

Depuis la crise du Kosovo, les pays de l'Europe du Sud-Est ont réalisé de grandes avancées, bien qu'ils aient encore du chemin à faire pour rattraper leurs voisins d'Europe centrale et orientale. En quoi leur programme de réforme devrait-il consister et quels enseignements la communauté internationale peut-elle en tirer pour aider d'autres régions sortant de conflits?

L'Europe du Sud-Est après la crise du Kosovo

Dimitri G. Demekas, Johannes Herderschee, James McHugh et Saumya Mitra

SI LE CONFLIT du Kosovo en 1999 a été de courte durée, il a été douloureux et coûteux. Outre les pertes de vies humaines, près d'un million de Kosovars (environ 45 % de la population de la province avant la guerre) ont été déplacés à l'intérieur du Kosovo ou dans des pays voisins. Les dégâts matériels ont été considérables, en particulier dans les habitations et les infrastructures publiques, surtout au Kosovo, mais aussi dans le reste de la République fédérale de Yougoslavie. Le conflit et les sanctions internationales qu'il a entraînées pour cette dernière ont aussi perturbé les transports et les relations économiques habituelles entre les pays d'Europe du Sud-Est : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République fédérale de Yougoslavie, ex-République yougoslave de Macédoine et Roumanie (voir la carte).

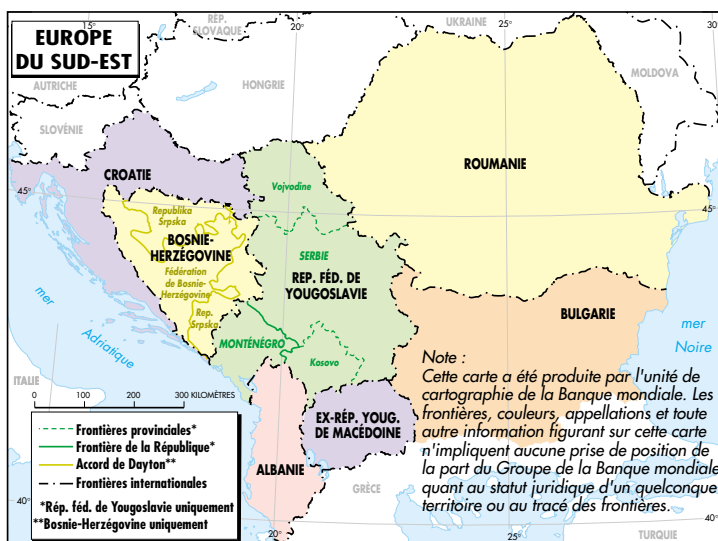
Pour la communauté internationale, la priorité immédiate était d'empêcher une crise humanitaire, et elle a réussi. Mais en considérant l'avenir à long terme dans une perspec-

tive régionale, elle a aussi cherché à élaborer des solutions susceptibles de contribuer à une paix durable et de renforcer toutes les économies de l'Europe du Sud-Est. Cette approche allait bien au-delà de la reconstruction et de la modernisation des infrastructures communes, comme les ponts et les réseaux routiers. Elle visait aussi à promouvoir « la paix, la démocratie, le respect des droits de l'homme et la prospérité économique », selon les termes du document adopté à Cologne le 10 juin 1999, créant le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est.

Bien que peu de temps se soit écoulé, la région donne des signes prometteurs de reprise économique — sous forme d'une plus forte croissance, d'une plus faible inflation et de déficits extérieurs courants plus réduits. Maintenant, la priorité pour les responsables de la politique économique est de relever les grands défis économiques de la région pour lui donner les moyens de rattraper ses voisins européens, et elle est en bonne position pour le faire. On voit donc, *a posteriori*, que la crise du Kosovo et ses séquelles ont marqué un tournant pour l'Europe du Sud-Est. La communauté internationale peut-elle en tirer des leçons qui l'aideront à faire face à d'autres conflits régionaux? La réponse semble être oui.

