

TRAJECTOIRES DE TRANSFORMATION ET D'INTEGRATION DANS L'EUROPE DU SUD EST. DEFIS POUR LES ELARGISSEMENTS FUTURS

sous la direction de Violaine DELTEIL, Ruxandra IVAN

IDC
Centrul pentru Studii de Dezvoltare şi Cooperare Internaţională
Centre for International Cooperation and Development Studies
Centre d'Études sur le Développement et la Coopération Internationale

Sommaire
Table of contents

INTRODUCTION (Violaine DELTEIL, Ruxandra IVAN)

I. Les Balkans Occidentaux, l'Europe et le monde

L'Europe et son héritage Byzantin. Les rapports entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe orthodoxe (Jean-Paul GUICHARD)
Politiques et identité européenne à l'épreuve de la crise des réfugiés (Ruxandra IVAN)
Balkans et l'Europe: aspects institutionnels, passé et avenir (Vinko KANDZIJA, Srdjan REDZEPAGIC, Marko TOMLJANOVIC)
EU's Military Actions in the Western Balkans: A Side of Constructivist Approach or the New Realism of the Enlargement Process? (Cristina DOGOT)
Les investissements directs étrangers chinois en Europe: stratégies et localisations (Xavier RICHET)

II. Capitalismes dépendants et crises: quelques particularités des Balkans

'Capitalismes dépendants', 'Etat faible' et régulation sociale au rabais, ou l'atypicité des économies balkaniques saisie en perspective européenne (Violaine DELTEIL)
Dependent Capitalism and Monetary Regimes in the Balkans (Eric MAGNIN, Nikolai NENOVSKY)
The Impact of the Current Greek Crisis on the Western Balkan Banking Systems. The Case of Macedonia and Serbia (Boban STOJANOVIC, Jovan ZAFIROSKI, Jelena SARANOVIC)
Eviter de geler les conflits en Europe: La Roumanie à l'épreuve de l'indépendance du Kosovo (Traian SANDU)

III. Politiques publiques et processus politiques dans les Balkans Occidentaux

Analyse comparative des projets du PPP dans les pays de l'Europe du Sud-Est (Zoran GRUBISIC, Sandra KAMENKOVIC)
Rural development as a factor of economic sustainability in Croatia (Vinko KANDZIJA, Tomislav KANDZIJA)
Local Political Leadership in Former "Sovietized Europe": Between the Legacy of the Past and the Decentralization of the Present (Roxana MARIN)
Légitimité et délibération. Réflexions sur le projet de révision constitutionnelle roumaine de 2013 (Sergiu MIȘCOIU, Sergiu GHERGHINA)

INTRODUCTION

Nous clôturons le présent volume quelques semaines après le coup de tonnerre du Brexit et son lot de commentaires pointant les risques d'un délitement de l'UE, par sorties en chaîne des Etats-membres ou approfondissement de la crise institutionnelle et politique du projet européen. A forte charge symbolique, le Brexit n'est cependant que l'épicentre d'un tel mouvement de déconstruction européenne, dont l'amplification a couru sur l'ensemble de la dernière décennie. Dernier avatar de ce mouvement, le Brexit parachève la déstabilisation du projet européen, mis à mal successivement par une crise économique structurelle ayant rapidement débordé du seul cas problématique posé par la Grèce, par une crise migratoire non réglée et lourde en conséquences humanitaires, et en toile de fond et largement explicative des deux premières crises, celle relevant d'un processus de délégitimation politique de l'UE.

Cette crise ne saurait donc se lire dans les seuls termes d'un rétrécissement géographique de l'UE. Cette lecture manquerait d'autant plus de pertinence que l'hypothèse d'une révision périmétrique à la baisse semble largement hypothétique, les sorties d'Etats membres emboitant le pas à la Grande Bretagne restant peu crédibles à l'horizon du moyen terme. Le présent doit davantage se lire comme l'acmée sinon le point de bascule d'une phase de déstabilisation de certains des cadres institutionnels de l'UE réputées parmi les plus stables : délitement de l'espace Schengen, assouplissement de règles macro-économiques présentées comme non négociables dans le cadre de la coordination budgétaire avec l'abandon des sanctions dues à l'Espagne et au Portugal, érosion des sacro-saints principes de solidarité et de cohésion territoriale jugés incompatible avec les contraintes découlant de la mondialisation, remise en cause des devoirs humanitaires inclus dans la Convention de Genève...

Ce contexte n'est pas sans incidence pour la région des Balkans, et la poursuite du processus d'intégration politique comme économique de cette périphérie à l'UE. Tandis que l'intégration pleine et entière des Balkans orientaux (c'est-à-dire l'adhésion à l'espace Schengen) reste reportée *sine die*, et de plus en plus suspendue au sort réservé à l'espace de libre circulation lui-même, les Balkans occidentaux, désormais tous qualifiés au statut de candidats à l'UE, risquent de subir plus frontalement encore la « pause de l'élargissement » annoncée par Juncker en 2014.

Les conclusions récentes du Sommet de Paris du 4 Juillet 2016 dédié à la crise migratoire dans les Balkans, viennent cependant complexifier la prospective, et contredire ce scénario un peu

hâtif, en conférant un nouveau rôle stratégique aux Balkans occidentaux du point de vue de l'UE. Alliée dans le contrôle des frontières externes de l'UE, la région candidate peut aussi et surtout servir d'étendard et symboliser un « désir d'Europe » malmené à l'intérieur de l'UE, offrant en retour une légitimité externe au projet européen.

L'intérêt de l'UE vis-à-vis de la région est aussi une réponse circonstanciée au récent glissement géostratégique des Balkans occidentaux, et à sa concrétisation sous la forme de nouvelles alliances contournant l'UE, que l'on songe à l'accélération du processus d'adhésion à l'OTAN de plusieurs pays de la région (le Sommet de Varsovie de 8 et 9 juillet 2016 confirmant l'adhésion du Monténégro, et posant des jalons pour les pays voisins, Serbie en tête) comme des Balkans orientaux (avec le renforcement de ses dispositifs en Bulgarie et Roumanie), ou encore à l'interventionnisme grandissant de Moscou dans la région (Serbie en tête), sans compter les premiers pas de la Chine.

Forts des opportunités relatives de ce nouveau contexte, les Balkans occidentaux pourraient renforcer leurs faibles pouvoirs de marchandage vis-à-vis de l'UE, et ce avec d'autant plus de réalisme que les élites (européanisées en surface) ont vu leur désir d'intégration s'émousser avec le temps, et les leçons tirées des succès économiques mitigés des élargissements de 2007. Si l'adhésion à l'UE demeure encore une promesse électorale payante, le calcul coûts/bénéfices de l'intégration apparaît de moins en moins profitable. Les enseignements tirés de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie sont en effet en demi teinte et peu encourageants à un horizon de moyen long terme. Pour ces pays, l'accélération de la croissance autour de l'adhésion de 2007 n'aura duré qu'un temps, vite rattrapée par la crise puis la stagnation. Les pays ont bénéficié d'un afflux d'investissements directs étrangers (IDE), de la manne des fonds structurels et encore d'importants flux de remises apportées par les migrants, mais ces ressources ne leur ont pas permis de réviser (mais plutôt de consolider) les termes d'un modèle de « capitalisme dépendant », dont ils sont devenus les archétypes. En position périphérique et subalterne dans les chaines de valeur mondiales et les échanges internationaux, et fortement dépendants de ressources externes, dépendants également sur le terrain politique des prescriptions des institutions internationales, bailleurs de fonds et investisseurs étrangers (UE mais aussi Banque mondiale, FMI, *etc*.), les économies du sud-est européen se sont révélées piégées dans un modèle de croissance extravertie, instable et peu soutenable sur le long terme. A défaut d'autres leviers de compétitivité, ces économies ont été acculées à alimenter la course au moins disant fiscal, social et salarial, sous la pression et caution implicite de l'UE et des institutions internationales (quatre pays des Balkans sont sous assistance du FMI). Accréditée par une gouvernance économique de l'UE asymétrique, privilégiant la compétition des territoires sur la régulation des différentiels de régime de croissance, ce processus d'insertion « *low road* » et de périphérisation économique et sociale a ensuite fait des émules auprès

des Balkans occidentaux plutôt que constituer un anti-modèle; les pays candidats ont en effet opté pour une stratégie de défiscalisation (Macédoine en tête, avec une exonération fiscale de 10 ans pour les investisseurs étrangers, et un taux d'imposition unique sur les revenus et les bénéfices de 10%), validée par l'UE de manière officieuse sinon officielle.

Sur le terrain politique, les leçons de la Roumanie et de la Bulgarie sont aussi édifiantes d'une périphérisation politique de ces pays-*limes* à l'égard du Centre, révélée avec force dans l'adhésion sans cesse reportée des candidats à l'espace Schengen, et ce en dépit des efforts de mise en conformité avec les prescriptions et critères techniques requis, et investissements propres dans la protection des frontières. La dimension politique et non transparente du refus de l'UE d'autoriser l'intégration pleine et entière de ces pays a non seulement nourri une distanciation nouvelle des élites à l'égard de l'UE. Au-delà, elle a participé à remettre en cause le désir même des deux pays de participer à l'espace Schengen dans le nouveau contexte stratégique régional, l'admission comportant désormais le risque d'une nouvelle responsabilité et vulnérabilité aux flux de réfugiés du Moyen Orient.

Pour les peuples comme pour les élites, les conditionnalités et autres usages de l'UE risquent aussi de perdre de leur efficacité. Si pour les Balkans orientaux, certaines des contraintes de l'UE ont pu donner aux acteurs domestiques des armes externes pour lutter contre la corruption au sommet de l'Etat, accroître les recettes fiscales, contrôler le cours de la monnaie et le niveau de l'inflation, cet arsenal disciplinaire n'est plus garanti d'offrir aujourd'hui les mêmes fonctionnalités. Plusieurs épisodes récents permettent d'en douter, que ce soit dans le domaine économique ou sur le terrain de l'Etat de droit : on pense au silence complice de l'UE face au démantèlement du modèle social roumain, à l'abandon des principes de solidarité dans le cas de la crise grecque, ou plus médiatique, à l'absence de réaction à la hauteur des atteintes portées à la démocratie par le régime de Victor Orban en Hongrie, ou encore à la violation par l'UE du droit international imposant la protection des réfugiés fuyant les zones de guerre.

Pour les Balkans occidentaux, la perte du pouvoir disciplinaire de l'UE sur la sphère domestique tient aussi à la remise en cause toujours plus nette de son exclusivité : les pays de la région peuvent en effet se prévaloir d'autres tutelles tout aussi efficaces (FMI en tête, Banque Mondiale) et épousant un agenda de réforme quasi équivalent (autour de la bonne gouvernance, de l'équilibre des comptes publics, de la lutte contre la corruption, de l'ouverture de secteurs protégés au marché et aux investisseurs étrangers). Sur le terrain monétaire, les pays de la zone ont pris les devants de l'intégration, en faisant le choix d'une « auto-intégration » à géométrie variable ; optant pour différents régimes d'indexation (plus ou moins explicite et stricte) à l'euro, voire l' « euroisation » ou adoption unilatérale de l'euro (Kosovo, Montenegro), option extrême qui stabilise la monnaie au prix de la neutralisation de la politique monétaire et restreint les leviers des

politiques de compétitivité à disposition.

En bref, la période est celle des grandes incertitudes sur le cœur comme sur les *limes* de l'Europe où les destins du centre et de la périphérie se révèlent toujours plus liés. Les économies du sud-est européen ne pourront de fait pas trouver les leviers d'une montée en gamme sans une réinvention de la gouvernance européenne et de ses politiques communes. Pas plus que l'UE ne pourra faire fi des nouvelles stratégies géostratégiques que pourraient mener les gouvernements balkaniques en affutant l'art de jouer l'OTAN ou Moscou contre l'UE. Plus globalement, ce qui se profile derrière l'onde de choc du Brexit, c'est bien la nécessité d'une réinvention politique du projet européen, qui imposerait non seulement de réviser l'architecture de la gouvernance communautaire, mais encore de renégocier et redéfinir les périmètres et termes de ces politiques communes. L'une des voies alternatives à une redistribution de la souveraineté vers les Etats portant le risque d'un repli nationaliste-xénophobe, consisterait à relancer le projet d'une Europe concentrique, organisée autour de trois axes : l'approfondissement de l'intégration pour le noyau des pays fondateurs au niveau de compétitivité comparable (fiscalité alignée et monnaie commune) ; un nécessaire ajustement des règles pour les pays en difficulté économique – qui devrait conduire à abandonner la potion austéritaire assénée par l'UE et contre-productive dans ses effets ; un arbitrage privilégiant la coopération productive européenne sur la compétition des territoires ainsi que la coordination des normes fisco-sociales, seule option susceptible de fournir les bases d'une montée en gamme des « capitalismes semi-périphériques » (de l'est et du sud de l'Europe), et de déminer la tentation du repli nationaliste–xénophobe. Loin d'être évidente, cette orientation imposerait une longue et patiente remise à plat et reconstruction commune, qui devra laisser s'exprimer la diversité des intérêts et positionnements nationaux, bien davantage que ne le propose une culture communautaire du compromis tendant à nier l'expression des différends et conflits, porteurs de sens et seuls à même de poser les bases de nouveaux arrangements légitimes. Cela reviendrait ainsi à transformer les risques de la balkanisation de l'UE, en un atout : celui de penser l'Europe comme un ensemble traversé par la multipolarité et enrichi par ses *limes*.

*

Le programme de recherche BALKINT a donné lieu à plusieurs conférences, colloques et publications. Le présent volume est le troisième d'une série d'actes de colloques internationaux: le premier a eu lieu à Sofia, le 8 octobre 2014, et son résultat a été le volume *Western Balkans and the European Union. Lessons from past enlargements, challenges to further integrations*, édité par Vesselin Mintchev, Nikolay Nenovski et Xavier Richet, UNWE Publishing Complex, Sofia, 2015. Avant que les crises traversées par l'UE à partir de l'année 2015 ne repoussent l'intégration européenne des pays des Balkans occidentaux dans l'avenir le plus incertain, les contributeurs de ce livre entrevoyaient déjà l'éloignement de cette perspective. Le deuxième volume de la série (*Western Balkans Integrating the EU : Challenges, Policies, Issues*, édité par Xavier Richet et Srdjan Redzepagic, 2016) propose une réflexion déclinée sur

plusieurs axes majeurs : les modalités en cours de l'intégration des pays de la région eu égard aux précédents élargissements, la multiplication des modèles et variété des capitalismes induits dans l'espace européen et l'UE ; l'impact de la crise économique, et le rôle des capitaux étrangers dans la recomposition de nouvelles spécialisations économiques ; enfin, l'analyse et l'évaluation de politiques publiques sectorielles dans l'industrie, la finance, la lutte contre la corruption, *etc*.

Fruit d'un colloque tenu en septembre 2015 à l'Université de Bucarest, le présent volume vient éclairer nombre des enjeux répertoriés ci-dessus, suivant une pluralité d'approches et d'angles d'analyse, regroupant autour de trois axes principaux. Le premier axe, principalement organisé autour d'un questionnement géostratégique, interroge la place des Balkans occidentaux dans l'Europe, l'UE, et le monde multipolaire, ainsi que les nouveaux rapports qui se dessinent et se structurent sur les plans régional et international.

Revenant à l'histoire longue de l'Europe, qui a participé à forger les spécificités de la région des Balkans, et prenant le parti de questionner les divergences culturelles qui traverse l'UE, la contribution de Jean-Paul Guichard, « **L'Europe et son héritage Byzantin. Les rapports entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe orthodoxe** », propose un scénario de redécoupage de l'UE selon des clivages culturels, en cinq zones différentes. L'auteur souligne combien le contexte historique de la fin de la deuxième Guerre Mondiale, qui a permis le rassemblement des six membres fondateurs dans la CEE, est une donnée révolue dans un contexte actuel inapte à faciliter l'intégration de la multiplicité des héritages culturels appartenant aux 28 pays membres. Le texte constitue un plaidoyer pour dépasser les multiples crises de l'UE, comme celle de ses relations avec les voisins, par des rapprochements entre pays similaires du point de vue culturel et religieux. Cinq zones seraient envisageables : les îles britanniques, l'Europe germanique et de la mer Baltique, l'Europe du Sud (l'Union Latine), la fédération des Balkans et « la troisième Rome », dont le dialogue pourrait relancer l'unité du continent européen.

Le texte de Ruxandra Ivan, « **Politiques et identité européenne à l'épreuve de la crise des réfugiés** », est tout aussi pessimiste quant à la situation actuelle de l'Union, discutée au prisme de la crise des réfugiés. Cette dernière est un révélateur tout autant qu'un catalyseur de crise institutionnelle qui met en exergue les faiblesses de l'UE tant au niveau des politiques (telles que la justice et les affaires intérieures, la politique européenne de voisinage ou la politique étrangère et de sécurité commune) que, sur un plan plus symbolique, relevant de la constitution de l'identité même de l'Union. Dans cette perspective, l'avenir de l'intégration des Balkans occidentaux est gravement mis en question.

Après la perspective politique, la perspective économique de l'intégration des Balkans occidentaux est analysée par V. Kandzija, S. Redzepagic et M. Tomlianovic, dans « **Balkans et l'Europe : aspects institutionnels, passé et avenir** ». Prenant pour acquis que les pays des Balkans

occidentaux se rapprochent de la pleine appartenance à l'Union européenne (UE), ce papier analyse la situation économique actuelle de la région en discutant des stratégies et moyens permettant de sortir du «labyrinthe» qui reste devant ces futurs Etats-membres. La capacité d'absorption des fonds structurels par les Etats est interprétée comme une approximation du degré de compétence des puissances publiques pour tirer partie des ressources mises à disposition par l'UE. L'analyse proposée démontre que les pays des Balkans doivent mettre l'accent sur la bonne gouvernance, l'amélioration de l'État de droit, l'accélération des réformes économiques et le renforcement de leurs capacités à adopter et à mettre en œuvre l'acquis.

Cristina Dogot a opté pour une réflexion sur les fondements théoriques de l'implication de l'UE dans les crises des Balkans, en essayant de déceler ce que cette implication dévoile sur l'orientation de politique étrangère de l'Union (« **EU's Military Actions in the Western Balkans: A Side of Constructivist Approach or the New Realism of the Enlargement Process?** »). Le texte montre que si au début les actions militaires entreprises par l'Union en Macédoine et Bosnie Herzégovine témoignent d'une approche constructiviste, au fur et à mesure que la situation sur le terrain évolue, un « nouveau réalisme » s'affirme de la part de cet acteur international. L'Union se voit confrontée à une situation de conflit difficilement gérable par une approche de type *soft power* et s'efforce de se forger une identité d'acteur international.

Dans la contribution de Xavier Richet, « **Les IDE chinois en Europe: Stratégies et localisations** », l'interaction entre l'UE et le monde est appréhendée selon une perspective économique et en particulier une réflexion sur l'attractivité des différentes régions européennes, Balkans inclus, pour les investissements directs chinois en plein essor. Après avoir décrit la progression rapide des entreprises et capitaux chinois dans l'Europe à 15, et proposé une typologie des investisseurs, l'auteur explique pourquoi ces investissements restent encore assez peu répandus dans les pays des Balkans, mais aussi pourquoi cette région pourrait rapidement devenir attractive : l'absence d'un cadre législatif comparable au cadre communautaire permet plus de marge de manœuvre aux investisseurs chinois, ainsi que des possibilités d'implantation pour la construction d'une future stratégie géo-économique visant l'ensemble de l'Union.

Le second axe du volume porte sur l'intégration économique des Balkans dans l'UE et la mondialisation, mettant en exergue quelques particularités de la région. La plupart des contributions de cette partie convergent autour de l'idée du développement d'un « capitalisme dépendant » dans la région des Balkans. Violaine Delteil met en exergue le lien qui existe entre la faiblesse des Etats en transition vers la démocratie et l'économie de marché d'un côté et la consolidation d'un modèle de « capitalisme dépendant » (« **'Capitalismes dépendants', 'Etat faible' et régulation sociale au rabais, ou l'atypicité des économies balkaniques saisie en perspective européenne** »). La faiblesse des institutions étatiques est analysée selon une grille qui inclut quatre dimensions

d'action: coordination, régulation, redistribution et gouvernance publique. Le « capitalisme dépendant » renvoie à la conjonction de dépendances économique, institutionnelle et politique, et corrobore une périphérisation de la région fortement marquée par les failles du schéma intégrateur de l'UE. Ce dernier entérine un cercle vicieux qui ne permet à ces Etats ni une consolidation des institutions publiques, ni la sortie de la dépendance économique à l'égard des ressources étrangères.

Le texte de Eric Magnin et Nikolay Nenovsky vient nourrir la théorisation autour des capitalismes dépendants dans les Balkans, en y adjoignant la dimension monétaire. Intitulée « **Dependent Capitalism and Monetary Regimes in the Balkans** », cette contribution rappelle le degré de dépendance structurelle des économies balkaniques à l'égard des investissements étrangers, et leur vulnérabilité par rapport aux risques des marchés étrangers, mais aussi et surtout décline la problématique liée à la dépendance économique sous l'angle monétaire. Originaux à de nombreux égards, les régimes monétaires des pays des Balkans véhiculent des formes de dépendance puissantes sinon inédites: depuis la mise en place de« directoires financiers » (ou « *currency boards* ») jusqu'à l' « euroization » implicite, reposant sur un taux de change fixe.

