation de la frontière polono-allemande du 14 novembre 1990.

31 Il s'agit de déclarations politiques communes.

32 Il s'agit : de l'Accord trilatéral sur la coopération balte parlementaire et gouvernementale entre l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie du 13 juin 1994 ; du Traité d'amitié et de coopération entre la Hongrie et la Turquie du 7 septembre 1994 ; du Traité sur la frontière d'État entre la Lituanie et le Belarus du 6 février 1995 ; du Traité d'amitié et de coopération entre la Lituanie et la Turquie du 11 juillet 1994 ; du Traité d'amitié et de coopération entre la Pologne et la Moldavie du 15 novembre 1994 ; de la Déclaration commune des Premiers ministres hongrois et roumain du 19 mars 1995 ; et surtout du Traité de bon voisinage et de coopération amicale entre la Hongrie et la Slovaquie du 19 mars 1995.

33 Voir V.-Y. Ghébal, "La question des minorités nationales à la lumière du Pacte de stabilité en Europe", in *Le Trimestre du Monde*, 1994/4, pp. 107-122.

34 Article 5.

35 Articles 14 et surtout 15.

anciens, les deux listes d'accords et d'arrangements n'échappent pas à la même critique. Les quelques textes nouveaux ne doivent pas masquer l'impression de la faiblesse du caractère novateur et de la portée pratique de l'initiative. Les mesures d'accompagnement de l'Union européenne viennent, en grande partie, confirmer ce sentiment.

2.2. Les mesures d'accompagnement soutenues par l'Union européenne

Ces mesures sont la conséquence directe de la reprise à son compte par l'Union européenne de l'idée française de Pacte de stabilité. Elles concernent en priorité les États intéressés soit pris individuellement, soit dans leurs relations entre eux ou avec les États de l'Union européenne. Pour ces mesures, l'Union met nettement en avant son programme PHARE (Pologne Hongrie : Action pour la Reconstruction Économique) de soutien de l'évolution démocratique des PECO et de leur développement économique³⁶. Deux types de mesures sont énoncés : d'une part, les projets visant à faciliter la mise en application des accords et arrangements de bon voisinage résultant des tables rondes ; d'autre part, des projets PHARE, déjà lancés, mais habilement présentés comme des projets de soutien au Pacte de stabilité.

2.2.1. Les projets visant à faciliter la mise en application des accords et arrangements de bon voisinage soumis par les participants aux tables rondes régionales

Il ne s'agit que de projets examinés par la Commission européenne, devant être financés par l'Union européenne à hauteur d'environ 70 millions d'ECU (dans le cadre du programme PHARE³⁷ mais indépendamment de projets déjà financés au titre de celui-ci - voir *infra*) et contribuant à la réalisation d'un ou plusieurs objectifs du Pacte. Ils sont d'ailleurs classés d'abord en

36 Initié en 1989 avec la Hongrie et la Pologne, il a rapidement été élargi à neuf autres États (l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la République tchèque). Il a permis de financer à hauteur de 4283 millions d'ECU sur cinq ans plusieurs projets dans les PECO.

37 Un financement sous forme de prêts de la Banque Européenne d'Investissements et de ressources du fonds social européen est également prévu : voir B. de Montferrand, *op. cit.*, p. 243.

respectant les six catégories d'activités étudiées par les tables rondes, puis par États bénéficiaires. Chaque projet a reçu un titre et est très brièvement décrit, mais aucun n'est chiffré faute de données suffisantes. Sur la quarantaine exposés, quinze sont relatifs à la coopération transfrontière régionale ; sept à la coopération culturelle et linguistique (ils concernent essentiellement les États baltes) ; trois à la coopération économique régionale (uniquement pour les PECO) ; quatre à la coopération juridique et à la formation administrative (dont trois pour l'Estonie et la Lettonie) ; cinq à l'environnement. Paradoxalement, seuls quatre projets prennent en compte la question des minorités dont deux applicables à la Slovaquie constituent des analyses comparatives et ethnologiques de la situation des minorités en Europe centrale, qui ne manqueront pas de produire d'importants effets pratiques... Parmi les deux autres, l'un a trait à l'enseignement en Slovaquie, l'autre à la Hongrie, en association avec d'autres pays d'Europe centrale et orientale et à la création de relations institutionnelles sur les questions de minorités.

Ces projets sont d'importance inégale et de nature variée, mais ils n'en représentent pas moins l'apport le plus nouveau du Pacte.

2.2.2. Les projets financés par PHARE

Le document final présente comme projets des programmes déjà engagés dans le cadre de PHARE et financés à hauteur de 200 millions d'ECU.

Au nombre de 98, ils concernent soit des groupes de pays (zone balkanique, pays baltes), soit des États pris isolément. Ils recourent les six domaines évoqués dans le Pacte et touchent à des subdivisions importantes comme la lutte contre la drogue ou la sécurité nucléaire. Contrairement aux précédents, ils procurent la sensation d'être habilement mis en avant afin de légitimer la politique de l'Union européenne et l'existence même du Pacte.

L'un des principaux écueils que les États participants souhaitaient éviter était de créer à travers le Pacte de stabilité une "CSCE bis"³⁸. Cet écueil a si bien été évité que le Pacte ne concurrence pas l'OSCE. Au contraire, il se confond avec elle, mais sans rien lui apporter en dehors d'une mise en valeur politique. Il est, par ailleurs, douteux qu'il la dynamise dans son rôle de protection des droits de l'homme.

Quant à l'Union européenne, elle a une fois de plus démontré son incapacité à influencer radicalement sur le développement du continent en ne s'attaquant pas aux questions les plus délicates (comme les rapports entre la Turquie et l'Albanie). De plus, elle se révèle incapable de contribuer au règlement de ses propres difficultés, puisqu'elle a exclu ses minorités des négociations³⁹. Les rapports tendus entre l'Italie et la Slovénie d'une part, et la Grèce et la Macédoine d'autre part, ne trouvaient aucune solution. Elle a également dû se plier aux volontés américaine et russe de voir maintenues les questions traitées dans le cadre de négociations permettant à ces deux puissances d'exercer une forte influence. Le Pacte lui aura seulement servi de vitrine pour son programme PHARE. Dans ces conditions une PESD digne de ce nom est encore très loin.

Finalement, comme le craignait le Professeur Victor-Yves Ghébali⁴⁰, la montagne a bien accouché d'une souris⁴¹. Reste à espérer qu'elle ne s'enfuira pas au son des bruits de bottes qui parcourent l'Europe.

X. L.

38 Expression employée par le ministre des Affaires étrangères Alain Juppé, in "Diplomatie française : le deuxième souffle", *Politique internationale*, n° 61 automne 1993, p. 20.

39 Sur cette question voir Étienne Spiry, "Le problème des minorités nationales en Europe occidentale : l'originalité de la position française", *Le Trimestre du Monde*, 1994/4, pp. 137-160.

40 V.-Y. Ghébali, "La question des minorités nationales à la lumière de Pacte de stabilité en Europe", *op. cit.*, p. 122.

41 Le Gouvernement français a sans doute voulu tirer un avantage de politique intérieure immédiat ; il n'est pas impossible que M. Balladur ait voulu laisser une marque de son passage au poste de Premier ministre dans les annales diplomatiques. En son temps, M. Mitterrand avait déjà souhaité tirer un profit politique de son idée de confédération européenne qui aurait concurrencé la CSCE et le Conseil de l'Europe.