Ce qui s'est passé

D'un point de vue purement économique, le conflit n'a pas été le choc extérieur catastrophique que beaucoup avaient redouté au début. Les sanctions économiques ont fermé les frontières de la République fédérale de Yougoslavie et perturbé les routes commerciales de la région, dont les recettes d'exportation ont diminué d'environ 7 % en 1999. Mais le ralentissement de la croissance a été de courte durée, bien que la reprise ait été inégale (voir le graphique). La République fédérale de Yougoslavie a été le plus durement touchée, et son PIB réel a diminué d'environ 15 % en 1999. Après le conflit, la croissance a été également



négative en Croatie et en Roumanie, et elle a considérablement ralenti en Bulgarie, mais ce pour des raisons principalement intérieures. L'impact de la crise sur les finances publiques a été limité par le retour rapide des réfugiés et par l'importante contribution financière de la communauté internationale à l'aide humanitaire au flux de réfugiés.

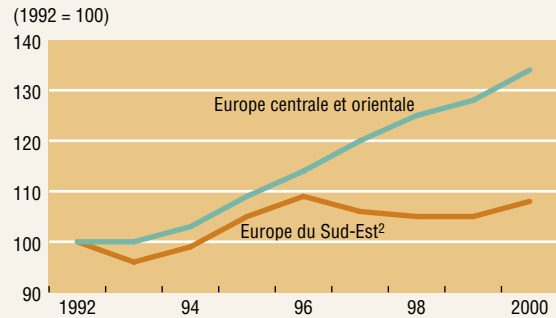
Cette présentation plutôt rassurante des faits cache toutefois la réalité des risques que la crise au Kosovo présentait pour ses voisins. Elle aurait pu facilement déstabiliser la situation au niveau macroéconomique et faire reculer les efforts de réforme structurelle. Tous les pays de la région souffraient de la précarité de leurs institutions de marché, et le bilan de leurs efforts de réforme pendant les années 90 était assez inégal.

Comment le pire a-t-il pu être évité? Certes, les politiques intérieures des différents pays ont grandement aidé. Les responsables ont évité de prendre à la hâte des mesures à court terme qui auraient temporairement stimulé la production, mais auraient compromis l'efficacité et la stabilité à long terme. Si l'application de ces politiques a été variable selon les pays, aucun n'a fait marche arrière. La plupart des pays ont même maintenu la stabilité macroéconomique et le rythme des réformes structurelles pendant toute la durée de la crise, à l'exception, naturellement, de la République fédérale de Yougoslavie, où les réformes n'ont commencé qu'après la chute du gouvernement de Slobodan Milosevic.

La communauté internationale a aussi joué un rôle vital dans le maintien de la stabilité des économies de la région — notamment avec de généreuses contributions de près de 20 milliards d'euros à la région en 1999–2001 au titre de l'assistance humanitaire, de la reconstruction, du développement économique et de l'aide budgétaire (voir le tableau). En avril 1999, les donateurs ont demandé à la Commission européenne et à la Banque mondiale de coordonner l'ensemble de l'aide bilatérale et multilatérale à la reconstruction et au développement en Europe du Sud-Est. En outre, le groupe des huit pays industrialisés a formé un groupe directeur de haut niveau, chargé de superviser cet effort. En mai 1999, l'Union européenne (UE) a lancé des accords de stabilisation et d'association pour permettre l'intégration de l'Albanie et des pays de l'ex-République socialiste fédérative de Yougoslavie qui n'avaient pas déjà d'accords de candidature avec l'UE. En juin 1999, la communauté internationale a mis en place le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui offre une structure de coopération entre les pays de la région, les grands pays industrialisés et les institutions financières internationales. Ses travaux sont centrés sur la démocratisation et les droits de l'homme, la reconstruction économique et la sécurité.

Dans le cadre de cet effort international, le FMI et la Banque mondiale ont intensifié leurs opérations dans la région. Le

La croissance en Europe du Sud-Est a été plus faible que chez ses voisins au Nord¹



Source : FMI.

¹Indice du PIB réel pour chaque région, pondéré par le PIB en dollars E.U.
²En raison de données insuffisantes, la République fédérale de Yougoslavie et la Bosnie-Herzégovine sont exclues.