La contribution de Boban Stojanovic, Jovan Zafiroski et Jelena Saranovic (« **The Impact of the Current Greek Crisis on the Western Balkan Banking Systems. The Case of Macedonia and Serbia** ») offre une étude de cas portant sur la diffusion de la crise bancaire grecque dans les Balkans occidentaux. Elle discute, illustration à l'appui, de la vulnérabilité de deux systèmes bancaires balkaniques face à cette crise importée. Les auteurs retracent le processus de pénétration des banques grecques en Macédoine et Serbie, soulignant le fait qu'elles sont devenues des actionnaires dominants dans certaines des banques d'importance systémique des des Balkans occidentaux. Si la crise grecque laissait présager un effet déstabilisateur puissant sur les banques des pays d'accueil, les auteurs s'attèlent à expliciter les raisons institutionnelles qui ont permis à ces Etats de se prémunir contre la diffusion de la crise et demaitriser l'effet domino.

La question de la faiblesse des institutions de l'Etat fait aussi l'objet de l'approche d'histoire du temps présent entreprise par Traian Sandu dans sa contribution « **Eviter de geler les conflits en Europe: La Roumanie à l'épreuve de l'indépendance du Kosovo** ». L'auteur expose la manière dont la question du Kosovo a été considérée sous un prisme nationaliste par les autorités roumaines, qui craignaient un possible effet en retour de l'indépendance du Kosovo sur les tendances autonomistes magyares en Transylvanie. Ce risque a déterminé le refus de la Roumanie de reconnaître l'indépendance du Kosovo, à l'encontre de la position de la plupart des pays européens. L'auteur analyse également comment les nouvelles évolutions survenues à l'Est de la Roumanie, en Crimée et au Donbass, sont susceptibles d'inférer sur la position roumaine à l'égard de la demande d'indépendance du Kosovo.

Le dernier axe de réflexion de ce volume propose d'élargir la focale sur le terrain des

politiques pour analyser la mise en œuvre et les résultats d'une série de politiques publiques pour la région des Balkans. La dimension économique et celle politique se complètent mutuellement dans les quatre contributions de cette partie.

Zoran Grubisic et Sandra Kamenkovic (« **Analyse comparative des projets de PPP dans les pays de l'Europe du Sud-Est** ») analysent la pratique des partenariats public-privé dans les pays de l'Europe du Sud-Est. Cette pratique est encore peu développée dans la région, mais commence à émerger, en particulier dans le domaine des infrastructures routières. Les auteurs constatent que plus le pays s'approche de l`UE, plus les investisseurs étrangers sont prompts à s'engager dans un PPP. Dans le cas de la Serbie, examiné de plus près, l'inexistence d'un cadre législatif jusqu'en 2011 a obéré le développement de cette pratique. Les innovations institutionnelles qui ont suivi, et le besoin impérieux de ressources budgétaires pour l'investissement public, rendent probable un imminent rattrapage.

Vinko Kandzija et Tomislaw Kandzija s'attèlent de leur côté à examiner les évolutions du secteur agricole croate et l'influence de l'UE sur ce dernier, dans une contribution intitulée « **Rural development as a factor of economic sustainability in Croatia** ». Leur analyse interroge l'usage des fonds européens dans le secteur rural, les obstacles s'y rapportant, et les incidences (éclairées par la corrélation statistique) de ces fonds sur différents processus d'expansion (augmentation de la production, de l'investissement, du profit, des parts de marché, de la compétitivité). Plus fondamentalement, les auteurs font le constat des limites actuelles de la reconversion de l'espace agricole et rural vers un modèle de développement durable, que les auteurs appellent de leur vœux, en soulignant l'importance des enjeux de préservation des modes de vie traditionnels comme de promotion de nouvelles politiques d'aménagement rural.

Roxana Marin propose un portrait des élites politiques locales issus de villes de petite et moyenne taille pour six pays d'Europe Centrale et Orientale (« **Local Political Leadership in Former "Sovietized Europe": Between the Legacy of the Past and the Decentralization of the Present"**). L'article est une tentative d'examiner de manière critique et comparative les transformations relatives aux élites politiques locales découlant de deux processus : un mouvement de décentralisation promu ou relayé par les requisits de l'intégration communautaire d'un côté et, de l'autre, l'héritage du régime communiste des pays de l'ancienne Europe soviétisée. Deux dimensions relatives aux élites locales sont examinées de plus près : le profil socio-démographique et les valeurs embrassées par ce groupe, pour identifier les similitudes et les différences entre les six cas.

Finalement, la contribution de Sergiu Mișcoiu et Sergiu Gherghina offre une analyse originale et détaillée des débats et dispositifs mis en place pour répondre au projet de révision de la Constitution roumaine en 2013. L'article, intitulé « **Légitimité et délibération. Réflexions sur le**

projet de révision constitutionnelle roumaine de 2013 », examine la légitimité des pratiques délibératives constituées par les « forums constitutionnels » mis en place à travers une approche tridimensionnelle qui tient compte tant de la légitimité des *inputs, throughputs* et *outputs*. La conclusion est ambivalente, pointant d'un côté le succès d'une démarche nouvelle et démocratique en matière de définition de règles, de l'autre la force du barrage politique qui a conduit à reporter *sine die* la révision constitutionnelle.

Violaine DELTEIL
Ruxandra IVAN

I

Les Balkans Occidentaux, l'Europe et le monde

L'Europe et son héritage Byzantin. Les rapports entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe orthodoxe

Jean-Paul GUICHARD

Economiste, professeur émérite des universités, titulaire d'une chaire Jean Monnet *ad personam* de l'Union européenne intitulée "Europe-Balkans-Russie", Jean-Paul Guichard enseigne à l'Université de Nice Sophia Antipolis et dans des universités russes (RUDN à Moscou, Université du Baïkal à Irkoutsk, Université Fédérale de Yakoutsk). Il est fortement impliqué dans une association de macroéconomistes, CEMAFI International, et publie dans le domaine de l'économie internationale, notamment deux ouvrages récents, *La visée hégémonique de la Chine, l'impérialisme économique* (avec Antoine Brunet, Paris, l'Harmattan, 2011, ouvrage comportant des éditions en anglais, polonais, russe, ukrainien, macédonien, serbe, portugais et arabe) et *L'Etat-parti chinois et les multinationales, l'inquiétante alliance* (Paris, L'Harmattan, 2014 ; ouvrage traduit en russe en 2016).

Abstract

There is a huge gap between occidental Europe and orthodox Europe ; it's the result of a very ancient history and it may be illustrated to day by the Greek crisis. The Balkans are still not stabilised, as well as the relationship between the European Union countries and their neighbours from the East. Instead of enlargements of the Union by the means of one absorption after the other, maybe the Union could adopt another way : establish a solidarity of all the european countries (including Russia) on the basis of five groups of countries which should be strongly integrated. The creation of a Balkan Federation would then come back as a topic on the news.

Introduction

La crise grecque ainsi que celle des relations entre l'Union Européenne et la Russie montrent que la très ancienne séparation entre l'Europe orthodoxe, Byzantine, et l'Europe de l'Ouest, catholico-protestante, est loin d'être abolie. La prise en compte des difficultés présentes de l'Europe, considérée dans son ensemble, ainsi que de données historiques anciennes permet de faire apparaitre quelques regroupements de pays constituant la base d'un scénario prospectif de ce qui pourrait être un processus de « construction » de l'Europe fort différent de celui qui a prévalu jusqu'à présent, une alternative à celui-ci.

L'Europe est dans la crise : crise multiforme de l'Union Européenne, crise de la Russie, crise des relations entre l'Union Européenne et la Russie. La question de « l'agenda » des futurs élargissements de l'Union aux pays des Balkans encore en dehors de celle-ci et celle de son renvoi éventuel aux calendes grecques doivent être appréciées au travers de ces crises et de ce que celles-ci pourraient impliquer pour le devenir des six petits pays susceptibles d'entrer dans l'Union. La crise grecque , qui constitue un révélateur d'une crise de l'Union Européenne très profonde, le fait que le Royaume Uni, qui n'a pas adhéré à l'euro, envisage maintenant très sérieusement une sortie de l'Union, ainsi que l'existence d'un important déséquilibre des relations commerciales entre le Nord et le Sud de la zone euro signent l'échec de la monnaie commune et unique et, en même temps, signalent le risque d'une dislocation, non seulement de la zone euro, mais aussi de l'Union Européenne elle-même. Dès lors, l'attractivité de l'Union pour les pays des Balkans qui n'en sont pas encore devenus membres est en baisse, d'autant plus que les responsables de ces pays commencent à faire le constat que, en dépit des quelques aides économiques et financières européennes qu'ils reçoivent, l'adoption de mesures d'ouverture économique a conduit leurs économies à des situations de plus en plus précaires[1] marquées par une montée des déficits commerciaux et budgétaires et par celle du chômage[2].

A cela s'ajoute, au moins pour certains pays qui sont traditionnellement attachés à des relations étroites avec la Russie (Serbie, Monténégro, Macédoine), un certain agacement face aux discours, en provenance de Bruxelles et des principaux Gouvernements des pays de l'Union, de plus en plus critiques sur la façon dont la Russie est gouvernée, parfois à la limite de la russophobie. De façon symétrique, la crise ukrainienne, qui est aussi une crise russo-ukrainienne et qui exprime en même temps une crise des relations entre l'Union Européenne et la Russie, ainsi que la politique des « sanctions » initiée par l'UE, amènent les dirigeants russes à développer une rhétorique de plus en plus hostile à l'Occident et à l'Union Européenne mettant en exergue les vertus traditionnelles et la religion orthodoxe ; l'impact de cette propagande est accru par le développement de la crise grecque, une des facettes de la crise de la zone euro, et tend à faire apparaitre la Grèce orthodoxe

---

1 Certains analystes pourront contester une telle représentation : ce ne sont pas les mesures d'ouverture, diront-ils, qui ont conduit ces économies à une situation précaire, mais d'autres facteurs ; à tout le moins, il faut signaler ici la concomitance entre ces mesures et ces situations de fragilité économique.

2 La situation de ces pays, du point de vue de leurs échanges extérieurs, est assez catastrophique ; sur la période 2008/2013 les soldes des échanges courants de ces pays avec l'extérieur, en % de leurs PIB, fluctuent entre : -25 et -20% pour la Macédoine, -40 et -20% pour la Bosnie, -30 et -20% pour l'Albanie, -26 et -14% pour la Serbie ; c'est de l'ordre de -40% pour le Kosovo ! Conséquences de ces déficits commerciaux, les déficits budgétaires sont élevés, de l'ordre de -3% à -10% du PIB selon les pays et les années, alors même que les taux de chômage atteignent des sommets pathologiques : 30 à 35% en Macédoine, 40 à 45% en Bosnie et au Kosovo, une montée de 15 à 27% en Serbie (à noter que l'Albanie, grâce à une émigration massive, a un taux de chômage relativement modéré, de l'ordre de 13%).

comme une victime d'un Occident somme toute maléfique. On peut d'ailleurs se demander si le double-jeu actuel du Gouvernement de la Serbie, avec son renoncement plus ou moins officiel à la souveraineté serbe sur le Kosovo, n'est pas le prélude à un basculement en direction de Moscou.

Les « européistes », entendons par là les personnes qui se satisfont du mode de fonctionnement actuel de l'Union, notamment des politiques d'élargissement et de voisinage, ont parfois un gros défaut : ils ont tendance à oublier l'histoire et le poids des déterminants historiques ; dès lors, ils conçoivent le futur de l'Union non pas sur la base d'une pensée rationnelle mais bien plutôt sur celle d'un acte de foi : pour eux, l'élargissement de l'Union ne peut être qu'une bonne chose, à la fois pour les pays concernés et pour l'Union Européenne elle-même ; ils ont du mal à imaginer une autre évolution dans laquelle l'établissement d'une solidarité entre tous les peuples européens (cela inclut la Russie) ne passerait pas nécessairement par des élargissements de l'actuelle Union mais relèverait d'une autre façon de faire. Enfermés dans leurs certitudes, ils ne perçoivent pas le fait que l'espoir que les peuples mettent dans le projet européen est en train de s'éroder en même temps qu'ils ne prennent pas vraiment au sérieux les discours, déjà anciens, des analystes soulignant le « déficit démocratique » du fonctionnement de l'Union Européenne[3].

La prise en compte de ces crises actuelles de l'Union Européenne en même temps que de faits historiques très anciens permet d'avoir un autre regard sur la construction européenne : celle-ci se ferait non plus par des élargissements successifs de l'Union Européenne mais plutôt par un rapprochement progressif de quelques ensembles de pays qui disposeraient d'institutions communes, notamment dans le domaine monétaire. La construction d'une Fédération des Balkans serait alors d'actualité….

Une « utopie Européenne » très ambigüe

La construction de « l'Europe » a été initiée dans un contexte bien particulier, celui de la guerre froide, et par des hommes qui étaient très liés aux Etats-Unis, Jean Monnet en tout premier lieu[4]. Celui-ci entendait faire les « Etats-Unis d'Europe » au moyen de l'effacement des nations qui étaient supposées être les responsables des nationalismes et, par conséquent, des guerres elles-mêmes. En ce temps-là, il fallait faire face à la menace soviétique et, pour cela, construire une Europe, nécessairement occidentale, qui devrait être alors largement dépendante, politiquement et

[3] Voir, à ce propos, Emmanuel TODD, *Après la démocratie*, Gallimard, Paris, 2008, mais aussi Joseph H. H. WEILER, Ulrich R. HALTERN, Franz C. MAYER, „European Democracy and Its Critique", *West European Politics*, Vol. 18, no. 3, 1995, pp. 4-39; Andreas FOLLESDAL, Simon HIX, „Why there is a Democratic Deficit in the EU", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 2006, pp. 533-562.

[4] Le fameux «discours de l'horloge » prononcé par Robert Schuman, qui proposait la création de la première communauté Européenne, a probablement été largement inspiré dans son contenu par Jean Monnet (que le Général De Gaulle, qui ne l'aimait pas, appelait « l'inspirateur »).

militairement, des Etats-Unis. Pour les fédéralistes, la création d'un espace européen de paix, de prospérité et de solidarité passait donc et passe encore par l'effacement des nations ; à ce propos, on doit remarquer que la référence fréquente qu'ils font au modèle américain – une fédération d'états qui constituent la « nation américaine » – est quelque peu fallacieuse dans la mesure où ces états ne constituent qu'un découpage du territoire américain et n'ont pas d'identités propres ou guère[5], alors même que la nation américaine a une existence bien réelle. Cette nation est fondée sur un certains nombre d'éléments ; il y a tout d'abord une histoire, ou plutôt une légende historique, la saga de l'indépendance, la conquête de l'Ouest ; il y a ensuite des références culturelles et religieuses : les héritages européens gréco-latin et chrétien (les Présidents jurent sur la bible) ; et puis, on doit remarquer qu'à chaque étape de son histoire, ce pays a un ennemi ou une menace extérieure (l'Angleterre, l'Espagne, l'Allemagne, l'Union Soviétique, le terrorisme et les « états-voyous »), ce qui constitue une sorte de ciment social ; enfin, il y a un projet, une espérance : le « rêve américain », la liberté (surtout la liberté d'entreprendre), une croyance en l'Amérique éclairant le monde.

Au moment du traité de Rome, les six membres fondateurs avaient des références historiques, culturelles et religieuses communes ; le choix de Rome pour la signature n'était évidemment pas anodin ; par chance, il y avait même un ennemi commun, l'Union Soviétique ! On doit ajouter à cela que les années de guerre étaient encore très proches : le projet d'une Europe unie et pacifique, en paix, était alors extrêmement séduisant. Un demi-siècle après, le paysage n'est plus le même ; la Communauté Economique Européenne est devenue l'Union Européenne en s'élargissant, le bloc de l'Est s'est décomposé, l'Union Soviétique a disparu. Sur la base d'un volumineux projet de constitution, les peuples de l'Union furent amenés à se prononcer afin d'entériner ce qui avait été conclu par leurs gouvernements ; l'article premier faisait référence aux « héritages » culturels et religieux de l'Europe, mais sans les nommer, de même qu'étaient envisagés des élargissements à venir pour les peuples « européens » qui en feraient la demande sans pour autant que soit défini ce qu'on entendait par peuple « européen »[6] ! Dans ces conditions, alors

---

[5] Les fédéralistes oublient une différence importante entre les états américains et ceux de l'Europe. Les pays et nations européens ont une histoire parfois très longue (l'Angleterre, la France, l'Espagne) et leurs populations sont très attachées à leurs identités respectives, à la différence des migrants (polonais, prussiens, irlandais, espagnols, italiens du sud) qui peuplèrent l'Amérique et qui, lorsqu'ils arrivaient en terre promise, n'avait qu'une envie : avoir une nouvelle vie et oublier leurs pays d'origine.

[6] Le flou entourant cette question est, bien sur, lié à la question de la Turquie ; parce que celle-ci fait partie de l'Alliance Atlantique et de son organisation militaire (l'OTAN), les Etats-Unis et, à leur suite, bon nombre de pays européens souhaitent que la Turquie fasse un jour partie de l'Union Européenne. En ce qui concerne la ratification du traité relatif à la constitution européenne, on sait ce qu'il en est advenu : un rejet par les peuples de France et des Pays-Bas consultés par voie de referendum ; le Royaume-Uni, qui devait organiser lui aussi un referendum, ne le fit pas : officiellement parce que c'était désormais inutile après ces « non », en réalité parce que ceux qui en eussent été les promoteurs et parce qu'ils avaient signé le texte craignaient un nouveau résultat négatif. Le traité de Lisbonne permit ensuite de constater la faible profondeur des convictions démocratiques des classes politiques, en Europe et en France en particulier ; dans ce pays, en effet, les partis de gouvernement (majorité et opposition), conscients que la majorité de la population voterait à nouveau « non » si elle était consultée, décidèrent après concertation, de ratifier le traité de

même que leurs dirigeants politiques refusent de nommer les éléments essentiels qui caractérisent leur histoire et leur culture, comment ces peuples européens pourraient-ils avoir conscience d'appartenir à une Union désormais sans limites ? Cela est, de plus, aggravé par le fait qu'un objectif majeur de l'époque des années 1950 et 1960, la reconstruction de l'Europe après les années de guerre, n'en est plus un aujourd'hui et que ce qu'il est convenu d'appeler les « valeurs de l'Europe » ne constitue pas un projet bien mobilisateur, d'autant moins que ces valeurs donnent lieu à de multiples interprétations[7]. Enfin, autre changement majeur, l'ennemi traditionnel qu'était l'Union Soviétique a disparu : toujours sous influence américaine, l'Union Européenne est en train d'en fabriquer un nouveau, la Russie !

La crise en cours de l'afflux massif de migrants-réfugiés montre non seulement que l'Union Européenne est désunie mais aussi, fait plus inquiétant, qu'elle n'a pas, ou plus, de frontières : peut-on imaginer un peuple « européen » sans frontières ? Dans un blog récent, André Boyer en tire une conclusion : pour lui, l'Europe n'existe pas[8] !

L'absence de projet

L'Europe n'existe pas mais pourtant elle existe : les énormes *buildings* communautaires de Bruxelles ont une existence bien tangible, de même que les règlements européens ; toutefois, c'est le projet qui fait défaut : plus exactement, on pourrait avancer que le projet européen ressemble à une auberge espagnole, chacun essaie d'y apporter ce qu'il souhaite et le conçoit comme il l'entend ; pour cela, la méthode de Jean Monnet est très adaptée : l'utopie européenne se réalisera peu à peu, en marchant car c'est la marche qui fera le chemin et, par conséquent, le but ! Puisqu'il faut « avancer », on va créer des institutions afin qu'il y ait toujours « davantage d'Europe » (et moins de nations). Cette absence de projet réel, et donc de cohérence, explique pour une bonne part, la dynamique chaotique de l'Union qui est vérifiée par le succès grandissant de l'idée d'une Union Européenne « à plusieurs vitesses ». Absence de projet, absence aussi de principes et pléthore de procédures : tout cela peut être illustré à l'aide de la prise en compte de quelques thèmes : le projet de constitution, la monnaie unique, l'ouverture commerciale, l'ouverture aux flux migratoires,

---

Lisbonne par la voie parlementaire.

[7] Certains courants de pensée, en France, parlent des « valeurs de la République » : celles-ci ne sauraient donc pas être partagées par bon nombre d'espagnols, de britanniques, de belges, de luxembourgeois, de danois, de hollandais et de suédois dont les Etats respectifs sont dotés d'un monarque !

[8] Voir *Le blog d'André Boyer* en date du 5 septembre 2015, intitulé « L'Europe a disparu » ; sur un ton polémique, il écrit notamment : « Je vois que l'espace Schengen s'est tout à coup dilaté. Il s'étend désormais au monde entier (…) si l'Europe est un espace sans frontières, un espace infini, c'est que l'Europe a explosé, se répandant partout dans le monde (….) l'Europe s'est volatilisée sous nos yeux ». *Cf.* http://andreboyer.over-blog.com/2015/09/l-europe-a-disparu.html.

l'élargissement à tout va de l'Union.

Le double refus des peuples de France et des Pays-Bas, consultés par referendum sur le projet de constitution auquel M. Giscard d'Estaing avait prêté son éminente plume incita, dans un premier temps, le Gouvernement Britannique à revenir sur l'engagement qui était le sien de soumettre le texte à l'approbation du peuple par la voie d'un referendum ; il donna lieu, par la suite, au Traité de Lisbonne dont le contenu était presque le même mais dont la forme différait : tout fut alors mis en œuvre, partout, pour que ne puissent pas se reproduire des « accidents » regrettables, tout fut solidement verrouillé ! La France s'illustra particulièrement par un éclatant déni de démocratie : le Gouvernement et la grande majorité de la classe politique, convaincus qu'un referendum donnerait à nouveau une réponse négative, décidèrent de contourner cet obstacle que constituait le peuple en utilisant la voie parlementaire, légale certes mais bien peu légitime dans le cas d'espèce ! Ces épisodes sont significatifs d'un recul démocratique, aussi bien au niveau des différents Etats de l'Union qu'à celui des instances communautaires : la distance s'accroit entre les citoyens et leurs gouvernants….

La mise en place de la monnaie unique illustre, elle aussi, cette absence de principes. Le Royaume Uni n'étant pas prêt à adopter une monnaie européenne (ou ne le souhaitant pas), l'application de la règle de l'unanimité aurait du conduire à différer dans le temps l'éventuelle adoption d'un tel projet : ce ne fut pas le cas, on fit droit à l'exception britannique ; pour pouvoir mettre en place la « monnaie unique » (qui n'est pas unique à l'échelle de l'Union puisque la livre sterling continue à exister), on fit semblant de croire que les anglais renonceraient un jour à leur monnaie et, pourquoi pas, au rôle éminent de la City dans la finance internationale. Avec l'euro, l'Union disposait désormais, pensait-on, d'un instrument puissant qui permettrait un processus de convergence entre les régions riches et les régions pauvres de l'Union : ce fut l'inverse qui se produisit[9]. Cela engendra la constitution d'un formidable déséquilibre commercial Nord/Sud qui, à long terme, n'est pas soutenable : la « solidarité » a des limites, plus contraignantes qu'on ne le croit en général… Le sauvetage provisoire de la Grèce ne pourra pas être répété à l'échelle de la France ; la solidarité Nord/Sud qu'on invoque souvent en prenant l'exemple italien ne vaut que parce qu'il y a, en Italie, une solidarité forte entre le Nord et le Sud : ce qui est vrai dans le cas des régions italiennes ne l'est pas dans celui des relations entre l'Europe du Nord et celle du Sud, entre le

[9] Lors de la mise en place de l'Euro, le mot à la mode était *convergence.* Les pays pauvres de l'Union se voyaient promis à un afflux de capitaux et d'entreprises, celles-ci venant pour pouvoir bénéficier de coûts salariaux plus faibles ; ce mouvement a existé mais à une échelle bien plus faible que ce qui était escompté : l'ouverture économique sur le monde eut ce résultat que de nombreuses entreprises, non seulement des pays riches de l'Union mais aussi de ceux qui étaient les moins favorisés, délocalisèrent de plus en plus leurs productions dans des pays à très bas coûts salariaux, en Chine principalement. Le rattrapage économique des pays les moins avancés de l'Union ne se fit pas, du fait de cette ouverture ; de plus, du fait que la monnaie unique concernait un ensemble de pays très différents les uns des autres, se développèrent des déséquilibres commerciaux très forts entre les régions déjà très développées et les autres, ces dernières présentant des déficits commerciaux débouchant sur la montée du chômage.

Portugal et la Finlande. Même si les italiens du Nord traitent ceux du midi avec un brin de condescendance ou de mépris, il n'en reste pas moins que, pendant longtemps, l'Etat italien organisa des transferts de revenus massifs du Nord vers le Sud ; cela a fortement diminué ; toutefois, le développement économique plus fort de l'Italie du Nord constitua et continue à constituer un débouché pour la main d'œuvre méridionale excédentaire : ces migrations sont faciles, non seulement parce qu'elles se déroulent dans le même pays mais aussi parce qu'il n'y a pas de rupture culturelle, on parle la même langue au nord et au sud, l'italien.

L'un des grands principes du traité de Rome, la protection commerciale vis-à-vis du reste du monde, a été abandonné dans une large mesure, faisant de l'Union une zone ouverte à tous les vents de la mondialisation, l'espace économique le plus ouvert (le moins protégé) de la planète ; le résultat en est une désindustrialisation génératrice de chômage[10], contrepartie pour beaucoup d'un commerce fortement déséquilibré avec la Chine et, pour certains pays, des déficits commerciaux considérables débouchant sur des déficits budgétaires non moins considérables. Le contrôle aux frontières extérieures concernait à l'origine non seulement les marchandises mais aussi les personnes ; là encore les principes initiaux sont battus en brèche : la crise migratoire de l'été 2015 le montre puisqu'une partie non négligeable des populations accueillies est composée de migrants « économiques », même si cela n'est évidemment pas officiellement reconnu.

Enfin l'élargissement à tout va de l'Union sans qu'il y ait vraiment une réflexion pour savoir si cela répondait bien aux vœux profonds et aux intérêts des peuples de l'Union, avec une ligne directrice implicite à long terme pour le moins bizarre (faire entrer la Turquie, mais certainement pas la Russie qui est « trop grande » selon la vision de M. Delors, envisager comme une possibilité une entrée de l'Ukraine, *etc*.) qui procède d'une profonde méconnaissance de l'histoire, notamment de l'histoire du monde orthodoxe. De plus, tout se passe comme s'il s'agissait, en réalité, d'affaiblir les nations constitutives de l'Union au profit de Bruxelles et de généraliser des procédures de décision tendant à échapper à tout contrôle démocratique ; au nom d'impératifs techniques (on ne peut pas conserver la règle de l'unanimité à 28, il faut des majorités qualifiées), on exige d'aller vers toujours davantage de fédéralisme, ce qui va dans le sens de ce que souhaitent les instances : mais pour quoi faire ? Cette question est plus compliquée qu'il n'y parait ; que l'Union cherche, à travers une politique régionale par exemple, à renforcer le poids des pouvoirs régionaux au détriment de celui des Etats parait évident ; toutefois les Gouvernants des Etats se défendent : pour préserver leur pouvoir et même l'accroitre, ils maintiennent les dispositifs inter gouvernementaux et surtout, ils s'abritent derrière l'autorité des directives Européennes pour échapper, de fait, au

[10] Maurice ALLAIS, *La mondialisation, la destruction des emplois et de la croissance, l'évidence empirique,* Paris, Clément Juglar, 1999.

contrôle des instances élues dans leur propre pays ; la *directive Bolkestein*[11], dont le contenu avait été entériné par les Gouvernements, donna lieu à une vive émotion en France au moment de passer à son application : on s'aperçut alors que les responsables gouvernementaux agissaient de façon parfaitement irresponsable !

Sur le plan économique, comment ne pas identifier cet élargissement à l'Est à une marche de l'industrie allemande qui, à partir de l'absorption de l'Allemagne de l'Est, a su se rendre maîtresse d'une bonne partie des économies du Centre et de l'Est de l'Europe : Pologne, pays Baltes, République Tchèque, Slovaquie, Hongrie. L'extraordinaire développement de la sous-traitance industrielle avec ces pays a permis aux entreprises allemandes de pouvoir bénéficier de coûts salariaux très faibles, la production de biens importés à partir de ces pays entrant dans la consommation intermédiaire des productions allemandes. Les salaires faibles, à la fois ceux de l'Allemagne de l'Est et ceux de ces pays constituent ainsi la base de la compétitivité-coûts de l'Allemagne et, par suite, la base des excédents commerciaux de ce pays (de l'ordre de 7% à 8% de son PIB[12]) avec ses partenaires de l'Union (notamment les pays de l'Europe du Sud) et avec le reste du monde. L'intégration de ces pays d'Europe centrale à l'Union Européenne permettait alors de leur faire adopter des règles de fonctionnement permettant aux firmes allemandes d'y développer rapidement des filiales, notamment par l'achat et la restructuration à bon compte d'une bonne part du tissu industriel préexistant. En somme, les annexions à l'Est, base de la compétitivité-coûts allemande, sont à la source de l'énorme déséquilibre commercial de la zone euro grâce, précisément, à l'existence de la monnaie unique qui empêche les pays partenaires de l'Allemagne, la France en premier lieu (dont le déficit commercial vis-à-vis de la seule Allemagne est de l'ordre de 1% de son PIB), de rétablir l'équilibre de leur commerce au moyen d'un changement de parité monétaire. Il s'avère que M. Miterrand, qui se prenait pour un grand stratège en voulant absolument la création de l'euro contre le feu vert donné au début de l'élargissement à l'Est (la réunification allemande), s'est lourdement trompé : la conjonction de ces deux éléments a produit, de façon récurrente, un très lourd déficit commercial pour la France, un handicap considérable pour sa croissance.

Les crises de l'Union Européenne

L'Union Européenne, spécialement la zone euro, est aujourd'hui dans une situation de

---

[11] « Directive 2006/123/CE du Parlement Européen er du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur », *Journal Officiel de l'Union Européenne*, 27.12.2006, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0123&from=EN.

[12] Selon les données de la *Banque de France*, le montant des soldes des transactions courantes (en % du PIB) ont été pour l'Allemagne, au cours des années 2011-2014, respectivement de 6.2%, 7.2%, 6.7%, 7.8%.

marasme économique. La désindustrialisation, qui affecte cet espace très et trop largement ouvert sur l'extérieur, est un phénomène bien plus préoccupant qu'un simple glissement d'activités du secteur secondaire vers le secteur tertiaire : elle signifie une *destruction des emplois* selon l'expression utilisée par Maurice Allais[13] et, par conséquent, une montée du chômage (au moins dans les pays ayant une natalité suffisamment forte pour assurer le renouvellement des générations). A la base de cette désindustrialisation se trouvent, on l'a dit, des déséquilibres commerciaux, internes et externes.

Avec la Chine, tout d'abord, tous les pays de l'Union ont un déficit commercial, sauf parfois l'Allemagne, certaines années, qui peut rétablir l'équilibre de son commerce grâce à ses biens d'équipement et à ses grosses cylindrées. Presque tous les pays de l'Union ont des déficits récurrents avec l'Allemagne, l'autre grand pays mercantiliste du monde[14] : le grand déséquilibre commercial Nord/Sud de l'Union, non soutenable, est pour l'essentiel un déséquilibre entre l'Allemagne et l'ensemble de ses partenaires. Les pays du sud de la zone euro, fortement endettés du fait de déficits commerciaux récurrents, ont ainsi le choix entre, d'une part, des « réformes », un mot convenu pour désigner des baisses des salaires directs ou indirects, avec des diminutions de la qualité des services publics, ce qu'on désigne parfois par l'expression de « dévaluation interne », ou bien, d'autre part, la poursuite des déficits commerciaux et budgétaires, les premiers entrainant alors les seconds. Alors que les promoteurs de la monnaie unique promettaient jadis monts et merveilles, notamment une croissance économique européenne plus forte que celle des Etats-Unis, on doit constater que la zone euro est aujourd'hui plongée dans les difficultés : celles-ci tiennent pour une large part à l'existence de l'euro et à la politique économique et sociale de l'Allemagne (qui refuse d'augmenter sensiblement sa dépense intérieure).

On observe une montée des « populismes », conséquence de ces difficultés économiques et sociales ; il s'agit là de l'émergence de mouvements politiques, à gauche ou à droite, parfois aux extrêmes, qui se situent en dehors des partis traditionnels et de leurs programmes ; ces derniers, conservateurs ou sociaux-démocrates, gouvernent à tour de rôle ou conjointement et donnent parfois ainsi l'illusion que les choses peuvent changer : il ne s'agit toutefois là que « d'alternances sans alternatives » selon le mot d'Alain Garrigou[15]. Ces partis de gouvernement diffusent l'idée selon laquelle il n'y aurait pas de choix possibles ; somme toute, la construction même de l'Union Européenne, surtout pour ce qui concerne les pays de la zone euro, aurait mis les peuples dans une situation telle qu'il n'y aurait plus d'espace pour le politique puisqu'il n'y aurait qu'une seule voie

---

13 Maurice ALLAIS, *op. cit.*

14 On pourrait dire, pour faire image, que l'Allemagne est à l'Union Européenne ce que la Chine est au monde. Il faut toutefois signaler qu'un autre pays que l'Allemagne, dans la zone euro, a un commerce extérieur très excédentaire : les Pays-Bas. Le solde des transactions courantes de ce pays est compris entre 9% et 11% du PIB pour la période 2011-201.

15 Alain GARRIGOU, *La politique en France 1940-2015*, Paris, La Découverte, 2016.

possible, celle de la rationalité que des experts éclairés distillent avec un brin de condescendance aux béotiens qui constituent la masse du peuple. Chacun sait que « gouverner, c'est faire des choix » mais, précisément, les gouvernants ne cessent de répéter que la politique qu'ils mènent est la seule possible, qu'il n'y a pas de choix possible : à quoi donc servent-ils ? Telle est justement la question posée par les mouvements populistes. Tout se passe comme si un bon nombre de pays de l'UE, du fait des règles qui s'appliquent à eux, notamment concernant l'ouverture extérieure, et de la quasi impossibilité dans laquelle ils se trouvent de s'affranchir de ce carcan, étaient contraints de pratiquer des politiques d'austérité (s'exprimant notamment par des baisses de salaires, la suppression de certains « acquis sociaux » et l'acceptation de fait de la montée du chômage). Cette absence d'alternative réelle engendre évidemment des frustrations au sein des populations concernées ; les espoirs que font naitre les alternances politiques sont vite déçus par le constat que les choses ne changent pas : en ce sens, que les pays soient de plus en plus « ingouvernables » est à la mesure des difficultés qui sont les leurs ; la crise Grecque est intéressante en ceci qu'elle indique et rend visible, par son caractère extrême, la situation réelle des pays « euro-sud », notamment celle de la France.

Cette crise politique interne, que l'on observe dans différents pays, se situe aussi au niveau de l'ensemble de l'Union : celle-ci n'arrive pas, ou guère, à surmonter ses divisions et à adopter des positions fortes et admises par tous ; on l'a vu particulièrement à propos du dossier de la Grèce dans lequel le Gouvernement américain s'est impliqué (en faisant pression sur l'Allemagne) afin que ce pays puisse rester dans l'euro-zone ; on l'a vu aussi à propos de la crise migratoire de l'été 2015 : en dépit des discours officiels et convenus, il semble bien que les gouvernements ne se réfèrent pas nécessairement aux mêmes « valeurs » ni qu'ils soient disposés à appliquer de la même façon l'accord de Schengen !

Cette crise interne se double d'une crise des relations entre l'Union Européenne et ses voisinages. Il y a tout d'abord la crise de l'Ukraine qui est aussi une crise des relations entre l'Ukraine et la Russie et entre l'UE et la Russie. A ce propos, on doit remarquer que la « politique de voisinage » de l'UE apparait au mieux comme inconsistante et au pire comme désastreuse. A l'Est tout d'abord où la Russie, qui a pourtant des frontières avec l'UE, n'entre pas dans le cadre de la politique de voisinage (alors que l'Azerbaïdjan, qui n'en a pas, entre dans ce cadre !) : la très sérieuse crise ukrainienne signe l'échec de la politique de voisinage à l'Est, sans même qu'il soit besoin d'évoquer la Géorgie, la Moldavie ou même l'Arménie ! On pourra objecter à cela que c'est la Russie elle-même qui n'a pas souhaité entrer dans le cadre de cette politique de voisinage, ne voulant pas être, en quelque sorte, traitée selon les mêmes modalités que les petits pays qui, comme elle, faisaient partie de l'Union Soviétique ; mais justement, on touche ici à un problème réel, celui des méthodes de négociation mises en œuvre par l'Union Européenne : celle-ci traite pays par pays

alors que dans le cas d'espèce, peut-être eut-il été préférable de s'adresser à la CEI et donc principalement à la Russie.

Du côté de la Méditerranée, la situation n'est pas brillante avec des guerres, des guerres civiles, des révolutions, des attentats (Syrie, Irak, Palestine-Israël, Egypte, Libye, Tunisie, *etc*.) qui montrent que la politique de voisinage n'a pas contribué à désamorcer ou à atténuer les crises[16] ; on peut même se demander si cette politique n'est pas pernicieuse dans la mesure où elle suscite de faux espoirs au sein des populations des pays concernés. La situation semblait calme, jusqu'à une date récente (la fin de l'été 2015) du côté des pays candidats à l'entrée dans l'Union qui, du fait qu'ils sont reconnus comme pays candidats, ne sont pas concernés par la politique de voisinage. Le plus grand d'entre eux, la Turquie, apparait comme très divisé entre des forces politiques se réclamant de la tradition laïque, d'une part, et, à l'opposé, l'islamisme « modéré » actuellement au pouvoir qui est, semble-t-il, prêt à tout pour le conserver comme le montre l'épisode de l'avion bombardier russe abattu sur la frontière turco-syrienne[17] , d'autre part ; la situation de ce pays, au contact de la Syrie, de l'Irak et de *DAECH*, avec le problème de la très importante minorité Kurde et l'opposition laïcs/religieux pourrait conduire à des événements imprévisibles et dangereux .

A la différence de la Turquie, les autres pays candidats à l'entrée sont situés en Europe, dans les Balkans ; ils constituent une sorte d'ilot à l'intérieur même du territoire de l'Union Européenne formé par la Bosnie, la Serbie, le Monténégro, la Macédoine, l'Albanie et le Kosovo[18]. Aucun des problèmes qui agitent ces pays ne sont réglés en profondeur : une illustration de cela peut être trouvée dans les relations entre la Serbie et le Kosovo ; la crise politique entre eux est, en quelque sorte, gelée, chacun ayant intérêt à temporiser et, pour cela, à rester dans le flou : l'accord de modus vivendi trouvé entre eux sous l'amicale pression de l'UE a permis à ceux-ci d'accéder au statut de « pays candidat » et de pouvoir recevoir en conséquence, c'est évidemment pour eux le plus important, les subsides de l'UE ; si toutefois l'UE cessait de fournir une aide financière à ces pays,

---

16 La prochaine crise, dans la région méditerranéenne, pourrait être celle de l'Algérie, pays dont l'économie est bien trop dépendante des exportations de gaz et de pétrole et qui souffre de l'effondrement des cours de ces matières ; là encore, on ne voit pas bien ce que pourrait faire l'UE si ce n'est d'accueillir un flot supplémentaire d'immigrants, la pression migratoire se faisant alors forte du fait des difficultés économiques du pays.

17 Pour un rappel de l'incident, voir BBC News, « Turkey's downing of Russian warplane – What we know », 1 décembre 2015, http://www.bbc.com/news/world-middle-east-34912581. Le Gouvernement turc islamiste actuel, avec le plus grand cynisme, laisse se développer (et peut-être même encourage) des pratiques de meurtres politiques ainsi que les trafics transfrontaliers qui permettent à *DAECH* de financer ses activités terroristes. Indépendamment du Gouvernement actuel, il est curieux que l'UE ait admis ce pays comme « candidat à l'entrée » alors même que sa constitution établit des différences entre les citoyens selon leur religion, notamment en matière fiscale, dans la grande tradition de ce que fut l'Empire Ottoman !

18 Le Kosovo, une région de la Serbie, a proclamé son indépendance en 2008, en contradiction avec un texte antérieur adopté par le Conseil de sécurité de l'ONU ; cette indépendance a été reconnue par de nombreux pays, notamment la plupart de ceux de l'UE; toutefois, certains grands pays ne reconnaissent pas le Kosovo comme un pays indépendant (Russie, Chine, *etc*.) ; au sein de l'UE, plusieurs pays refusent une telle reconnaissance, notamment la Grèce et l'Espagne. Que l'UE considère le Kosovo comme un Etat indépendant alors que l'Espagne y est opposée est aussi absurde que de considérer la Turquie comme un pays candidat alors que ce pays refuse de reconnaitre l'un des membres de l'Union, la République de Chypre.

chacun d'eux reprendrait alors sa liberté d'action, notamment la Serbie qui s'est bien gardée de reconnaitre l'indépendance Kosovare et qui sait pouvoir compter, le moment venu, sur l'appui de son allié traditionnel, la Russie. Si on considère les Balkans dans leur ensemble, on doit reconnaitre que l'UE n'est pas responsable de toutes les crises de cette région (des crises qui sont aujourd'hui gelées mais qui peuvent redevenir très actives), encore que pour certaines d'entre elles, elle ne leur soit pas complètement étrangère ; toutefois, elle ne semble pas être en mesure de contribuer efficacement à leur réelle résolution.

De tout cela résulte, au sein même des populations de l'UE et de son voisinage, une sorte de désenchantement : la construction de l'UE, qui était jadis une idée attractive et mobilisatrice, ne fait plus recette. Le fait qu'une partie importante de la population Britannique envisage et même souhaite une sortie du Royaume Uni de l'UE[19] est tout à fait significatif de cela, tout comme, à l'extérieur de l'Union, le fait que l'Islande renonce finalement à être candidate à l'entrée.

Ce qui constitue le fondement du marasme et du désenchantement de l'Union Européenne est d'abord économique : l'UE est malade de son ouverture commerciale excessive sur le monde et de sa monnaie, l'euro, pour ce qui concerne les pays de la zone euro ; cela a été aggravé par des élargissements à l'Est bien trop rapides ainsi que par la politique mercantiliste de l'Allemagne qui s'appuie, précisément, à la fois sur ces élargissements et sur l'existence de l'euro.