FMI a renforcé son assistance financière aux pays touchés par la crise, dans le cadre de son soutien continu à la stabilité macroéconomique et aux réformes structurelles. Cette assistance, qui atteignait 1,8 milliard de dollars au total fin 2000, a compris des accords de confirmation avec la Bosnie, la Croatie, la Roumanie et — à partir de juin 2001, après un programme d'aide d'urgence à la sortie du conflit approuvé en décembre 2000 — la République fédérale de Yougoslavie, un accord au titre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) avec la Bulgarie, un accord au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) avec l'Albanie et, jusqu'à la récente crise, un accord FRPC/MEDC avec l'ex-République yougoslave de Macédoine. La Banque mondiale a accru ses concours sous forme de conseils de politique économique, de dons et de prêts; l'assistance financière fournie à ce jour s'élève à 2,4 milliards de dollars.

Après la fin du conflit en juin 1999, la communauté internationale s'est employée à fournir un soutien humanitaire et à assurer la sécurité des réfugiés revenant chez eux. De l'aide alimentaire a été distribuée à quelque 900.000 personnes au Kosovo — presque la moitié de la population — pendant tout l'hiver 1999–2000. Plus de 90.000 abris en kits et autres matériaux de construction ont été fournis pour la reconstruction des habitations, et des réparations d'urgence ont été effectuées dans les installations sanitaires, les routes et les réseaux de distribution d'eau et d'électricité du Kosovo. Ces efforts ont été fructueux et, en juillet 2000, la crise humanitaire était considérée comme terminée. Ce remarquable résultat a toutefois été assombri, après le conflit, par l'expulsion du Kosovo de 210.000 personnes — Serbes et membres d'autres minorités ethniques non albanaises. Bien que l'on recense encore un grand nombre de personnes déplacées, principalement dans la République fédérale de Yougoslavie, la reconstruction économique a pris le pas sur la résolution de leurs problèmes.

Avec le temps, le climat politique dans la région s'est considérablement amélioré. Deux ans et demi plus tard, des élections libres ont eu lieu dans tous les pays, et les gouvernements se sont succédé dans le bon ordre. Dans certains cas — notamment en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et dans la

L'Europe du Sud-Est a bénéficié d'une assistance généreuse¹

(millions d'euros)

	1999	2000	2001	Total
Total	6.027	6.629	6.656	19.312
Dont :				
Reconstruction et développement économique	2.681	4.683	4.835	12.199
Aide humanitaire	1.344	405	440	2.190

Sources : Banque mondiale et Commission européenne.

¹ Base engagements.

République fédérale de Yougoslavie —, les partisans du repli sur soi et du nationalisme ont cédé le pouvoir à des groupes libéraux résolus à créer des économies de marché compétitives. De sérieux risques politiques persistent néanmoins. La récente crise dans l'ex-République yougoslave de Macédoine nous rappelle que la persistance du conflit ethnique peut saboter le développement économique. Au Kosovo, malgré la tenue des premières élections démocratiques en novembre dernier, les tensions ethniques continuent de menacer la stabilité et la reprise. En Bosnie-Herzégovine, les institutions publiques fonctionnent toujours mal, et la coopération entre les deux entités infranationales — la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska — reste par trop limitée.

Sur le front économique, l'Europe du Sud-Est a grandement bénéficié du retour de la paix et de la stabilité. La croissance économique a rebondi en 2000 et 2001 — à environ 4 % par an en moyenne pendant le premier semestre de 2001 — et l'inflation a reculé dans tous les pays. Les déficits des transactions courantes sont restés élevés, mais ils ont un peu diminué en 2000. En outre, les pays ont réalisé de grandes avancées vers une intégration économique plus poussée avec le reste du monde et à l'intérieur de la région, en prenant parti pour la libéralisation des échanges. En mai 1999, la Commission européenne a autorisé l'accès en franchise de douane de pratiquement toutes les exportations des pays d'Europe du Sud-Est aux marchés de l'UE. En juin 2001, tous les pays de la région ont signé un mémorandum d'accord qui établira un réseau d'accords bilatéraux de libre-échange d'ici la fin de 2002.