La crise de la Grèce révèle qu'un pays fortement endetté et au commerce extérieur fortement déficitaire ne peut pas parvenir, en dépit des efforts énormes déployés pour résorber son déficit public courant, à réduire significativement son endettement ; cela est en partie la conséquence de ce que firent dans le passé les gouvernements grecs successifs, mais pas uniquement ; l'endettement du pays est, pour une part importante, la conséquence de ses déficits commerciaux récurrents avec la zone euro et avec le reste du monde qui résultent eux-mêmes du fait que l'euro est la monnaie de la Grèce, une monnaie très largement surévaluée au regard des caractéristiques de l'économie de ce pays. On a pu voir, à l'occasion des discussions entre les dirigeants grecs et ceux de l'UE, une montée de sentiments et de manifestations anti grecques, quasiment xénophobes, au sein de certaines franges des populations de l'Union Européenne ; les « opinions publiques » étaient de plus en plus critiques par rapport à la politique de la Grèce et, en fin de compte, par rapport à la Grèce elle-même : que la Grèce quitte la zone euro, et même l'UE, entendait-on parfois[20] ! Au-delà du cas

---

[19] En février 2013, un sondage *Harris interactive* pour le *Financial Times* donnait les résultats suivants : 33% des sondés souhaitaient que leur pays reste dans l'Union, 17% indiquaient qu'ils n'iraient pas voter et 50% se prononçaient en faveur d'une sortie ; un peu plus de deux ans après, en mai 2015, la côte de l'UE remonte un peu : 38% des sondés sont pour la sortie mais 45% souhaitent le maintien ; peut-être faut-il voir là un effet de la politique de M. David Cameron visant à obtenir des partenaires européens de nouveaux avantages en faveur du Royaume Uni.

[20] Dans un article publié le 3/7/2015 par *Challenge Soir*, sous le titre *L'Allemagne entraine l'Europe dans son non à la Grèce*, Sabine Syfuss-Arnaud écrit : « jusqu'ici confiné à l'Allemagne, le sentiment anti Grèce prend de l'ampleur en Europe. En France, l'idée d'un *GREXIT* est maintenant accueillie favorablement. » Par ailleurs, citant des sondages sur le *GREXIT*, elle précise que les allemands y étaient « favorables le 14 mars 2015 à 52% contre 40% deux semaines plus tôt. » En juin, les choses s'aggravaient : « tandis qu'un sondage *NTV* donnait 67% de fans du *GREXIT*,

de la Grèce, ne s'agissait-il pas d'un refus plus large ? Un refus touchant l'ensemble des peuples balkaniques décidément trop « différents »….Mais pourquoi donc seraient-ils si « différents » ? Un retour sur l'histoire ancienne n'est pas inutile.

Un scénario géopolitique pour l'Europe

On retient généralement la date de 1054 pour situer la séparation religieuse entre les tenants de la vraie foi, les orthodoxes (les patriarcats de Constantinople, Antioche, Jérusalem et Alexandrie), et les schismatiques romains. En dépit de bien des vicissitudes, en particuliers le sac de Constantinople en 1204 par les croisés et l'établissement d'un «Empire latin de Constantinople» qui durera jusqu'en 1261, les ponts ne furent jamais complètement coupés entre les deux pôles de la chrétienté. Un concile œcuménique réuni à Ferrare puis à Florence en 1439, en présence de l'empereur, proclama l'union des églises sous l'autorité du pape ; toutefois, l'Empire Romain d'Orient n'était à l'époque plus grand-chose (Constantinople tombait aux mains des Ottomans en 1453) et, pour différentes raisons, les conclusions du concile ne furent pas appliquées[21]. La frontière, la fracture, entre Rome et le monde orthodoxe sera durable et se doublera d'une fracture politique.

Ce rappel historique doit être complété par un avertissement sur la méthode. On fait ici l'hypothèse qu'il existe, au sein des peuples, des inconscients collectifs qui ont une efficacité non seulement sur les comportements individuels, mais aussi sur les comportements collectifs et donc sur la politique. Ces inconscients ont été marqués par les traditions religieuses qui marquent de leur empreinte les comportements d'aujourd'hui, même si les pratiques religieuses ont très largement disparues. Il n'y a évidemment pas que la religion qui contribue à donner aux peuples les spécificités qui sont les leurs : il y a aussi la langue (parfois), l'histoire, les traditions culturelles, les structures familiales ainsi que le « vivre ensemble ». Pour illustrer cela, on pourrait dire que les français ne sont pas des allemands et réciproquement : la façon dont les représentants des salariés discutent avec ceux du patronat n'est pas la même des deux côtés de Rhin de sorte que, depuis longtemps, il y avait une tendance à ce qu'il y ait davantage d'inflation en France qu'en Allemagne.

Le scénario qui sera évoqué dans ce qui suit envisage une rupture dans le processus

---

Bild lançait un *griechometer*, sorte de baromètre de la haine pour les Grecs, avec un sondage sur plusieurs jours proposé à ses internautes. Sans surprise, le 22 juin, les résultats tombaient : oui à 88% au *GREXIT*, non à 93% à toute aide supplémentaire à la Grèce. »

[21] Lorsqu'ils rentrèrent dans leurs diocèses et leurs patriarcats, les évêques d'Orient du Concile furent désavoués ; la plupart des diocèses étaient déjà dans l'Empire Ottoman : l'assujettissement des évêques à une autorité extérieure, celle du Pape, eut compliqué la situation des chrétiens par rapport au Sultan. Isidore de Kiev, métropolite de Moscou, proclame au Kremlin la réunion des églises devant le Grand Prince et sa cour mais il est mis en prison quatre jours plus tard : le Grand Prince ne tenait pas à ce que son église passe « sous contrôle étranger » ! La Russie restera majoritairement « orthodoxe » (encore qu'une fraction non négligeable de l'Ukraine devienne catholique uniate) et Isidore y sera connu sous le nom de « Isidore l'apostat ».

d'unification de l'Europe : l'Europe orthodoxe, en s'organisant elle-même, mettrait en quelque sorte un terme à la méthode consistant pour l'Union Européenne à opérer un grignotage des pays en direction de l'Est ou des Balkans. La méthode mise en œuvre pour unifier l'Europe serait alors différente ; elle s'appuierait notamment sur la reconnaissance de l'histoire, en particulier sur la pérennité du partage territorial entre une Europe à substrat catholique/protestant et une Europe orthodoxe. Elle prendrait en compte aussi, la volonté de la Russie de constituer autour d'elle une zone économique et politique constituée de pays proches[22]. Bref, la construction progressive de l'Europe se ferait par un processus de dialogue et de rapprochement entre cinq zones couvrant l'ensemble du territoire occupé par les peuples européens, de l'océan Atlantique à l'océan Pacifique. Ce processus, très étalé dans le temps, constituerait alors une sorte de nouveau « concile de Florence » !

Quelles seraient ces zones et pourquoi de tels regroupements ? Il y aurait donc cinq groupes de pays :

II. Les iles Britanniques (environ 65 millions d'habitants)
III. L'Europe germanique des Empires centraux de jadis et de la Baltique (200 M hab)
IV. L'Europe du Sud, latine (200 M hab)
V. L'Europe orthodoxe des Balkans (65 M hab)
VI. La « troisième Rome » (200 M hab)

Les iles Britanniques : en dépit des affrontements passés, cette zone comprendrait l'Irlande et le Royaume-Uni. La langue est commune, l'anglais ; il y a un mélange des religions, anglicanisme et catholicisme, pratiquement à égalité ; les structures familiales sont caractérisées par la famille nucléaire absolue transmettant des valeurs de liberté et d'inégalité (ou d'indifférence à l'égalité). Le centre de la stratégie Britannique en matière économique est la City : il s'agit non seulement de maintenir le rôle de la City dans la finance mondiale mais de l'étendre encore, ce qui passe par le maintien de la livre sterling ; il est illusoire de penser que le Royaume puisse consentir à renoncer à sa monnaie. Le referendum pour une éventuelle sortie du Royaume Uni de l'UE montre bien le faible degré d'attachement des anglais à l'UE.

L'Europe germanique et de la Baltique comprendrait un ensemble de pays ayant une population d'environ 200 millions d'habitants ; cet ensemble comprendrait non seulement des pays germaniques mais aussi quelques pays de langue slave mais de substrat religieux catholique[23] : on

[22] Au moment de la chute de Constantinople (la « deuxième Rome »), la Russie se trouve être désormais le seul pays orthodoxe indépendant ; peu de temps après, le Grand Prince de Moscovie prend le titre de « tsar » (César) et proclame que Moscou est la « troisième Rome ».

[23] Les trois pays slaves que sont la Pologne, la République Tchèque et la Slovaquie sont tous les trois de tradition catholique : ils appartiennent à l'Europe catholique/protestante en dépit de leurs langues qui les rattacheraient plutôt à l'Europe Byzantine.

trouve donc dans cette zone les Pays-Bas, l'Allemagne, les trois pays scandinaves, les trois pays Baltes, la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, l'Autriche et la Hongrie. Cet ensemble de pays est marqué par un mélange religieux : catholicisme dans l'Allemagne du sud, dans l'ancien empire austro-hongrois, en Pologne et protestantisme ailleurs, avec toutefois des régions composites. Du point de vue de son fonctionnement économique, cet ensemble est largement dominé par l'Allemagne : il s'agit de « l'Europe allemande ». Il faut remarquer ici que, du fait du déséquilibre commercial Nord/Sud, l'essentiel de la partie continentale de l'UE devrait être scindé en deux parties, Nord et Sud, chaque partie disposant d'une monnaie qui lui soit propre de telle sorte que l'équilibre des échanges entre le Nord et le Sud puisse être rétabli[24]. L'Europe germanique disposerait donc d'un « euro-nord ». Du point de vue des structures familiales, cette zone est très largement dominée par la famille-souche qui développe des valeurs d'autorité et d'inégalité, se situant en cela exactement à l'opposé de l'Europe latine dominée par la famille nucléaire égalitaire qui développe des valeurs de liberté et d'égalité, comme le remarque Emmanuel Todd[25] .

L'Europe du Sud (L'Union Latine), comprendrait des pays à substrat religieux très majoritairement catholique et, pour l'essentiel, de langues latines : Portugal, Espagne, France, Belgique, Luxembourg, Italie, auxquels pourraient s'ajouter deux petits pays de langue slave, la Slovénie et la Croatie, qui furent longtemps dans l'orbite de Venise. La population de l'ensemble de ces pays est actuellement de 200 millions d'habitants. Ces pays sont les héritiers directs de l'Empire Romain : par la langue, le droit, la religion. La famille nucléaire égalitaire est dominante (ce qui n'exclut pas la présence d'autres formes familiales dans certaine régions, notamment la famille souche dans le nord de l'Espagne et dans le sud-ouest de la France) et transmet des valeurs de liberté et d'égalité qui furent à la base de la révolution de 1789. Le déficit commercial avec l'Allemagne est mortifère pour les économies de ces pays qui, dés lors, doivent absolument se doter d'une monnaie distincte qui serait « l'euro-sud ». A ce propos on peut rappeler le précédent constitué par ce qui fut une zone monétaire importante, *l'Union Latine*, créée en 1865, qui comprenait également la Suisse : il est vrai qu'à cette époque la monnaie n'était pas, comme de nos jours, une monnaie de banque mais une monnaie métallique[26] ; cette tentative d'union monétaire du

---

[24] On entend souvent parler d'une Europe « à plusieurs vitesses », notamment d'une Europe à grande vitesse qui réunirait autour du « couple franco-allemand », les autres pays qui composaient l'Europe des six. Cette idée ne prend pas en compte le déséquilibre commercial nord/sud. Le rétablissement de l'équilibre suppose que le nord et le sud appartiennent à des zones monétaires différentes.

[25] Emmanuel TODD, *L'invention de l'Europe*, Seuil, Paris, 1990.

[26] L'Union Latine est créée le 23 décembre 1865 par la France, la Belgique, l'Italie, la Suisse, puis la Grèce en 1868. Napoléon III voulait unifier l'Europe par une union économique et monétaire ; l'Union Latine vise à harmoniser le poids en métal précieux des différentes monnaies, à l'origine dans un système de bimétallisme or et argent, puis peu après, dans un système de monométallisme or. Cette Union eut un grand succès : 25 pays non membres de l'Union adoptèrent pour leurs monnaies les mêmes spécifications que celles de l'Union Latine, notamment l'Espagne, l'Argentine, la Russie. L'Union Latine se heurta à l'hostilité de la Prusse, de l'Angleterre, puis par la suite des Etats-Unis : le pays hégémonique, l'Angleterre, les deux pays qui contesteront cette hégémonie, les Etats-Unis et la Prusse (après que celle-ci eut réalisé l'unité allemande sous sa houlette). La première guerre mondiale marque une rupture : la

continent européen eut un grand succès car de nombreux pays adoptèrent, pour leurs monnaies, les mêmes spécifications que celles de l'Union, notamment l'Espagne et la Russie ; cette union se heurta toutefois à l'hostilité de la Prusse (et plus tard de l'Empire Allemand).

La Fédération des Balkans regrouperait une dizaine de pays dont la population est de l'ordre de 65 millions habitants : quatre pays actuellement membres de l'Union Européenne (Grèce, Chypre, Bulgarie, Roumanie), sept pays ou régions non-membres[27] (Bosnie, Serbie, Monténégro, Macédoine, Kosovo, Albanie, Moldavie). En dépit de leurs différences linguistiques (la Roumanie et la Moldavie ne sont pas des pays de langue slave mais latine), ces pays ont en commun un double passé historique, l'appartenance à l'Empire Romain d'Orient puis l'assujettissement à l'Empire Ottoman, ainsi qu'un substrat religieux légué par Byzance, l'orthodoxie[28]. On notera que deux pays (la Slovénie et la Croatie) situés géographiquement dans les Balkans et dont la langue est slave (le serbo-croate), ne font pas partie de ce lot : leur substrat religieux est romain et ils étaient historiquement très liés à Venise, en dehors de l'Empire Ottoman. L'idée d'une « Fédération des Balkans » est ancienne puisqu'elle remonte au dix-neuvième siècle ; elle émane de la mouvance du socialisme international (une première réunion a lieu à Belgrade en 1865) puis, plus tard, du mouvement communiste international. Sur le plan monétaire, même si le Monténégro utilise l'euro, seule la Grèce est intégrée, aujourd'hui, à la zone euro : cela ne facilite pas la croissance de son économie et une sortie à terme de l'euro apparait pour la Grèce comme une éventualité très vraisemblable et probablement salutaire ; l'ensemble de ces petits pays pourrait se voir doté d'une monnaie commune ainsi que d'institutions communes dont les sièges seraient à Athènes.

La « troisième Rome » serait constituée pour l'essentiel par les trois Russies auxquelles s'adjoindraient deux autres pays, la Géorgie et l'Arménie, soit une population de 200 millions d'habitants. A la différence des pays des Balkans qui ont subi une occupation Ottomane plus ou moins longue au cours de leur histoire, l'Empire des Tsars a su conserver son indépendance au cours du temps. En terre d'islam, l'Empereur de Russie était reconnu comme le protecteur des chrétiens orthodoxes (comme le Roi de France l'était pour les chrétiens catholiques). Un tel ensemble a donc des racines historiques et religieuses puissantes. Du point de vue des structures familiales, il y a une domination absolue de la famille communautaire qui transmet des valeurs d'autorité (un point commun avec les pays germaniques) et d'égalité (un point commun avec les

---

monnaie de banque se généralisera et l'Union Latine sera dissoute en 1927.

[27] Pays ou régions : le Kosovo est considéré par certains comme un pays et par d'autres comme une région de la Serbie, il en va presque de même pour la Moldavie dont le territoire est revendiqué par la Roumanie.

[28] Le lecteur trouvera peut-être qu'il est fait ici peu de cas de la religion musulmane qui concerne une partie de la Bosnie et de la Macédoine ainsi que la totalité du Kosovo et de l'Albanie ; toutefois, on doit souligner qu'on s'intéresse ici non pas à la pratique religieuse mais à ce qui est de l'ordre d'un inconscient collectif et aux déterminants de celui-ci ; la totalité des pays Balkaniques furent chrétiens, pendant très longtemps : cela marqua très profondément les mentalités, même s'il y eut par la suite, sous la domination Ottomane, des conversions importantes dans certaines régions de cet Empire.

pays latins), tout le contraire des valeurs des iles britanniques ! La logique qui préside à l'établissement de ce scénario est très différente de celle qui est sous-jacente à la constitution, autour de la « grande Russie »[29], d'une « Union Eurasiatique », ensemble hétéroclite devant comprendre à terme, outre les trois Russies et les deux pays orthodoxes cités dans ce qui précède, des pays turcophones ou iranophones : à certains égards, on pourrait dire à ce propos que cela procède d'une démarche analogue à celle, pour l'Union Européenne, consistant à vouloir intégrer la Turquie dans l'Union.

Il y aurait ainsi, selon un tel découpage, cinq zones ayant leurs propres modes d'organisation qui auraient, par leur dialogue, à construire l'unité de l'Europe. Toutefois, on peut se demander par quel miracle de tels regroupements pourraient se constituer. Côté Ouest, la sortie de l'Union du Royaume-Uni est une éventualité tout à fait plausible. Sur le continent, la séparation d'un ensemble germanique au Nord et d'un ensemble latin au sud résulterait de l'impossibilité qu'il y aurait, à terme, de conserver, pour ces pays, la même monnaie. Pour ce qui concerne les deux zones de l'héritage Byzantin, les choses sont plus compliquées….

L'ensemble envisagé, autour de l'actuelle Russie, supposerait résolus un grand nombre de problèmes : la fin de la guerre civile en Ukraine, la réconciliation entre l'Ukraine et la Russie[30], la réconciliation entre la Russie et la Géorgie, la fin de la partition de la Moldavie et enfin, le plus important, la fin de l'affrontement entre la Russie et les puissances occidentales (les Etats-Unis et l'UE). Il reste évidemment à examiner ….la question des Balkans.

Quel projet pour les Balkans : une Fédération ?

Les Balkans peuvent-ils être autre chose qu'un terme géographique ? Est-il possible de transformer cet ensemble extrêmement morcelé et divisé en un ensemble organisé, viable, analogue à ce que fut jadis l'Empire Austro Hongrois ? Cette référence pourra paraitre un peu étrange puisque cet Empire a éclaté en 1919 : on doit souligner toutefois que la double monarchie, une fédération de petits Etats, a été un succès dans la mesure où, sous la protection d'institutions communes, chaque pays pouvait vivre en paix au sein de cette union malgré deux voisins très encombrants et dangereux, la Prusse et la Russie ; Frantisek Palacky a pu avoir en 1848 ce mot célèbre resté dans les mémoires : *Si l'Autriche n'existait pas, il faudrait l'inventer* [31]*!* Plus d'un

---

[29] L'expression « Grande Russie » est utilisée ici par référence aux trois Russies : la grande (la Russie actuelle), la petite Russie (l'Ukraine) et la Russie blanche (Biélorussie).

[30] La crise ukrainienne actuelle, qui est en même temps une crise entre la Russie et l'Ukraine, a aussi des racines religieuses dans la mesure où une fraction importante du territoire de l'Ukraine a un substrat religieux catholique. Il n'est pas inutile de rappeler que sous Staline, des efforts importants furent faits par le pouvoir soviétique pour obliger les catholiques (accusés, évidemment, d'avoir pactisé avec les nazis) à entrer dans le sein de l'église orthodoxe : le choix était entre abjurer ou aller au goulag !

[31] Frantisek Palacky, *Lettre du 11 avril 1848* refusant sa participation au parlement réuni par les révolutionnaires

siècle plus tard, un essai de Pierre Behar lui fait écho, *L'Autriche-Hongrie, idée d'avenir*[32].

On va examiner dans ce qui suit les éléments qui pourraient constituer les fondements d'une Fédération des Balkans : une telle idée est peut-être une idée d'avenir ! On verra successivement : l'histoire et les héritages culturels et religieux de ces peuples, les menaces qui pèsent sur eux, l'espérance qu'ils peuvent nourrir, le projet collectif qu'ils pourraient partager, enfin les moyens pour le réaliser.

Le passé historique commun est double : d'abord l'Empire Romain d'Orient, Byzance, ensuite une domination Ottomane plus ou moins longue et plus ou moins prégnante selon les régions ; cela constitue la caractéristique essentielle de cet ensemble. L'héritage culturel, comme pour tous les peuples d'Europe, est gréco-latin avec une influence très forte de la composante Grecque[33] ; le substrat religieux est très majoritairement orthodoxe, même si certaines régions ou pays ont été convertis à l'islam à l'époque de l'occupation Ottomane. Les menaces qui pèsent sur cette région sont les affrontements à caractère ethnique ; ils sont pour l'instant gelés (cela est à mettre au crédit de l'UE et des espoirs qu'elle a fait naitre) mais ils pourraient encore très facilement être réactivés ; il y a aussi des menaces économiques très préoccupantes : la désindustrialisation, la montée des déficits, commerciaux et budgétaires, le chômage et le sous-emploi, l'endettement, la dépendance économique et politique vis-à-vis de l'Union Européenne ; la désindustrialisation n'est pas propre à la région des Balkans, elle concerne une très grande parie du monde et résulte de la politique non coopérative de la Chine qui, par ses très bas salaires et sa monnaie manipulée et fortement sous-évaluée, impose au monde, du fait des déficits commerciaux d'un grand nombre de pays, des politiques de restrictions salariales qui, selon l'expression d'Antoine Brunet, provoquent une « asphyxie » progressive de l'économie mondiale[34]. Les pays des Balkans sont, eux aussi, touchés par ce processus d'asphyxie ; dans ce contexte, ils ont tendance à regarder l'Union Européenne comme une bouée qui devrait leur permettre de trouver la prospérité

---

allemands à Francfort : « L'histoire a entassé au Sud-est de l'Europe, le long des frontières de la Russie, un groupe de peuples très divers par la langue, les mœurs et l'histoire, Slaves, Roumains, Magyars, sans parler des Grecs, des Turcs et des Albanais. Ces peuples, dont aucun n'est assez fort pour résister à leur redoutable voisin, ont mis en commun leur faiblesse ; le Danube est le lien qui les rattache les uns aux autres, et l'Etat qui les embrasse ne saurait s'en éloigner sans danger. Cet Etat est indispensable à la sécurité de l'Europe et de l'humanité. Sincèrement, si l'Empire d'Autriche n'existait pas depuis longtemps, il faudrait l'inventer, dans l'intérêt même de l'Europe et dans celui de l'humanité. »

[32] Pierre BEHAR, *L'Autriche-Hongrie, idée d'avenir. Permanences géopolitiques de l'Europe Centrale et Balkanique* Paris, Desjonqueres, 1991.

[33] Du point de vue linguistique, en dehors de l'exception Roumaine et Moldave, les peuples sont de langue grecque ou de langues dérivées du grec et du slavon (y compris l'Albanais).

[34] Antoine BRUNET, « Pourquoi le monde devrait davantage s'inquiéter de l'état de l'économie chinoise », *Atlantico*, 8 novembre 2015. Brunet écrit notamment : « plus que jamais, la croissance du PIB chinois devenait dépendante des exportations. Mais à compter de 2011, les marchés d'exportation de la Chine se sont asphyxiés les uns après les autres : ce furent d'abord les Etats-Unis, l'Europe et le Japon (….) ce furent ensuite les pays exportateurs de matières premières (…..) la sur-compétitivité chinoise reste largement intacte. C'est parce que les pays clients de la Chine sont désormais asphyxiés que leur demande intérieure est devenue anémique (….) le ralentissement de l'économie chinoise révèle qu'en maintenant et en accentuant sa stratégie mercantiliste et anti coopérative, le PCC ruine l'économie du reste du monde » .

alors que celle-ci est elle-même dans le marasme économique. La désindustrialisation dont ils sont victimes est liée à l'ouverture du commerce et aux déficits énormes qu'elle suscite. La crise de la Grèce contribue désormais à propager dans les Balkans une inquiétude ; la foi mise dans l'Union Européenne dont on croyait un peu naïvement qu'elle serait en mesure de régler tous les problèmes est en train de s'éroder… Malgré ces inquiétudes, une espérance demeure : celle de la fin des haines inexpugnables, des affrontements et des divisions, celle de la paix enfin acquise, de la réconciliation entre l'Europe catholique et l'Europe orthodoxe et Byzantine, celle de la reconnaissance, par les nations européennes, de cette tradition Grecque/Byzantine, de cette spécificité qui fait l'identité des Balkans. Le projet commun à l'ensemble de ces pays pourrait être celui consistant à être réunis au sein d'une Fédération qui ferait partie de l'ensemble Européen en cours de construction ; cette Fédération, qui aurait sa propre monnaie[35] et dont la capitale serait Athènes, pour des raisons historiques évidentes[36] constituerait un pont entre l'Europe catholico-protestante, plus particulièrement l'Europe latine, d'une part, et l'Europe de la troisième Rome, d'autre part ; de plus, elle constituerait un lien privilégié entre l'Europe et le monde Turcophone[37], plus particulièrement entre l'Europe occidentale et la Turquie.

La réalisation de ce projet pourrait être grandement facilitée, paradoxalement, par l'Union Européenne elle-même, dés lors que celle-ci déciderait de tenir davantage compte des réalités historiques et géopolitiques ; pour constituer une Fédération, il faut nécessairement un fédérateur : dans le cas de l'Empire Austro Hongrois, c'était l'Empereur, pour la Fédération des Balkans, ce pourrait être l'Union Européenne qui assumerait un tel rôle. Bien sur, les voies et moyens de la réalisation de ce projet seraient à inventer ; on doit souligner en particulier que la monnaie commune qui pourrait être créée supposerait de la part des négociateurs un effort dans le sens du réalisme : admettre enfin qu'il n'est pas bon, ni pour la Grèce, ni pour l'Europe en général, que la Grèce continue à avoir l'euro pour monnaie. Dire cela n'entre pas dans le discours de la xénophobie anti Grecque qu'on a pu observer parfois en 2015: imaginer qu'Athènes puisse constituer la capitale d'une Fédération des Balkans disposant d'une monnaie commune revient à imaginer un avenir pour ce pays et pour ses voisins digne, en quelque sorte, de ce que fut leur passé.

---

[35] Cette monnaie commune nouvelle pourrait prendre pour nom celui de la monnaie de la Grèce, la Drachme, créée en 1832 et qui fit partie de l'Union Latine à partir de 1868.

[36] La caractéristique commune aux pays de cet ensemble balkanique est : l'appartenance passée à l'Empire Romain d'Orient, le fond religieux orthodoxe qui en fut la conséquence, enfin l'occupation Ottomane plus ou mois longue ; l'Empire Byzantin, il ne faut pas l'oublier, était un empire Grec qui, à partir de la conversion de Constantin à la foi Chrétienne, imposa la religion chrétienne (et par la suite chrétienne orthodoxe) aux divers peuples de la région. Enfin, comment ne pas évoquer, puisque cela touche aux racines les plus profondes de la civilisation européenne, le rôle de la Grèce antique et d'Athènes ?

[37] Les turques ont une origine lointaine qu'il faut situer en Mongolie (on parle souvent des « turco-mongols ») ; un certain nombre de peuples d'Asie Centrale (Azerbaïdjan, Turkménistan, Ouzbékistan, Kazakhstan, Kirghizstan) ont des parler voisins de la langue turque et un substrat religieux identique : ils définissent, avec la Turquie, un espace turcophone.

Politiques et identité européenne à l'épreuve de la crise des réfugiés[*]

Ruxandra IVAN

Maître de conférences à la Faculté de Sciences Politiques, Université de Bucarest, Ruxandra Ivan a obtenu son titre de Docteur en sciences politiques de l'Université Libre de Bruxelles en 2007, avec une thèse sur la politique étrangère roumaine. Elle a publié *La politique étrangère roumaine, 1990-2006*, aux Editions de l'Université de Bruxelles, 2009 et a coordonné le volume *New Regionalism or No Regionalism ? Emerging Regionalism in the Black Sea Area*, London, Ashgate, 2012. Parmi ses intérêts de recherche actuels : la transformation de la souveraineté étatique et le phénomène de la migration internationale.

Abstract

This article explores the impact of the 2014-2016 migrant crisis on the European Union on two levels : the level of the EU policies, and the level of the identity of the EU. It analyses policies such as the space of liberty, security and justice, common foreign and security policy, European neighborhood policy or the enlargement (Part I), and discusses different accounts on what constitutes the identity of the EU as an international actor (Part II). Our main argument is that the crisis unveiled several problems of the EU that remained hidden after the Cold War. Now, these problems are calling into question not only the future development of the European integration, but also its very identity and capacity to act as a unitary actor in international politics.

En 2015, le nombre de demandes d'asile dans les pays de l'Union européenne atteignit 1.321.560[38], le double du niveau de l'année précédente. Les média furent saturés par des images et des récits des migrants qui tentaient de passer en Europe, soit en traversant la mer Méditerranée, soit par la route terrestre des Balkans. Conséquence de cette canonnade médiatique, le dossier des migrants a tenu tête de l'agenda politique européenne de 2015 et pendant la première partie de 2016 et a largement animé les débats à la veille du référendum sur la sortie du Royaume Uni de l'UE. Les enjeux de la crise étaient multiples : il s'agissait non seulement de *gérer* les flux migratoires afin de réduire l'impact social et économique dans les pays d'accueil, mais aussi d'éviter que le thème

[*] L'auteur remercie à ses collègues Violaine Delteil et Alexandra Ionescu pour leurs remarques pertinentes sur les premières versions de ce texte.

[38] *Cf.* BBC, "Migrant crisis: migration to Europe explained in seven charts", http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911, consulté le 25 avril 2016. Les chiffres cités par la BBC sont fournies par l'Eurostat; une analyse plus détaillée de l'Eurostat à http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, consulté le 20 mai 2016.

nourrisse la popularité des partis extrémistes ; il s'agissait aussi d'assurer une participation solidaire des Etats de l'UE à la gestion de la crise ; il était question également de veiller au respect des droits des réfugiés garantis par les conventions internationales, tout en évitant l'infiltration possible des terroristes de Daesh parmi les migrants ; enfin, il s'agissait non seulement de protéger de manière efficace les frontières de l'espace européen, mais aussi et surtout de résoudre la crise à sa source, c'est-à-dire de contribuer à la résolution des conflits au Moyen Orient et en Afrique du Nord.

Nous proposons ici une réflexion sur les défis posés à l'Union européenne par l'actuelle crise des migrants venus d'Afrique du Nord et du Moyen Orient, ainsi que sur ces effets sur les relations entre l'UE et les pays des Balkans Occidentaux. Ce ne sont donc pas les réfugiés et les migrants tels quels qui font l'objet de l'article, mais la capacité de l'UE à gérer la crise et ses implications sur d'autres politiques européennes telles que la politique étrangère et de sécurité commune, la politique de voisinage, l'espace de liberté, sécurité et justice ou encore l'élargissement. La question de la crise des réfugiés est plus largement révélatrice de deux catégories de difficultés qu'affronte l'UE. D'une part, ce qui se trouve en question c'est la viabilité et l'efficacité même des mécanismes institutionnels de gestion directe ou indirecte de la crise, comme en premier lieu l'ancien pilier *Justice et Affaires intérieures*, rebaptisé de façon suggestive par le Traité de Lisbonne *l'espace de liberté, de sécurité et de justice*. D'autre part, la crise des réfugiés dévoile également un malaise moins visible, mais plus profond, portant sur la dimension "constitutionnelle" de l'Union et touchant à des questionnements identitaires fondamentaux, tels que le rôle des valeurs dans l'échafaudage de l'UE, les rapports entre les Etats-membres, la nature du régime politique de l'Union et, d'une manière plus générale, la pertinence de ce modèle hérité du XIX^{e} siècle de l'Etat-nation resté dominant en Europe. Finalement, notre réflexion interroge les transformations subies par l'UE dans les dernières décennies, considérées sous l'angle de sa capacité à gérer conjointement l'élargissement et l'approfondissement, et formule quelques hypothèses sur l'avenir de l'Union.

Ainsi, une première partie examinera quelques politiques européennes dont l'avenir est sérieusement mis en question dans le contexte interne et international actuel. Il s'agit tout d'abord de la coopération en matière de justice et affaires intérieures, dont le développement lent à partir des années 1970 a finalement abouti à la mise en œuvre des accords Schengen, consacrant la libre circulation des personnes, ainsi qu'à la communautarisation de la plupart des matières du domaine après le Traité de Lisbonne. Ensuite, plusieurs politiques relevant de l'action externe de l'UE voient leur évolution considérablement ralentie : la politique étrangère et de sécurité commune semble totalement incapable d'offrir des réponses adéquates à la crise au Moyen Orient ; la politique de voisinage éprouve les pays qui se trouvent sur la route des migrations sans pouvoir vérifier la solidarité des Etats membres ; enfin, l'élargissement, dont la leçon semble montrer que les difficultés d'intégration des nouveaux Etats-membres dépassent de loin les prévisions, repoussant

ainsi *sine die* la perspective d'un nouveau élargissement.

La deuxième partie du texte est consacrée à cette dimension symbolique de l'UE qui sous-tend le positionnement de l'Union sur la scène internationale. En effet, la littérature de relations internationales véhicule souvent l'idée d'une articulation forte entre l'identité européenne et l'action politique de l'UE au sens où les actions et les positions particulières de l'UE dériveraient naturellement d'une vision que l'UE aurait d'elle-même et du monde en son ensemble[39]. Or, le contexte géopolitique actuel met en question cette identité tout autant qu'il met à l'épreuve les capacités politiques de l'Union.

Les politiques européennes à l'épreuve de la crise des migrants

L'Europe est un « espace de liberté, de sécurité et de justice »

La crise des migrants mit en question plusieurs politiques que l'UE avait développées au cours des dernières décennies et qui actualisaient la vocation l'UE d'être plus qu'un marché unique : une vraie union politique, accomplissant ainsi l'ambition des pères fondateurs. Il s'agit précisément de ces deux piliers que le Traité de Maastricht avait ajoutés à l'architecture européenne, à savoir la justice et les affaires intérieures, domaine qui couvre les visas, l'asile, l'accueil des réfugiés et des migrants, et la politique étrangère et de sécurité commune, qui aurait dû faire ses preuves ou bien en amont, en anticipant carrément l'éclatement du conflit au Moyen-Orient, ou bien en aval, en contribuant à mettre fin à la guerre en Syrie, pacifier le pays et désamorcer les ressorts de l'émigration. Or, après avoir donnée l'image – et l'espoir – d'une intégration de plus en plus poussée – la manière dont ces deux politiques ont été gérées sur le plan institutionnel indique un recul de la logique communautaire.

La coopération européenne en matière d'affaires intérieures commence en 1975 par les travaux du groupe TREVI (*Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme et Violence Internationale*), une démarche strictement intergouvernementale, organisée en dehors des Traités. Il y a là un paradoxe majeur de la construction européenne : alors que les Etats se sont toujours montrés réticents à l'extension des compétences communautaires, toutes les grandes avancées ont été le résultat d'une coopération intergouvernementale en dehors des Traités[40], selon une méthode dite du

---

39 Kai HEBEL and Tobias LENZ, "The Identity/Policy Nexus in European Foreign Policy", in *Journal of European Public Policy,* Vol. 23, no. 4, 2016, pp. 473-491.

40 Plus sur cette tendance apparemment paradoxale de l'évolution de la construction européenne dans Paul MAGNETTE, *L'Europe, l'Etat et la démocratie,* Bruxelles, Editions Complexe, 2000.

"transgouvernamentalisme intensif"[41]. A l'origine informel, le groupe TREVI est un forum qui réunit des représentants des Ministères de Justice et des Affaires Intérieures des Etats membres, qui vise d'abord la concertation des stratégies d'action contre le terrorisme (la création du groupe succède aux attentats des jeux olympiques de Munich, de 1972) et s'étend ensuite à la coopération policière transfrontalière. A partir de 1985, cette structure est doublée par les Accords de Schengen, négociés et signés toujours en dehors des Traités des Communautés européennes, qui entrent en vigueur en 1995.

Les travaux du groupe TREVI sont inclus dans le Traité de Maastricht en 1992, en tant que pilier « Justice et Affaires Intérieures » de l'UE. Les Accords de Schengen seront intégrés dans les Traités à Amsterdam, en 1997. Ensuite, le Traité de Lisbonne viendra unifier le cadre juridique, en réunissant toutes les matières couvertes jusqu'alors par le troisième pilier sous le titre « Espace de liberté, sécurité et de justice » (Titre 4). Cela ne signifie pourtant pas que les matières couvertes font l'objet de la même procédure communautaire et d'un vote à la majorité qualifiée. Au contraire, les compétences des Etats et celles de l'Union sont parfois difficiles à discerner, alors que le cadre communautaire dépend toujours de la volonté des Etats d'appliquer ou non les politiques européennes. Or, lorsqu'il s'agit de questions où les Etats estiment que leur sécurité est en danger, le principe de la solidarité européenne s'efface derrière les enjeux internes et les considérants d' « intérêt national ».

En effet, le dossier des flux migratoires a déclenché un processus de « *sécuritization* », à l'œuvre depuis au moins trois décennies, en vertu duquel de plus en plus de matières sont incluses par les Etats dans la sphère des questions de sécurité nationale[42]. En 2000 déjà, Jeff Huysmans décrivait comme il suit la transformation de l'immigration dans une affaire de sécurité : « Depuis les années 1980, la manière dont les questions d'immigration ont été traitées dans l'espace politique n'a cessé de mettre en exergue l'impact déstabilisateur de ce phénomène sur l'intégration sociale et les risques qu'il présentait pour l'ordre public » [43]. Qui plus est, la libéralisation de la circulation des personnes à l'intérieur du marché unique s'est accompagnée d'un mouvement complémentaire de renforcement des frontières extérieures, transformant ainsi l'Europe dans une sorte de forteresse dont les bénéfices profitaient aux seuls les ressortissants des Etats membres tandis que la liberté de

---

41 Hellen WALLACE, William WALLACE, *Policy-Making in the EU,* Oxford University Press, 2005, pp. 87 *et sq*.

42 Le terme a été forgé par Ole WAEVER, "Securitization and Desecuritization", in R. D. LIPSCHULTZ (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.

43 Jeff HUYSMANS, "The European Union and the Securitization of Migration", in *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 5, December 2000, pp. 751-777.

mouvement des étrangers se voyait restreinte[44].

Les effets de cette « sécuritization » de l'immigration vont bien au-delà d'une simple dimension technique. Cette perspective sur la sécurité est intimement liée à la construction identitaire de l'Europe. Toute communauté politique se constitue par l'érection de frontières symboliques qui posent l'altérité et qui visent justement la consolidation de la cohésion interne. Or, la manière dont est construite la figure du migrant à partir des années 1980 et surtout pendant les dernières années, lorsque les flux migratoires sont devenus plus significatifs, ne fait que creuser la distance entre le migrant et le citoyen européen, détenteur de droits et de libertés rendus possibles par la création du marché unique. Ce phénomène a sans doute trait, indirectement, aux difficultés – signalées de bonne heure – de l'émergence d'un véritable *démos* européen, titulaire de la souveraineté et porteur d'une identité capable de s'accoler, voire, à terme, de remplacer les identités nationales, légitimant ainsi la supranationalisation du projet européen[45].

En ce qui concerne la question spécifique du droit d'asile, c'est toujours en dehors des Traités qu'un corpus juridique communautaire commence à prendre forme à partir de la Convention de Dublin, signée en 1990 et entrée en vigueur en 1997. La Convention a été suivie par d'autres instruments juridiques, dont le plus récent est le Règlement Dublin III (604/2013[46]), qui prévoit que les réfugiés ne peuvent être enregistrés et faire une demande d'asile que dans le pays de leur entrée dans l'espace de l'UE. Manifestement, cette règle désavantage les pays de la frontière méridionale de l'UE, comme la Grèce ou l'Italie qui, excédés par les flux migratoires massifs des derniers années, ont décidé parfois de faire transiter les immigrants sur leur territoire sans les enregistrer. Le règlement Dublin est donc non seulement irrespectueux du principe de solidarité entre les Etats membres, mais sa mise en œuvre est aussi défaillante. Ainsi, en 2015, le gouvernement de Budapest a refusé d'accueillir les réfugiés renvoyés par les autres pays européens en raison de l'argument qu'ils étaient entrés dans l'UE par la Hongrie. A leur tour, l'Allemagne et la République Tchèque ont

---

44 M. UGUR, "Freedom of Movement *vs*. Exclusion: A Reinterpretation of the "Insider"-"Outsider" Divide in the EU", in *International Migration Review*, vol. 29, no. 4, pp. 964-999.

45 Jean Claude PIRIS, « Does the European Union Have A Constitution ? Does It Need One ? », *Harvard Jean Monnet Working Paper* 5/2000, http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/00/000501.html; Neil WALKER, « The White Paper in Constitutional Context », *Harvard Jean Monnet Working Paper* 6/2001, http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/011001.html, sites consultés le 13.03.2016 ; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor ?" and other essays on European integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 264-285 et 324-348.

46 "REGULATION (EU) No 604/2013 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person", *Official Journal of the EU* L 180/31, 29.06.2013.

elles aussi enfreint le Règlement Dublin, en permettant aux migrants enregistrés dans d'autres pays de déposer une demande d'asile. Les réactions des Etats de l'UE à la crise des réfugiés ont révélé l'existence d'un clivage entre les membres prêts à défendre les valeurs des droits de l'homme au risque des crises politiques internes, comme ce fut le cas de l'Allemagne, et les pays – surtout ceux de l'Europe centrale et orientale – moins disposés à partager les bénéfices socioéconomiques de leur appartenance européenne[47]. Ces exemples illustrent bien non seulement les divergences majeures entre les pays de l'UE dans le dossier des réfugiés, mais aussi l'incapacité des institutions européennes d'imposer leurs décisions aux Etats membres.