Les défis à relever

Le fait est, néanmoins, que les pays d'Europe du Sud-Est restent loin derrière leurs voisins d'Europe centrale et orientale. La transition dans le Sud-Est a tardé à démarrer, les réformes ont été timides, leur exécution intermittente. Les États successeurs de la Yougoslavie ont été déchirés par la guerre, et l'Albanie par un conflit intérieur. Il en découle que les revenus par habitant en Europe du Sud-Est sont de moitié moins élevés que ceux des pays d'Europe centrale. Pour que la région ait des chances de combler cet écart, ses responsables doivent s'atteler résolument à cinq tâches essentielles.

Réduire la vulnérabilité externe. C'est le risque macro-économique le plus important. Les déficits des transactions courantes en Bosnie-Herzégovine, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine et en République fédérale de Yougoslavie sont trop lourds et insoutenables à long terme. Ils sont à présent financés en grande partie par des apports de capitaux concessionnels, mais ceux-ci sont appelés à décroître. Certes, le ralentissement économique mondial, particulièrement en Europe occidentale, ne fait qu'assombrir les perspectives.

Améliorer la gouvernance. La corruption et le crime organisé sévissent dans la région sur une grande échelle, avec leur cortège de calamités qui vont de la fraude fiscale à la corruption, en passant par l'extorsion et le blanchiment d'argent. Des initiatives de lutte contre la corruption ont été lancées dans la plupart des pays, mais les structures institutionnelles sont encore rudimentaires et les capacités administratives limitées, et beaucoup de pays n'ont pas encore adopté les conventions internationales contre la corruption. Bien que la ges-



De gauche à droite : Dimitri G. Demekas est Conseiller, James McHugh économiste, et Johannes Herderschee économiste principal au Département Europe I du FMI.

tion des finances publiques ait été récemment renforcée, certains pays sont clairement moins avancés que leurs voisins. Les institutions demeurent fragiles et les bonnes pratiques ne sont pas encore ancrées dans les mœurs. Les pays d'Europe du Sud-Est ont aussi adopté des lois visant à réformer les normes de recrutement et de résultats dans la fonction publique. Mais l'application de ces lois reste insuffisante, et des institutions de soutien doivent être créées pour former et gérer les effectifs de la fonction publique.

Développer le secteur privé. La région a pris certaines mesures importantes pour développer le secteur privé, mais les progrès sont inégaux. La restructuration et la privatisation des entreprises progressent, bien que certains pays soient encore en train de privatiser des petites entreprises tandis que d'autres planifient la vente de grandes entreprises, services publics et autres, appartenant à l'État. Tous les pays ont amélioré le cadre juridique de l'activité du secteur privé, mais l'application des lois, tout comme les normes de gouvernement des entreprises, reste insuffisante. L'instauration d'un cadre réglementaire efficace pour les services publics et la participation du secteur privé à la reconstruction et à l'amélioration des infrastructures doivent aussi avoir la haute priorité.

Réformer le secteur financier. Après des années de crises bancaires persistantes, le secteur financier de la région se ressaisit peu à peu. Ensemble, l'installation de banques étrangères, l'amélioration de la surveillance et la création de dispositifs crédibles d'assurance des dépôts ont amélioré l'intermédiation bancaire. La participation de l'État dans le secteur bancaire diminue rapidement; certains pays n'ont toutefois pas encore fermé les banques insolubles, et la privatisation des banques publiques plus viables reste inachevée. Tous les pays d'Europe du Sud-Est font actuellement des efforts pour renforcer la surveillance du secteur financier. L'adoption et le maintien des normes de surveillance élevées ne seront pas tâches faciles, mais les normes acceptées au niveau international — notamment les 25 principes fondamentaux du Comité de Bâle pour le contrôle bancaire — et les directives bancaires de l'UE offrent un cadre de réforme clairement défini. Le développement des marchés de capitaux de la région est un objectif important à moyen terme, mais il demandera du temps et des apports considérables d'assistance technique extérieure.

Attirer l'investissement direct étranger.