De surcroît, la réponse européenne à la crise des migrants n'a été ni cohérente, ni efficace. Au défaillances du cadre législatif s'est ajoutée la faiblesse des capacités institutionnelles : les agences impliquées – FRONTEX ou bien le Bureau européen d'appui en matière d'asile – ont peu de compétences et encore moins de ressources. Les mesures européennes prises pendant la crise révèlent non seulement l'impossibilité d'aboutir à un compromis, mais aussi l'incapacité d'acteurs décisionnels en dégringolade à saisir l'ampleur du problème. En témoignent la décision du Conseil extraordinaire de septembre 2015 de redistribuer suivant un système de quotas quelques 120 000 réfugiés entrés par la Grèce et l'Italie vers d'autres Etats membres, sachant que le nombre des réfugiés arrivés en Europe en 2015 s'élevait à pas moins d'un million[48], ou bien les accords passés entre l'UE et le gouvernement d'Ankara en novembre 2015 et en mars 2016 pour arrêter le flux des réfugiés en Turquie.

La route des Balkans Occidentaux est l'un des trajets que les réfugiés choisissent pour quitter la Grèce et atteindre d'autres pays de l'Europe Occidentale, en traversant l'ancienne Yougoslavie (Macédoine, Serbie, Croatie) et la Hongrie. La fermeture de la frontière hongroise avec la Serbie en septembre 2015 a dirigé des migrants vers la Croatie. Cette dernière suivit l'exemple en mars 2016, imitée par la Macédoine et la Slovénie.

L'action de l'UE contredit manifestement les principes et les valeurs déclarés de l'Union. En outre, les mesures prises dans le dossier des réfugiés révèlent l'échec de l'identification de solutions concrètes et la volonté de masquer cette défaillance par des mesures provisoires. Nous voilà donc à un point où la capacité de l'Union à répondre aux défis contemporains par les mécanismes et les instruments dont elle dispose se trouve ouvertement mise en question.

---

47 Voir aussi Stefan LEHNE, „How the Refugee Crisis Will Reshape the EU", *Carnegie Europe*, 4.02.2016, http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu/ consulté le 10.02.2016.

48 United Nations High Commissionner for Refugees, "A Million Refugees and Migrants Flee to Europe in 2015", communiqué de presse du 22 décembre 2015, http://www.unhcr.org/567918556.html consulté le 10.02.2016.

Les multiples paliers de l'action externe de l'UE

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) débute aussi selon une logique informelle et intergouvernementale, après les échecs des deux premières décennies de la construction européenne – la Communauté Européenne de Défense au début des années 1950 et les plans Fouchet dix ans plus tard. Dans les années 1970, la coopération politique européenne est une tentative timide de concertation des Etats membres sur des questions de politique étrangère. Sur le fond de l'enthousiasme de l'après Guerre froide, la PESC est intégrée au Traité de Maastricht comme pilier distinct de l'UE. Les années 1990 apportent des avancées concrètes dans le domaine de la politique étrangère, surtout par la création, grâce au Traité d'Amsterdam, de la fonction de Haut Représentant pour la PESC – sorte de réponse à la célèbre boutade de Henry Kissinger qui accusait l'absence d'un interlocuteur européen unique. Désireux de remédier aux menues compétences et aux maigres ressources du Haut Représentant, devenu Ministre des Affaires Etrangères de l'Union, le Traité de Lisbonne créa le Service Européen d'Action Externe (SEAE). A la même époque, la défense connaît elle aussi des avancées, il est vrai surtout en termes déclaratifs, illustrées par l'engagement des Etats à mettre en place une force de réaction européenne de 60 000 soldats à déployer dans des délais raisonnables (60 jours) au sein des divers théâtres d'opérations. Cependant, en dépit des déclarations de bonne volonté, cette force n'a jamais vu le jour et, après 2010, toute référence au sujet a disparu. Adoptée en 2003[49], la Stratégie de Sécurité européenne (« Solana paper ») préparée par les soins du Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana, identifie plusieurs directions d'action à l'UE : missions humanitaires et de sauvetage, opérations de désarmement, appui aux pays tiers dans la lutte contre le terrorisme, opérations de maintien de la paix, gestion des crises internationales. Aussi, la crise syrienne éclatée en 2011 aurait-elle pu servir d'occasion de tester les capacités diplomatiques de l'UE. Or, aucune tentative dans ce sens n'aura de succès. De surcroît, les références à la Stratégie de Sécurité européenne ont disparu du site officiel de l'UE, tandis que la section dédiée à la PESC s'est vue abrégée, vidée de tout contenu concret et, visiblement, de toute ambition[50] .

Certes, plusieurs raisons expliquent l'échec de l'UE à s'impliquer dans la crise syrienne afin de pouvoir prévenir ainsi les mouvements de population auxquels elle fut confrontée à partir de 2015. Le blocage du Conseil de Sécurité de l'ONU empêcha la définition d'un mandat international

49

„A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy", Document proposed by Javier Solana and adopted by the European Council on 12 December 2003, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/solanae.pdf consulté le 10 février 2016.

50

http://europa.eu/pol/cfsp/index_fr.htm, consulté le 17.02.2016.

pour une intervention dans le cadre juridique offert par la notion de « responsabilité de protéger »[51], comme ce fut le cas pour l'intervention de l'OTAN en Libye, en 2011[52]. Les doutes sur l'efficacité de ce type d'intervention sont, à leur tour, non négligeables, la précédente tentative n'ayant fait qu'aggraver les flux migratoires en provenance de la Libye. Cependant, le plus grand obstacle à l'adoption de positions et actions communes dans le cadre de la PESC résulte des divergences irréductibles entre les Etats membres, ayant donné contour à un un clivage qui se dessine de plus en plus clairement entre « la vieille Europe » et « la nouvelle Europe ». Ces expressions furent inventées en 2003, lorsque les deux flancs du continent s'opposèrent pour la première fois sur la question de l'intervention américaine en Irak. A l'époque, la lettre de soutien à l'intervention signée par dix Etats de l'Europe centrale et orientale avait gêné Jacques Chirac à tel point d'avoir a déclaré que les pays candidats avaient ici « manqué une bonne occasion de se taire »[53]. Mais les points de rupture ne s'arrêtent pas là. Les réponses que les deux parties du continent donnèrent à l'invasion russe en Crimée, en 2014 furent également différentes, ainsi que leurs visions respectives des relations entre l'UE et la Russie. Dans le dossier des réfugiés, les tensions n'ont pas manqué d'apparaître, vu que les pays de la « vieille Europe » se sont globalement montrés plus ouverts à l'accueil des migrants que les nouveaux Etats membres de l'Est, qui non seulement ont été réticents à l'idée des quotas de migrants (comme ce fut le cas de la Roumanie), voire carrément opposés à l'accueil d'étrangers, mais ont même décidé de fermer leurs frontières (le cas de la Hongrie).

Considéré sous l'angle des matières couvertes, des compétences et des procédures de prise des décisions, le domaine de l'action externe de l'UE demeure extrêmement hétéroclite, tant en ce qui concerne les matières couvertes, que les procédures de la prise des décisions et les compétences des institutions. L'action externe de l'UE se déploie en quatre directions majeures : (1) les relations commerciales avec les pays tiers, matière intégralement communautaire qui relève de la compétence de la Commission ; (2) l'action humanitaire et l'aide au développement ; (3) la PESC-PESD ; et (4) les relations avec les voisins, déclinées à leur tour sur plusieurs paliers : les relations

---

51 Pour une discussion sur les implications de cette notion dans le droit et la politique internationale, voir A. CABANIS, J.M. CROUZATIER, R. IVAN, C. MIHALI, E.M. MBONDA, *La responsabilité de protéger: une perspective francophone*, Cluj-Napoca, Idea Design & Print, 2010.

52 UNSC RES 1973/2011 on the situation in Lybia, 17.03.2011, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973(2011).

53 Conférence de presse de M. Jacques Chirac, président de la République, à l'issue de la réunion informelle extraordinaire du Conseil européen, Bruxelles, 17.02.2003, www.monde-diplomatique.fr/cahier/europe/conf-chirac, consulté le 30.03.2005. Voir aussi Frédéric BOZO, *Histoire secrète de la crise irakienne. Le France, les Etats-Unis et l'Irak, 1991-2003*, Paris, Perrin, 2013. Pour le cas particulier de la Roumanie et la tendance de s'aligner à la position des Etats-Unis en politique internationale, voir Ruxandra IVAN, *La politique étrangère roumaine, 1990-2006*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009.

avec les pays de l'Espace Economique Européen, les accords avec la Suisse, les relations avec les pays candidats et la Politique européenne de voisinage (PEV), avec ses volets oriental et méditerranéen. Il y a en effet deux zones de voisinages significatifs de l'UE, tous les deux ayant traversé, durant les dernières années, des crises dont les origines ne sont pas étrangers aux actions indirectes de l'Union elle-même. Ainsi, à l'Est, la crise ukrainienne fit suite aux perspectives ouvertes par l'Union d'un rapprochement économique et politique sur la base des Accords d'Association. Dans le sud de la Méditerranée, les soulèvements en chaine dans les pays arabes, encouragées par les pays Occidentaux, ont, à terme, généré des situations d'instabilité politique ingérables. Dans ce contexte, plusieurs initiatives européennes formulées dans le cadre de la PEV se font concurrence dans les deux régions. Il s'agit, pour l'Est, du cadre bilatéral de la PEV, doublé par un cadre multilatéral connu sous le nom de « Partenariat Oriental », voire triplé par la « Synergie de la Mer Noire », lancée en 2007 par la Commission Européenne[54]. Dans le voisinage méridional, le cadre multilatéral est issu du processus de Barcelone (« Euro-Med »), lancé en 1995, et sa relance en 2008 sous le nom d'« Union pour la Méditerranée ». Il s'agit, comme nous l'avons déjà montré ailleurs[55], non seulement d'une concurrence entre les institutions européennes, telles que la Commission et le Conseil, qui sont les initiateurs des politiques différentes censées consolider leurs positions respectives dans l'architecture décisionnelle, mais aussi d'une concurrence entre les Etats membres, chacun souhaitant prendre le pas et devenir leader de politique étrangère : la France et l'Italie au Sud, la Roumanie et la Pologne à l'Est.

Quant à la région des Balkans Occidentaux, celle-ci couvre aujourd'hui une diversité de cas qui se prêtent mal à la classification : il y a d'abord les pays membres (la Croatie) ; il y a ensuite des pays candidats (la Macédoine, la Serbie, l'Albanie, le Monténégro) ; il y a enfin des pays « potentiellement candidats » (la Bosnie Herzégovine et le Kosovo) dont le statut juridico-politique est parfois incertain (Kosovo). Tous ces pays ont fait l'objet d'une série d'accords d'association et de stabilisation (AAS) signés dans les années 2000, qui constituent la base sur laquelle les relations avec l'Union furent bâties par la suite.

Tableau 1: L'évolution des relations entre l'UE et les pays des Balkans Occidentaux

Pays	Signature AAS	AAS en vigueur	Demande d'adhésion	Statut de pays candidat	Etat d'avancement des négociations

54 "Black Sea Synergy: A New Regional Cooperation Initiative. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament", Bruxelles, 11.04.2007, http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/com07_160_en.pdf, consulté le 10.02.2016.

55 Ruxandra IVAN, "L'ambiguïté du limes. Quel avenir de la Politique Européenne de Voisinage ?", in *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. XIV, no. 4/2014, pp. 471-481.

Croatie	2001	2005	2003	2004	2005-2011; adhésion en 2013
Macédoine	2001	2004	2004	2005	Aucun chapitre ouvert
Albanie	2006	2009	2009	2014	Aucun chapitre ouvert
Monténégro	2007	2010	2008	2010	20 chapitres ouverts, 2 clos
Serbie	2008	2013	2009	2012	2 chapitres ouverts en 2015
BiH	2008	Non	Non	Non	-
Kosovo	2015	2016	-	Non	-

Le tableau ci-dessus montre que les trajectoires des relations entre l'UE et chaque pays des Balkans Occidentaux ont été très différentes et très sinueuses. Le calendrier des Accords d'association et de stabilisation (AAS) ne correspond pas à l'ordre de l'obtention du statut de pays candidat, comme il n'y a pas non plus un rapport évident entre les progrès de la démocratisation des ces pays et l'état d'avancement des négociations[56]. Quant à l'intégration européenne proprement-dite, celle-ci ne fut accomplie que dans le cas de la Croatie, demeurant une perspective apparemment claire, mais sans terme précis pour les autres pays. Qui plus est, avec le temps, les obstacles se sont multipliés. Parmi ceux-ci, non seulement le positionnement de ces pays sur la route des migrations du Moyen orient et d'Afrique du Nord, mais aussi, vraisemblablement, des questions de « divergence identitaire » qui expliqueraient, par exemple, pourquoi la Croatie est entrée en UE et la Serbie non[57].

Dans le contexte de la vague des migrants empruntant la « route balkanique », l'UE n'a pas pris des mesures spéciales visant les Balkans occidentaux, en préférant se concentrer sur les accords avec la Turquie, ce qui montre la préférence pour coopérer avec un acteur qui, tout en posant des problèmes en ce qui concerne le degré de démocratisation et du respect des droits de l'homme, est un Etat fort, capable de mieux gérer, en termes techniques et de capacité administrative, le problème des migrants.

L'identité européenne entre « puissance normative » et « forteresse »

56 Cette affirmation est basée sur une étude faite par l'auteur sur différents classements des pays des Balkans Occidentaux dans le processus de démocratisation (*Bertelsmann Transformation Index* 2005-2014; *Nations in Transit* 2005-2014). Les résultats de cette recherche - "Le rôle des facteurs externes dans les processus de démocratisation" - ont été présentés dans le séminaire BALKINT du 2 février 2015, à l'Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

57 Jelena SUBOTIC, "Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans", *International Studies Quarterly*, Vol. 55, No. 2, 2011, pp. 309-330.

Tout sujet politique se définit *aussi* par ses frontières, par ses limites. S'il est vrai que nous vivons à l'époque du système moderne d'Etats, entités souveraines ayant des frontières clairement délimitées, on peut néanmoins constater différentes tendances qui mettent en question le caractère figé des frontières dans leur acception westphalienne. Le rôle de la frontière est de nettement séparer l'intérieur de l'extérieur, le corps politique, *nous*, des *autres* qui sont étrangers et potentiellement dangereux. Ce sont les frontières qui ont joué ce rôle dès l'apparition des Etats modernes suite au Traité de Westphalie. Or, le phénomène le plus relevant de ce point de vue aujourd'hui est la perméabilisation des frontières. L'Etat ne peut plus contrôler les flux qui le traversent, en se trouvant ainsi affaibli dans sa capacité de gestion, mais aussi mis en question dans son identité même. En contrepartie, comme nous l'avons montré ailleurs[58], l'Etat fait des efforts pour re-constituer sa souveraineté, ses frontières et la cohérence de son corps politique par des tentatives d'ériger des murs et de créer de nouveaux types de frontières délocalisées[59].Il faut donc souligner d'emblée le paradoxe qui existe entre la perméabilisation des frontières et les nombreuses tentatives de les instituer à nouveau sous de nouvelles formes. C'est aussi le cas de l'Union européenne.

Si la porosité des frontières des Etats nations pose déjà problème à l'époque de la globalisation, la question se pose avec encore plus d'acuité pour l'Union européenne, où l'existence de frontières externes clairement délimitées – au moins de manière conventionnelle – n'est pas doublée par une cohésion du corps politique qui puisse servir aussi de ciment identitaire. Avec chaque élargissement, l'UE se structure de plus en plus à l'instar d'un empire néo-médiéval[60] - caractérisé par une multitude de niveaux de gouvernance, menant non seulement à une hétérogénéité évidente de l'exercice de l'autorité sur son territoire, mais aussi à l'existence de zones limitrophes ambiguës. Cette ambiguïté concerne non seulement l'instabilité politique de ces zones, mais aussi les relations que l'Union Européenne noue avec les pays de ces régions[61] et, plus généralement, avec le système international.

Ni Etat ni organisation internationale classique, dépourvue d'un *démos* européen en mesure de lui assurer la cohérence interne, l'Union se voit obligée de se forger une identité internationale fondée avant tout sur des valeurs communes, partagées par les citoyens et les peuples qui la composent. Or, ce processus de construction identitaire porte, à son tour, la marque de l'absence de

---

58 Ruxandra IVAN, "Borders, Migration and the Changing Nature of Sovereignty", in *Studia Europaea. Studia Universitatis Babes-Bolyai*, vol. 57, no. 4, 2012, pp. 75-95.

59 Paolo CUTTITTA, "Le monde-frontière. Le contrôle de l'immigration dans l'espace globalisé", in *Cultures et conflits*, no. 68, 2007, pp. 61-84; Andrew GEDDES, *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?,* Manchester, Manchester University Press, 2008.

60 Jan ZIELONKA, *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

61 Ruxandra IVAN, "L'ambiguïté du *limes*...", *art.cit*.

consensus. Il y a plusieurs tentatives théoriques de définir le rôle international de l'UE, ainsi que de comprendre la manière dont l'UE se perçoit elle-même. En 1972, Jean-François Duchêne plaidait pour un modèle de l'« Europe puissance civile »[62] suivant lequel la construction européenne, dont la puissance n'était pas territoriale, mais *fonctionnelle*, n'avait pas la vocation de reproduire le modèle des Etats-Unis d'Amérique ou de l'URSS, mais était censée devenir « une force de diffusion internationale des standards démocratiques et civils ». Cette perspective n'exclut pas le recours à la force armée, mais seulement dans des contextes multilatéraux et dans le respect du droit international. Ce concept d'Europe puissance civile a animé le débat dans les cercles politiques et intellectuels européens jusque tout récemment. Après la Guerre Froide, lorsque la configuration du système international semblait permettre à l'UE de s'imposer comme acteur global, la puissance civile européenne était conçue sur trois dimensions : l'UE comme modèle d'intégration régionale et de promotion de la paix et de la prospérité ; l'UE comme promoteur des valeurs démocratiques dans le monde ; l'UE comme modèle alternatif, voire contrepoids, à la puissance américaine[63]. Dans la même veine, les instruments d'action de l'UE puissance civile seraient le multilatéralisme, le non-recours à la force et la promotion du droit et des institutions internationales[64]. L'enthousiasme de l'après Guerre froide a jeté dans l'ombre ce modèle. Dans le contexte de l'enthousiasme concernant l'avenir de l'UE et la possibilité de signer un Traité constitutionnel, la seule Stratégie de Sécurité européenne, la fameuse « *Solana paper* » de 2003, considérait toujours l'Union européenne comme une « puissance civile globale »[65].

En 2002, Ian Manners proposait une autre vision du rôle international de l'UE comme « puissance normative », entendant par là qu'elle aurait « la capacité de définir les conceptions du 'normal' dans la politique internationale »[66]. A la différence du modèle précédent de la « puissance civile », la « puissance normative » met l'accent sur une UE envisagée comme acteur unitaire, au-delà des Etats membres. Elle s'inspire d'une conception cosmopolite sur la nature et l'identité de l'Union, fondée sur des principes, des valeurs et des normes considérées universelles, qu'elle fait

---

62 Jean-François DUCHENE, "Europe's Role in World Peace", in Richard MAYNE (Ed.), *Europe Tomorrow. Sixteen Europeans Look Ahead*, Fontana Collins, London, 1972.

63 Charlotte BRETHERTON, John VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, London, Routledge, 2006.

64 Ian MANNERS, *Substance and Symbolism. An Anatomy of Cooperation in the New Europe*, Aldershot, Ashgate, 2000.

65 "A Secure Europe in a Better World", *loc. cit.*

66 Ian MANNERS, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, 2002, pp. 235-258.

rayonner dans le monde[67], marquant ainsi un « tournant néo-normatif » des développements théoriques dont l'UE en tant qu'acteur international fait l'objet[68]. Les es tenants de l'école néo-conservatrice américaine n'ont pas tardé à répliquer en expliquant que, si jamais l'UE est devenue une « puissance normative », elle l'est faute de pouvoir être une puissance classique, dotée d'une force militaire fonctionnelle[69]. Par ailleurs, cette vision fait résulter l'identité européenne de la perception extérieure : en effet, la revendication d'une puissance normative ne suffit pas, elle doit être reconnue par une communauté internationale disposée à reprendre et répliquer les normes diffusées. Or, à l'heure qu'il est, cette vocation est de moins en moins validée, confirmant ainsi les critiques néo-conservatrice à l'adresse du rôle et de l'identité de l'UE sur la scène internationale.

Il convient d'ajouter deux autres tentatives relativement récentes de saisir le rapport de l'Europe au monde. Ainsi, considérant la *Stratégie de Sécurité européenne* de 2003 qui assignait à l'Union des missions de gestion des crises internationales, de maintien de la paix et de reconstruction des Etats échoués, Lisbeth Aggestam avançait la notion de « puissance éthique »[70] pour saisir justement la capacité de l'UE de poursuivre ses objectifs. La qualification de « **puissance éthique** » part des objectifs proposés par la *Stratégie de Sécurité européenne* de 2003, selon laquelle l'Union devrait assumer des missions de gestion de crises internationales, maintien de la paix et reconstruction des Etats en faillite. L'accent est mis plutôt sur ce que l'UE *fait* plutôt que sur ce qu'elle *est*[71] , et surtout sur sa *capacité* de promouvoir le maintien de la paix, la justice et le multilatéralisme. Il ne s'agit donc pas seulement de brandir des valeurs et principes que l'on estime universels, mais aussi de se montrer à même d'assurer leur respect et les faire valoir sur la scène internationale. En même temps cette perspective atténue quelque peu la certitude quant au caractère universel des valeurs de l'UE : « Le problème avec de l'idée de puissance normative este qu'elle présuppose que l'interprétation européenne concernant les principes universels fait autorité »[72]. Or, notons avec Aggestam que «[l]es conceptions de l'Europe ont toujours été conditionnées par les

---

67 Voir aussi Richard G. WHITMAN, "The neo-normative turn in theorizing EU's international presence", in *Cooperation and Conflict*, Vol. 48, No. 2, 2013, pp. 171-193.

68 *Ibidem*.

69 Robert KAGAN, *The Return of History and the End of Dreams,* New York, Alfred A. Knopf, 2008.

70 Lisbeth AGGESTAM, "Ethical Power Europe?", in *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, 2008, pp. 1-11. L'entier numéro de la revue est dédié à cette question.

71 *Ibidem*.

72 IDEM, "The World In Our Mind: Normative Power in a Multi-Polar World", in André GERRITS (ed.), *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009, pp. 25-37, p. 35.

conjonctures historiques particulières dans lesquelles elles ont été articulées »[73]. Or, avec la crise économique et financière de 2007-2008, la conjoncture internationale a fondamentalement changé en commençant par la crise économique de la fin de la première décennie du 21e siècle.

Ce passage en revue des efforts de caractériser l'UE en tant qu'acteur international est censée mettre en exergue justement la contradiction qui existe aujourd'hui entre le discours sur la promotion des valeurs et les actions concrètes – et nous pensons aux actions de l'Union dans tous les domaines mentionnés dans la première partie de cet article. Il faut signaler aussi l'échec des tentatives de forger une identité internationale cohérente pour de l'UE. En effet, le ralentissement qu'enregistre le domaine des politiques discutées en haut se voit doublé d'une dissonance de plus en plus manifeste entre le discours normatif européen centré sur les valeurs que l'Union tient depuis plusieurs décennies et une réalité politique internationale que celle-ci semble incapable de gérer.

Au même moment et en contrepartie à la qualification de l'Europe comme «« puissance éthique », Andrew Geddes, qui regarde la question du point de vue des politiques européennes face aux personnes qui tentent de franchir ses frontières, proposait l'image d'une « Europe forteresse »[74] . L'auteur démontrait en effet que le processus de libéralisation de la circulation des personnes à l'intérieur de l'espace européen s'est accompagnée, en complément, d'un processus inverse de consolidation des frontières externes, déclinées non seulement comme confins politiques, mais aussi comme frontières organisationnelles (qui règlent le statut des migrants) et frontières symboliques, identitaires. Ce sont autant de lignes de démarcation tracées afin de « protéger » les citoyens européens, et, par là même, de les séparer temps du reste du monde.

Ces deux travaux parus en 2008 marquent le début d'un affaissement de l'idéalisme dans la littérature sur l'identité européenne, qui s'efforce dorénavant de faire état des incohérences du discours européen, ainsi que de la distance croissante qui l'écarte de la réalité. Effectivement, le passage en revue de tous ces efforts de saisir l'UE en tant qu'acteur international est censé mettre en exergue la contradiction qui existe aujourd'hui entre le discours sur la promotion des valeurs et les actions concrètes de l'Union dans les domaines politiques examinés dans la première partie de cet article. Conséquence directe de cette fracture, l'identité européenne reste un casier dont on n'a pas toujours fourni un contenu cohérent et convainquant. Il nous faut signaler aussi l'échec des démarches de construction d'une identité internationale cohérente de l'UE. En effet, le ralentissement qu'enregistrèrent les domaine des politiques discutées ci-dessus se voit doublé d'une dissonance de plus en plus manifeste entre le discours normatif européen que l'UE tient depuis plusieurs décennies et une réalité politique internationale que l'Union semble incapable de gérer.

---

73 *Ibidem*, p. 31.

74 Andrew GEDDES, *op. cit*.

Ces deux travaux parus en 2008 marquent le début d'un tournant moins idéaliste dans la littérature sur l'identité européenne, qui s'efforce de mettre en exergue les incohérences du discours européen, ainsi qu'un approfondissement de plus en plus visible du décalage entre ce discours et la réalité.

Or, pour de nombreux auteurs, la politique étrangère de l'UE dérive, d'une manière ou d'une autre, de son identité et de la manière dont cette entité politique est constituée. Saisie par la formule «*the identity-foreign policy nexus* »[75], cette perspective a subi la critique de ceux qui y voyaient l'expression d'un idéalisme normatif, plutôt que le produit d'une corrélation pertinente du point de vue scientifique. Dans une tentative de déconstruire les réflexions sur la nature de la puissance européenne que nous avons mentionnées dans cette section, Hebel et Lenz accusent l'incapacité des tenants cette démarche « normative » d'expliquer *comment* ce lien fonctionne : « Faute d'une conceptualisation claire du rapport entre l'identité et les politiques européennes, les chercheurs tendent à tenir ce lien pour naturel. La forme la plus poussée de cet essentialisme est illustrée par l'affirmation si souvent citée de Manners, suivant laquelle l'UE serait 'prédisposée par la façon même dont elle est constituée à agir d'une manière normative... [Or,] naturaliser le rapport entre identité et politique étrangère ne va pas de soi parce qu'aucun des deux termes n'est ontologiquement donnée, ni directement transférable en politiques publiques »[76]. Les deux auteurs démontrent que, loin d'être consubstantiel, ce rapport entre l'identité européenne et son action extérieure résulterait d'un contexte international et historique spécifique qui n'est plus forcément valide aujourd'hui. Tandis qu'il est vrai que ce rapport existe, il n'est pas "naturel" ou automatique, mais ses conditions de possibilité proviennent d'un contexte international favorable.

Cependant, de plus en plus de recherches attirent l'attention sur le fait que ni l'UE, ni et ses pays-membres ne respectent pas toujours les normes que l'Union tente de diffuser[77]. Or, dire que l'Europe est une « puissance normative » ou une « puissance éthique » c'est affirmer la convergence entre le discours et la pratique. Si le gouvernement d'Angela Merkel, favorable à l'accueil des réfugiés, se pliait à cette logique, les solutions pratiques envisagées et appliquées par l'Union et par ses Etats-membres pendant la crise ont fortement démenti cette convergence. Par contre, si l'UE change d'image de soi, voire d'identité, avec chaque contexte historique particulier, les évolutions des dernières années nous permettent d'anticiper un nouveau tournant identitaire pour une Europe

---

75 Kai HEBEL et Tobias LENZ, *art. cit*.

76 *Ibidem*, p. 2, notre traduction.

77 Cette observation a été déja faite dans les années 90, et portait sur le fait que l'Union imposait aux PECOs, dans le domaine des droits des minorités nationales, des normes que les Etats-membres n'appliquaient pas dans leurs législations nationales. Ces normes faisaient partie de la conditionnalité pour l'adhésion. Voir Guido SCHWELLNUS, „The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland", in Frank SCHIMMELFENNIG, Ulrich SEDELMEIER (Eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca and London, Cornell University Press, 2005, pp. 51-70.

incapable de s'élever à la hauteur des valeurs qu'elle prône. La primauté des préoccupations sécuritaires pourraient mener à une mise en question de l'acquis Schengen, à un repliement sur soi et consolidation des frontières externes, mais aussi à l'ajournement indéfini de tout élargissement. Or, cela ne va qu'aigrir les relations de l'Union avec les pays des Balkans Occidentaux qui ne sont pas membres, mais auxquels elle avait donné la perspective de se joindre le au club au prix des réformes coûteuses.

Si vraiment le contexte international conditionne le lien entre identité politique et politique étrangère, il faut se demander si la conjoncture actuelle est tout aussi favorable à une action externe fondée sur les valeurs. En fait, tous toutes les conceptualisations évoquées – l'Europe puissance civile, l'Europe puissance normative *etc.* –- ont visé des contextes internationaux très spécifiques, pour démarquer l'UE par rapport à d'autres acteurs internationaux qui agissaient d'une manière contraire (en faisant recours à la force militaire, pendant la période de la guerre froide, ou en transgressant la légalité internationale et les principes du multilatéralisme, après 2000). Il conviendrait donc, par une sorte de retournement logique obligé, d'identifier les spécificités du contexte international actuel avant de formuler toute conjecture relative au positionnement international de l'UE et, corrélativement, à son identité. Mais cela constitue une tâche qui dépasse l'ambition de cette analyse, surtout à cause de l'ampleur des faits qui devraient être pris en considération. Par ailleurs, si l'identité européenne préside vraiment à la définition de la conduite européenne en matière de politique étrangère, comment peut-on juger et jauger l'impact que le grand élargissement à l'Est a eu sur l'identité de l'UE ? La crise déclenchée en Ukraine par l'annexion russe de la Crimée, ainsi que la crise des réfugiés, ont fait émerger dans les pays des l'Europe centrale et orientale des peurs identitaires dont on ne saurait sous-estimer l'ampleur et qui participent d'une manière ou d'une autre au malaise identitaire européen. En fait, l'« européanisation » si bien documentée des anciens pays socialistes de l'Europe a été accompagnée par un processus plus subtil, mais non moins significatif, de « Est-européanisation » de l'UE. Ni l'influence des nouveaux Etats membres sur le contenu des politiques communautaires, ni les effets du transfert de normes et valeurs dans le sens inverse, c'est-à-dire de l'Est à l'Ouest, à la faveur de la socialisation dans les instances européennes, n'ont pas encore fait l'objet d'une recherche approfondie. Au-delà et en dépit de l'européanisation, l'identité Est-européenne reste redevable à la logique antinomique de la Guerre froide et donc étrangère à l'éthos qui a consacré les idées de « Europe puissance civile », « Europe puissance normative » ou « Europe puissance éthique ». Alors, tout élargissement supplémentaire vers les Balkans occidentaux ne ferait qu'approfondir le clivage entre la « vieille » et la « nouvelle » Europe.

Balkans et l'Europe : aspects institutionnels, passé et avenir

Vinko KANDŽIJA, Université de Rijeka, Faculté des sciences économiques, Rijeka, Croatie
Srdjan REDZEPAGIC, Université Nice Sophia Antipolis, Nice, France
Marko TOMLJANOVIĆ, Université de Rijeka, Faculté des sciences économiques, Rijeka, Croatie

Résumé
Prenant pour acquis que les pays des Balkans occidentaux se rapprochent de la pleine appartenance à l'Union européenne (UE), ce papier analyse la situation économique actuelle de la région en discutant des stratégies et moyens permettant de sortir du «labyrinthe» qui reste devant ces futurs Etats-membres. La capacité d'absorption des fonds structurels par les Etats est interprétée comme une approximation du degré de compétence des puissances publiques pour tirer partie des ressources mises à disposition par l'UE. L'analyse proposée ici démontre que les pays des Balkans doivent mettre l'accent sur la bonne gouvernance, l'amélioration de l'État de droit, l'accélération des réformes économiques et le renforcement de leurs capacités à adopter et à mettre en œuvre l'acquis.

Mots clés : Balkans, Union européenne, Economie, Absorption.

Introduction

Alors que les pays des Balkans occidentaux se rapprochent de la pleine appartenance à l'Union européenne (UE) et essayent de trouver un moyen de sortir du « labyrinthe » qui est devant eux, la question de la conditionnalité devient un sujet de première importance.

Au sens large, la conditionnalité peut être définie comme « l'utilisation des instruments de politique utilisés par un acteur en vue d'assurer l'acceptation et d'autres intervenants formé à l'action ». Cela implique que la conditionnalité fait intervenir (au moins) deux partenaires. Comme les partenaires sont généralement le gouvernement d'un ou plusieurs pays et des organisations/institutions internationales, nous pouvons dire que la conditionnalité est un accord commun selon lequel le gouvernement d'un pays prend (ou doit prendre) certaines mesures, et en revanche, une organisation internationale offre une aide financière ou technique.

L'Union européenne utilise deux principaux types de conditionnement. Le premier est lié à ses efforts pour aider les pays en développement (en fait les anciennes colonies des États membres)

et représente essentiellement l'aide au développement sous forme d'accords commerciaux non-politiques. En plus de la conditionnalité de l'aide, l'UE a établi dès l'origine de la Communauté européenne, la conditionnalité d'adhésion. L'article 237 du Traité de Rome (1957) stipule que seuls les Etats européens peuvent devenir membres (bien que la question de savoir où sont les frontières de l'Europe et quels pays peuvent être considérés aujourd'hui en Europe est un sujet éminemment délicat), et signifie implicitement qu'ils doivent être démocratiques. Le premier élargissement (Grande-Bretagne, Irlande et Danemark) n'était fondé sur aucune sorte de conditionnalité. Durant les premières décennies de la Guerre froide, l'admissibilité à l'adhésion en général n'est pas remise en question, car il était impensable d'accepter un des pays qui étaient derrière le « rideau de fer». D'autres pays d'Europe occidentale ont été soit indifférents soit non démocratiques, et donc, hors jeu.

Au début, la conditionnalité (politique et économique ultérieure) était liée à la nécessité pour l'UE (alors la Communauté économique européenne) de définir sa position par rapport à certains des pays européens et à la Turquie, avec qui l'UE voulait établir des relations plus étroites qui pourraient mener à l'adhésion. Cette question est devenue importante lorsque ces pays ont commencé la transition vers une société démocratique. Cependant, malgré l'importance qui a été donnée au respect de la démocratie, la Commission européenne a commencé beaucoup plus à se soucier des capacités administratives et économiques des candidats, ce qui entraine l'ajout de conditions intermédiaires pour l'adhésion. En outre, le cas de la Grèce a apporté une nouvelle condition: «Dans le cas de la Grèce, est apparu dans une première version des conditions, les relations de bon voisinage, même si cela est moins vrai. La Commission et le Conseil ont déclarés que l'adhésion de la Grèce ne doit pas gâcher les relations communautaires avec la Turquie. La Grèce a répondu que ça n'interférerait pas avec le renforcement des liens avec la Turquie».

La chute inattendue de l'Union soviétique et du communisme en Europe de l'Est a marqué un véritable tournant pour l'UE, mais aussi pour sa politique d'élargissement. Un grand nombre d'Etats étaient candidats pour devenir membres. Bien qu'il n'était pas difficile d'étendre l'Union aux pays de la zone de libre-échange européenne (European Free Trade Association – EFTA), les écarts par rapport au texte original ont conduit les responsables de la Commission d'imposer une nouvelle conditionnalité - les pays candidats devaient accepter l'intégralité des acquis communautaires. Un problème clé était la mise en œuvre des dispositions du traité de Maastricht sur la politique étrangère et de sécurité commune, en particulier le développement d'une politique de défense commune. Cependant, sans difficultés majeures, les pays de l'AELE ont rejoint l'UE le 1 janvier 1995. L'élargissement à l'Europe centrale et orientale a été plus controversé.

En imposant la conditionnalité économique et politique, l'Union avait espéré être en mesure d'encourager les réformes nécessaires et douloureuses, en transformant à long terme l'Europe

centrale et orientale pour parvenir à la stabilité en Europe. En outre, des exigences plus strictes pour l'adhésion ont apporté l'assurance aux États membres que le renforcement institutionnel (approfondissement) ne serait pas menacé. Par conséquent, en juin 1993 à Copenhague, le Conseil européen a ouvert la voie à l'élargissement à l'Europe centrale et orientale, et a accepté la position de la Commission sur les conditions d'adhésion. Ces conditions sont les célèbres critères de Copenhague.

Avec la prolongation du processus de l'élargissement vers "l'Est", les États membres de l'Union ont acheté du temps supplémentaire pour leurs ajustements nécessaires. L'importance des critères de Copenhague est encore soulignée par le Conseil européen réuni à Luxembourg, en 1997. Ce dernier a souligné que l'accomplissement de critères n'est pas seulement une condition préalable à l'adhésion, mais a aussi ouvert des négociations sur l'adhésion. Le critère de conditionnement est enfin devenu fermement enracinée dans l'architecture juridique de l'Union.

La capacité d'intégration et de l'absorption

La capacité d'absorption illustre le degré de compétence de l'Etat à utiliser efficacement les fonds mis à disposition par l'Union. Il faut, d'une part, avoir des capacités administratives de gestion des fonds, mais aussi une capacité d'usage des fonds concernés. Le bon usage des fonds dépend de nombreux facteurs interdépendants, qui renvoient notamment à la bonne gouvernance, l'amélioration de l'État de droit, l'accélération des réformes économiques et le renforcement des capacités à adopter et mettre en œuvre l'acquis.

Une étude de l'Institut européen de Roumanie, sur les trois principaux facteurs dans la détermination de la capacité d'absorption des institutions de l'Etat souligne:

- La capacité macro-économique d'absorption. Cette capacité est définie et mesurée par rapport à la valeur de leur PIB. Le règlement du Conseil no. 1260/1999 indique que le montant annuel que les États peuvent obtenir auprès du Fonds structurel et de cohésion, ne devrait pas dépasser 4% de leur PIB.
- La capacité financière d'absorption. C'est la capacité des autorités centrales et locales aux programmes de cofinancements de l'aide de l'UE et des projets, leur capacité à planifier et à garantir la contribution de longue date au budget de l'Etat et la capacité de collecter auprès des différents partenaires impliqués dans le programme ou projet.
- La capacité d'absorption administrative. La capacité des autorités centrales et locales pour la préparation en temps opportun des plans, programmes et projets, et la possibilité de choisir le meilleur, l'institution des tâches administratives et les exigences de déclaration, et enfin, de financer et de superviser le processus de mise en œuvre, en évitant toutes irrégularités.

Selon les auteurs Mojmir Mrak et Peter Wostner[78], les facteurs clés liés à la capacité d'absorption des pays membres dans l'utilisation des fonds de l'UE, sont divisés en quatre groupes principaux: réels, financiers, programmatiques et administratives.

La capacité réelle d'absorption dépend de deux facteurs:

a) Les besoins réels en conformité avec ces objectifs et des obligations internationales, sans tenir compte des limites financières de l'exercice;

b) La disponibilité des facteurs de production nécessaires pour identifier, organiser et mettre en œuvre des projets et programmes. Pour répondre aux exigences ci-dessus, il n'est pas suffisant de fournir des ressources financières mais aussi des facteurs pertinents de production, ainsi que des des ressources en personnel.

La capacité d'absorption financière peut être divisée en:

a) La capacité de cofinancement des bénéficiaires de l'aide étrangère et des fonds. Les utilisateurs de l'aide au développement de l'UE devraient fournir une partie des fonds qui sont prescrits par les règles relatives aux aides d'État. Cela induit deux types de problèmes: le premier est de savoir comment fournir des ressources suffisantes, et l'autre est un problème de liquidité causée par les exigences du préfinancement.

b) La capacité de cofinancement public du côté des Etats membres. En plus des bénéficiaires du financement, il est nécessaire d'ajouter la partie appropriée du public (Etat) des fonds pour les fonds de cofinancement de l'Union. Les États membres incluent dans leurs budgets (ou par d'autres institutions publiques) les fonds qui permettront l'absorption du montant total des fonds disponibles dans le budget de l'Union.

Capacité du programme / projet d'absorption pris en compte:

a) L'importance de la stratégie et la base du programme (national et européen), en fonction des besoins réels. Il est important que l'État membre définisse correctement la stratégie de développement, non seulement au niveau national mais aussi au niveau local / régional. Dans ce cas, la stratégie transversale est importante, et elle constitue une préparation essentielle des programmes stratégiques pour chaque zone ou secteur. Les Etats-membres doivent être conscients des priorités pour chaque région, en tenant compte des différents montants des fonds disponibles.

b) La pertinence des instruments spécifiques de mise en œuvre. Sur la base de la documentation du programme préparé, il est également possible de mobiliser de bons

78

MRAK Mojmir, STANOVNIK Peter, STIBLAR Franjo. *Slovenia-Understanding Reforms*, GDN, Ljubljana, 2004.

instruments de mise en œuvre, bien que ce ne soit pas toujours le cas. Il se peut qu'une seule condition spécifique visée à l'appel d'offres (par exemple le niveau trop élevé de l'éducation), en dépit de l'intention véritable et le respect du programme, puisse changer complètement l'intérêt pour l'utilisation des ressources disponibles. Les instruments doivent donc être définis pour permettre la mise en œuvre au plus grand nombre de potentiels, des projets de haute qualité et des programmes, en tenant compte des critères objectifs et des instruments d'intervention publique. Le problème potentiel réside non seulement dans la qualité des instruments de mise en œuvre, mais aussi dans la disponibilité et la qualité des informations sur les instruments ou les appels d'offres publics, le contenu de la documentation requise, et de l'information en temps opportun et des délais raisonnables pour l'application, la mise en œuvre, etc. Les outils doivent être appliquées assez rapidement, clairement et d'une manière transparente afin que les entrepreneurs sélectionnés pour les projets / programmes puissent assurer leur mise en œuvre de haute qualité.

c) La préparation de la documentation du projet. Surtout quand il s'agit de projet d'investissement, il est nécessaire de préparer une documentation complète et avoir toutes les autorisations nécessaires avant l'affectation et l'utilisation des ressources. Ce processus peut prendre plusieurs années pour de grands projets, mais dure généralement deux ans. Cela peut être une contribution importante pour accroître la capacité d'absorption.