Dans ce domaine, les résultats obtenus dans la région sont peu brillants : un peu plus de 300 dollars par habitant, contre environ 1.200 en Europe centrale et dans les États baltes entre 1989 et 2000. Malgré une amélioration des conditions de l'investissement dans l'ensemble de la région, les apports d'investissement étranger restent faibles. Mais à mesure que les risques politiques diminueront et que les réformes avanceront, la région n'en deviendra que plus attrayante pour les investisseurs étrangers.

Enseignements

Quelles leçons peut-on tirer de l'histoire récente de l'Europe du Sud-Est?

Premièrement, l'action solidaire, rapide et de vaste portée qui a été menée à l'échelle de la région a constitué une innovation majeure dans les relations de la communauté internationale avec l'Europe du Sud-Est. Les interventions dans les crises précédentes s'étaient caractérisées par une surréaction et une optique à court terme. En adoptant une approche régionale, la communauté internationale encourage graduellement un changement de mentalité parmi les responsables de la politique économique et les entrepreneurs de ces pays. L'UE a joué un rôle charnière dans ce processus. La perspective de l'adhésion à l'Union a donné à tous les pays de la région une forte incitation à la réforme.

Deuxièmement, la crise a fait ressortir l'importance des institutions. Des institutions efficaces et démocratiques peuvent aider les pays de l'Europe du Sud-Est à faire face aux conflits



Saumya Mitra est économiste en chef, Bureau régional Europe et Asie centrale, à la Banque mondiale.

ethniques et politiques et à faire bon usage tant des ressources financières que de l'assistance technique.

Troisièmement, la communauté internationale, et l'UE en particulier, doivent continuer à fournir des ressources financières et des compétences techniques, mais, en dernière analyse, ce sont la volonté et les efforts persistants des autorités qui seront décisifs. Le programme de réformes à mettre en œuvre dans la région reste considérable. Les institutions en place n'étant pas encore solidement enracinées, l'Europe du Sud-Est offre un terrain propice à la criminalité, intérieure et internationale. Plus important, les tensions ethniques et politiques restent fortes et le risque de retour à la violence et à

l'anarchie, bien qu'il ait beaucoup diminué, n'a pas encore tout à fait disparu.

La maturation politique a posé les bases d'un plus grand progrès économique. Depuis la fin du conflit au Kosovo, les pays sont engagés dans des réformes axées sur le marché et l'intégration au reste du monde. On discerne de plus en plus de signes d'un consensus large et profond en Europe du Sud-Est sur l'objectif ultime d'une croissance durable et sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. **F&D**

Cet article s'inspire d'une étude conjointe FMI-Banque mondiale effectuée par les auteurs, intitulée «Building Peace in South East Europe: Macroeconomic Policies and Structural Reforms Since the Kosovo Conflict», qui a été présentée au deuxième colloque régional pour l'Europe du Sud-Est à Bucarest, les 25 et 26 octobre 2001. Cette étude est disponible à l'adresse Internet <http://www.seerecon.org>.

Gestion de la dette : le logiciel le plus sophistiqué et le plus facile d'emploi

Outil standard du FMI et de la Banque mondiale pour les analyses de soutenabilité de la dette!

ANALYSES STRATÉGIQUES

Pour les pays très endettés

- Options de restructuration de la dette
- Nouvelles options de financement
- Financement de la balance des paiements
- Base de données du Club de Paris
- Calcul automatique des TAM
- Ratios de soutenabilité de la dette
- Analyse de la réduction de la pauvreté
- Analyse des données prêt par prêt
- Entrées et sorties souples



DEBT-PRO 2000

GESTION DU PORTEFEUILLE DE LA DETTE

Pour les pays modérément endettés

- Analyse de la dette intérieure et extérieure
- Nouvelles options de financement
- Analyse de la balance des paiements et du budget
- Calcul des risques de fluctuation des taux de change et d'intérêt et des prix des produits de base
- Effets des opérations de rétrocession et de garantie
- Optimisation des portefeuilles de dette
- Mesures alternatives de la soutenabilité de la dette et des finances publiques

INTERNATIONAL DEBT MANAGEMENT

Adresse : 12521 Palatine Court, Potomac, MD 20854, U.S.A. • Téléphone : (301) 299-4885

Fax : (301) 983-4851 • E-mail : info@idm-debtpro.com • <http://www.idm-debtpro.com>