La capacité d'absorption administrative :

a) La capacité de préparer et de mettre en œuvre la partie administrative du travail de la requérante. Dans ce cas, il est important que le niveau de la charge administrative soit compatible avec les avantages escomptés pour les requérantes et distribué correctement à travers les différentes phases du projet. Vaste charge administrative pour les demandeurs, dans la mesure où ils ne sont pas sûrs qu'ils pourront utiliser les fonds, ils pourraient refuser de nombreux utilisateurs potentiels.

b) Une capacité de gestion de l'administration publique. En plus de satisfaire aux critères précédents, il y a la mise en œuvre de procédures complexes au niveau des États, des sous-traitants lorsque le projet / programme soumet leurs comptes aux institutions appropriés. A partir de ce moment commence à fonctionner le système de contrôle, la nécessité d'une bonne documentation et des demandes de paiement, ce qui est la phase finale de demande de remboursement de la Commission. S'il n'y a pas d'irrégularités dans les procédures diligentées, l'Etat va enfin recevoir les fonds alloués par le budget de l'Union.

Bien que la division ci-dessus était pour les membres de l'UE, ces facteurs s'appliquent également aux pays candidats et candidats potentiels, mais le poids réel de la politique économique

est beaucoup plus grande dans le cas de État membre. Les raisons sont différentes. Premièrement, les pays membres ont un plus grand accès aux fonds. Par conséquent, si vous ne les utilisez pas, la perte d'opportunité est beaucoup plus élevée que dans les pays candidats. Deuxièmement, les États membres effectuent des paiements au budget de l'UE (représentant 1,2% de son PIB). Au cas où ils ne réussissent pas à les utiliser, il est possible que de facto ils deviennent des contributeurs nets au budget de l'UE. La situation est différente avec les pays candidats (ou candidats potentielles).

Capacité d'intégration de l'Union européenne

Le Conseil européen en 1993, lors du Sommet de Copenhague, a conclu que la capacité de l'Union est à assimiler de nouveaux membres et aussi de soutenir l'élan de l'intégration européenne. Le concept de capacité d'absorption de l'Union a été pris en considération à chaque nouvelle expansion et l'approfondissement de l'Union. Comme présenté dans le Document de stratégie de la Commission en 2005 et approuvé par le Conseil européen de juin 2006, le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'absorption de l'UE. Le concept de capacité d'absorption, qui est devenu central, a été rebaptisé «capacité d'intégration » de l'Union comme quelque chose de plus précis et plus opérationnel.

Un aperçu plus détaillé des capacités d'intégration est donné par le document de la Commission "Stratégie d'élargissement et principaux défis 2006-2007", y compris un rapport spécial sur la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres. La commission sous un nouveau terme fait référence à la capacité de l'UE à absorber de nouveaux membres. La capacité d'absorption et d'intégration est le concept fonctionnel de l'Union.

L'approche présentée dans ce document est basée sur trois éléments clés:

- Assurer la capacité de l'UE à soutenir l'élan de l'intégration européenne. L'Union européenne est capable de recevoir de nouveaux membres? Sa capacité d'intégration indique si l'UE peut accepter de nouveaux membres à un moment donné ou une période de temps sans compromettre les objectifs politiques et économiques définis par les traités. L'UE peut réussir à recevoir le nouveau pays dans l'hypothèse d'avancement de son propre développement et les capacités des pays candidats à respecter leurs obligations en tant qu'États membres.
- Veiller à ce que les pays candidats remplissent les conditions strictes. Sont-ils bien préparés à l'adhésion à l'UE? Pour le candidat la Commission exige le respect de conditions strictes, un plus grand contrôle, ainsi que l'aide au cours des négociations d'adhésion.
- Une meilleure communication. Les citoyens de l'Union sont prêts à recevoir les nouveaux membres? Ils devraient être prêts pour la poursuite de l'élargissement, avec une meilleure compréhension des opportunités et la compréhension des problématiques. Cela permettra

d'accroître la légitimité démocratique du processus au niveau de la perception du public.

L'Union devrait veiller à ce que ses institutions continuent à fonctionner efficacement, à réaliser sa politique et à fixer des objectifs et que son budget soit adapté aux objectifs et ressources financières.

Sur le plan économique, l'adhésion des Balkans occidentaux se traduirait par l'afflux de main-d'œuvre jeune dans une économie européenne plutôt vieillissante et le développement des relations interpersonnelles fondées sur la tolérance mutuelle. Par conséquent, les nouveaux membres ne devraient pas être considérés uniquement comme des fardeaux que l'Union doit «absorber», mais pour leur nouvelle valeur - tant en termes quantitatifs et qualitatifs. Le prochain élargissement fera de l'UE une espace plus fort, plus concurrentiel et plus tolérant à l'égard du reste du monde.

Programmes de l'UE de préadhésion destinés aux Balkans occidentaux

L'Union européenne prévoit une aide financière et technique pour les pays candidats et candidats potentiels, afin de soutenir leurs efforts visant à renforcer les réformes politiques, économiques et institutionnelles. Le total de l'aide financière destinée aux pays des Balkans occidentaux entre 2000 et 2006 s'élevait à 5,1 milliards d'euros,. Tous les programmes représentent une suite à la réussite des programmes qui ont été utilisés pour financer la préparation à l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), notamment les programmes PHARE, SAPARD (réformes structurelles dans l'agriculture) et l'ISPA (protection de l'environnement et des infrastructures de transport). Avec tous ces pays, l'Union européenne avait signé des accords bilatéraux, qui étaient plus complets que tous les précédents traités d'adhésion. Tous les pays de la CEE ont obtenu le statut de candidat et ont énoncé les principes de base du développement des relations avec l'Union - la promotion de la démocratie, la primauté des droits de l'Homme, le respect et les droits des minorités, l'économie de marché, les dispositions sur la libre circulation des marchandises, et la constitution progressive d'une zone de libre-échange.

Ces principes sont conservés dans le cas des Balkans occidentaux, et au lieu des accords européens, on a vu entrer en vigueur l'accord d'association de la prochaine génération - l'accord de stabilisation et d'association. Les pays des Balkans occidentaux n'ont pas seulement eu la possibilité d'obtenir le statut de candidat (actuellement la Croatie, la Macédoine, le Monténégro et l'Irlande), mais également l'état de candidats potentiels a été introduit (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie) pour les pays qui ne remplissent pas les conditions nécessaires au lancement des négociations d'adhésion. Les instruments de préadhésion pour aider ces pays ont commencé à être utilisés à la fin

des années 90 et ont été destinés à la fois à renforcer les institutions et les investissements dans les pays bénéficiaires.

Tableau 1: L'aide du programme CARDS pour la période 2000-2006 (en millions d'euros). Les données pour 2000 comprennent PHARE et l'Aide et de reconstruction, depuis 2001, relatifs seulement au programme CARDS.

AICI SE INTRODUCE TABELUL 1

Source : Commission Européenne

Le programme CARDS est divisé en deux composantes, nationales et régionales (c.-à-CARDS nationaux et régionaux).

Le volet national est conçu pour les utilisateurs de chaque pays individuellement. Il y a six stratégies nationales CARDS pour lesquelles la Commission a préparé des documents stratégiques - plans, aide, soutien des aspects à long terme du processus de stabilisation et d'association. Ces documents sont un programme stratégique national (National Strategy Paper, NSP) et le Programme stratégique régional (document de stratégie régionale, RER). Ce sont des programmes conçus pour une période de trois ans en général. Il (qui ?) présente une base détaillée pour la préparation de projets qui développent les plans d'action annuels de chaque pays individuellement. Afin d'obtenir des résultats significatifs, l'aide est ciblée sur trois domaines:

VII. la réforme de l'administration publique et le développement institutionnel,
VIII. la reprise économique, la reconstruction et la réforme
IX. développement social et société civile.

La réalisation de progrès dans le processus d'intégration augmente le montant total de l'aide, et accroît ainsi la part des fonds destinés à la construction des institutions nécessaires à la négociation et la mise en œuvre de l'Accord de stabilisation et d'association (ASA), par rapport aux fonds destinés à la reconstruction des infrastructures.

Les utilisateurs sont des organes gouvernementaux à tous les niveaux, les institutions publiques, des fondations et des ONG dans les Balkans occidentaux. Les entités commerciales ne peuvent pas être bénéficiaires du programme CARDS, mais peuvent soumissionner pour des appels d'offres publics pour l'aide technique, biens et services fournis pendant l'exécution des projets approuvés. En plus de fournir une aide technique et financière, CARDS prépare les pays bénéficiaires à utiliser les fonds structurels de l'UE à l'avenir.

Le volet régional (regional CARDS) est lié à la mise en œuvre de projets communs dans plusieurs pays bénéficiaires dans des domaines sectoriels, lorsque l'action commune peut conduire à de meilleurs résultats. L'objectif de cette stratégie est d'améliorer la coopération régionale et les relations internationales ; la préparation et la mise en œuvre de ces programmes sont gérées de manière centralisée. La composante régionale a quatre domaines prioritaires dans lesquels le financement direct des fonds régional est CARDS. Ces zones sont détaillées dans le Multi, et ciblés comme suit:

Gestion intégrée des frontières

Stabilisation de la démocratie

Construction des institutions de l'Etat

Renforcement des infrastructures régionales et de l'environnement de développement

La disposition du programme CARDS identifie explicitement les principales conditions pour l'utilisation de cette aide. Ce sont le respect des principes de la démocratie et la primauté du droit et des droits de l'Homme et des minorités. En cas de violation de ces principes, le Conseil de l'UE peut décider de mesures spécifiques, incluant le retrait des fonds. Depuis sa création en 2005, la Direction générale de l'élargissement a été responsable des relations avec les Balkans occidentaux, y compris les relations politiques et le développement et la gestion du programme CARDS. Les utilisateurs de la composante régionale sont tous les pays bénéficiaires de CARDS. Ce volet particulier représente environ 10% des fonds de fonds CARDS.

Tableau 2 : Aide par secteurs et par pays en vertu du programme CARDS pour la période 2005-2006 (en millions d'euros)

AICI SE INTRODUCE TABELUL 2

Source : Commission européenne

Nouvel instrument de préadhésion – IAP

L'Union européenne a récemment déployé un large éventail de programmes d'aide avec plus de 30 instruments juridiques différents. En raison de la nécessité de rendre l'aide simple et plus efficaces, la Commission a abouti en 2004 à la création d'un nouvel instrument d'aide de préadhésion, l'Instrument d'aide de préadhésion (IPA). L'IPA est un préfinancement unique pour lequel l'Union a adopté un budget pour la période 2007-2013, qui remplacera les programmes antérieurs de préadhésion PHARE, ISPA, SAPARD, CARDS (et l'instrument de l'aide financière à la Turquie). Le contenu et les principes de mise en œuvre du nouveau programme sont basés sur

l'expérience acquise dans les programmes d'aide précédents, avec un accent particulier mis sur la préparation des pays candidats à l'utilisation efficace des fonds structurels après l'adhésion. L'aide IPA est destiné aux pays candidats et candidats potentiels dans le processus de stabilisation et d'association.

L'objectif principal de l'instrument d'aide de préadhésion est d'aider les pays bénéficiaires à relever les défis de l'intégration européenne, à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour répondre aux exigences qui leur sont soumis par l'Union et de réaliser des progrès dans le processus de stabilisation et d'association, et de jeter les bases pour remplir les critères d'adhésion. IPA est une forme d'aide au développement, mais son but premier est de préparer le pays à l'adhésion de l'UE dans un proche avenir. Une des principales caractéristiques de l'aide de préadhésion est sa fonction de recherche, qui vise à préparer le pays pour la période après l'adhésion.

L'objectif principal lors de la création de l'IPA était de rationaliser les aspects de l'aide de préadhésion, et d'unir dans le même instrument candidats et pays candidats potentiels, ce qui facilite la transition d'un état à un autre. L'IPA, instrument de préadhésion, remplit toutes les exigences du processus d'adhésion, notamment en termes de priorités, de suivi et d'évaluation. L'IPA vise à aider à renforcer les institutions démocratiques et la primauté du droit, la réforme de l'administration publique, la réforme économique, la promotion des droits de l'Homme et des minorités, l'égalité des sexes, de soutenir le développement de la société civile et la coopération régionale, et la contribution au développement durable et réduction de la pauvreté. Pour les pays candidats, un objectif supplémentaire est l'adoption et l'application de la politique agricole commune et la politique de cohésion. Un objectif supplémentaire pour les candidats potentiels est un rythme plus rapide d'harmonisation avec l'acquis et de développement économique et social. L'IPA a cinq composantes:

- transition et le renforcement des institutions (35%),
- coopération transfrontalière (7%),
- développement régional (32%),
- ressources humaines (8%)
- développement rural (18%).

Les fonds provenant des deux premières composantes sont destinées aux pays candidats potentiels, et les pays candidats doivent s'appliquer dans chacune des cinq composantes. Les trois derniers éléments sont conçus pour préparer les candidats à la gestion des fonds de l'UE après l'adhésion.

L'aide aux pays candidats potentiels mettra l'accent sur le renforcement des institutions, en

particulier le renforcement des critères politiques de Copenhague, renforcement des capacités administratives et judiciaires et d'encouragement à l'alignement sur la législation de l'UE. Le règlement IPA prévoit également des investissements pour renforcer le développement économique et social et des mesures similaires à celles qui sont ouvertes pour le candidat au cours des trois dernières composantes de l'IPA, et la participation aux programmes et agences. Les candidats potentiels seront également en mesure d'utiliser le renforcement des institutions visant à renforcer la capacité d'assurer la programmation correcte et structures de gestion nécessaires pour commencer à préparer la gestion des fonds structurels après le statut de candidat. En outre, l'IPA aidera les utilisateurs dans le domaine de la coopération transfrontalière avec les États membres et les activités interrégionales et transrégionales.

L'IPA permets au pays candidats de renforcer leur capacités. Si un pays est capable de faire fonctionner cet instrument, il est pratiquement prêt à gérer les fonds structurels de l'UE.

Les fonds du programme sont déterminés sur la base des priorités du partenariat européen pour les candidats potentiels et le partenariat pour l'adhésion (PPA) pour les candidats. S'ajoutant aux documents fixant les priorités pour la programmation de l'IPA, le Document de stratégie de la Commission présente la politique globale de la politique d'élargissement pour les candidats et candidats potentiels, tandis que le rapport annuel évalue les progrès accomplis sur la voie de l'UE, y compris la mise en œuvre et le renforcement des normes de l'UE. L'IPA est un outil flexible pour aider et ainsi permettra de s'assurer des progrès réalisés dans le pays bénéficiaire et de ses besoins présentés dans les rapports de la Commission et les documents de stratégie annuelle. La valeur totale des fonds de fonds IPA est environ 11,5 milliards d'euros. Les ressources utilisées par les pays dans la période 2007 - 2009 sont les suivants:

Tableau 3 : L'aide de préadhésion pour la période 2007-2009 (en millions €)
AICI SE INTRODUCE TABELUL 3

Source: aide de préadhésion 2007-2009 au titre CFIP, http://europa.eu/rapid/pressReleases

L'utilisation des fonds IPA contient une clause de suspension, qui s'applique à tous les bénéficiaires en cas de violation des principes de la démocratie, des droits de l'Homme et des minorités, et les obligations en vertu de l'accord de partenariat (partenariat européen et le partenariat pour l'adhésion) ou en cas d'insuffisance des progrès pour satisfaire aux critères d'adhésion et le processus de réforme. Les conseils donnés dans ce cas, peuvent apporter les mesures nécessaires à la majorité qualifiée sur la proposition de la Commission, après en avoir informé le Parlement.

Comment améliorer la performance des pays dans l'usage de l'aide européenne ?

De 1991 à 2006, l'UE, via différentes modalités et différents instruments, a fourni une aide financière de plus de 11 milliards d'euros aux pays des Balkans. Il faut aussi ajouter l'aide bilatérale à ces pays des Balkans acquise par les différents États membres de l'UE et les IFI. Les évaluations portant sur les effets de ces grands investissements varient selon les sources et auteurs.

En 2004, un rapport sur l'évaluation du programme CARDS et de l'AER, publié à la demande de la Commission européenne, et élaboré par un consortium scientifique indépendant évalue l'impact positif de l'aide européenne à la région et recommande les moyens d'améliorer les effets.

Par la suite, en 2005, encore une fois à la demande de la Commission européenne, il est publié une autre analyse sur les meilleures options dans l'application de stratégies visant à aider l'UE dans les Balkans.

Ces études suggèrent trois étapes essentielles pour améliorer la performance des pays pour utiliser l'aide européenne:

L'UE aujourd'hui finance principalement des projets de renforcement des institutions. Il faut envisager de détournement de fonds alloués à l'élimination des obstacles sociaux et économiques. Alors et seulement alors, l'aide de l'UE devrait être accordée au renforcement des institutions. La pauvreté socialement et économiquement exclus de la société certaine segment de la population. Cela peut être le plus grand obstacle à la réforme, plus que l'esprit d'entreprise sous-développée, des capacités d'exportation limité, le manque de concurrence et de la faiblesse des institutions.

Est-que le développement agricole a besoin de stratégie d'UE? Le fait est que les guerres des Balkans dans les années 90 ont détruit l'agriculture. Mais le secteur agricole joue un rôle clé dans l'économie de la région des Balkans, la production de denrées alimentaires assurant un minimum de sécurité sociale. L'aide étrangère aux pays des Balkans quand il s'agit de l'agriculture a augmenté, mais sans changement majeur. Les fonds qui sont arrivés par les CARDS ont été principalement axés sur la restructuration des ministères de l'agriculture et l'amélioration des laboratoires vétérinaires et des aliments. Il y avait peu de projets pour la restructuration des entreprises agricoles et l'industrie alimentaire. C'est pourquoi il faut avoir un plan plus global de l'Union européenne, et il ne suffit pas que l'aide internationale soit destinée uniquement à améliorer les structure de gestion, mais aussi soutienne le système agricole et de développement de l'industrie agro-alimentaire.

Un des plus grands problèmes dans les Balkans est un manque de fonds pour les grands projets d'infrastructure. Beaucoup pensent que le problème est résolu en partie si on ajoute des pays candidats potentiels comme bénéficiaires des fonds de préadhésion à l'UE. Un autre problème est

que trop souvent on remet en question la capacité du gouvernement des pays bénéficiaires de gérer ces fonds de manière efficace et décentralisée. Ce problème est complexe car il affecte la tendance du développement de l'infrastructure nécessaire, et pourrait être résolu en accordant à tous les pays le statut de candidats.

Conclusion

Aujourd'hui, la région des Balkans (occidentaux ou ensemble des Balkans ?) est devenue beaucoup plus stable, même si chacun des pays, et la région dans son ensemble, doivent encore surmonter des défis complexes. Toutefois, les progrès réalisés sur le terrain des normes démocratiques, de la stabilité macroéconomique et de l'amélioration pour la protection de l'environnement, sans oublier les avancées dans le domaine de la coopération régionale, impliquent que la région est définitivement prête à prendre les choses en main. La mondialisation créera certes plus d'opportunités mais uniquement pour les entreprises qui seront en mesure de faire face à la concurrence. Les consommateurs bénéficieront d'un niveau de vie plus élevé par une diminution des prix et d'une plus grande variété de produits. L'augmentation générale de l'activité économique fera diminuer le taux de chômage ce qui contribuera au développement économique. Cependant, la mondialisation exige des changements structurels. La concurrence accrue pourrait accroître la pression sur les entreprises locales. C'est pour cette raison, que de nombreuses régions à travers l'Europe devront restructurer leur économie et investir dans l'innovation et les ressources humaines pour résister aux effets négatifs de la mondialisation. La coopération régionale est un élément essentiel du processus de stabilisation et d'association, qui guide la progression des pays des Balkans occidentaux en vue de leur adhésion à l'Union européenne. En imposant la conditionnalité économique et politique, l'Union espère être en mesure d'encourager les réformes nécessaires et douloureuses, en transformant à long terme les Balkans dans le but de parvenir à une stabilité sur l'ensemble du continent. Ce qui nous donne l'espoir aujourd'hui, c'est que le processus d'intégration de l'ensemble des pays des Balkans ne s'arrêtera pas en chemin, car pour la première fois de son histoire, ces pays conçoivent leur avenir avec des intérêts et des objectifs communs - l'intégration européenne et euro-atlantique. La route vers cet objectif est unique. Les Etats doivent renforcer ses liens économiques mutuels et améliorer la coopération intra-régionale. C'est seulement de cette façon que les pays candidats peuvent créer les bases nécessaires à leur future intégration pleine et entièer à l'Europe unie. C'est exactement ce que l'UE exige de tous les pays candidats. Car autrement, comment les pays des Balkans pourraient-t-ils coopérer de manière constructive avec les vingt-sept autre pays de l'Union, s'ils sont incapables de s'entendre au préalable entre eux. En ce sens, la coopération régionale des pays des Balkans est un test décisif de leur volonté de faire partie

d'un ensemble beaucoup plus complexe. La création du libre-échange et le marché unique dans la région SEE étaient censés contribuer au processus d'adhésion, ainsi que d'améliorer la position et le rôle des Etats dans le domaine des relations économiques internationales. Dans l'ensemble, nous pouvons dire que c'est un test pour cette région afin de déterminer la possibilité réelle de ces pays en termes d'harmonisation de leurs marchés, de réglementation économique et de coopération mutuelle.

European Union's Military Actions in the Western Balkans. A Side of Constructivist Approach or the New Realism of Enlargement Process?[79]

Cristina-Maria DOGOT is senior lecturer at the University of Oradea, Faculty of History, International Relations, Political Science and Sciences of Communication. She has led a Jean Monnet module on *European political leadership*. Amongst her latest works: "Agent-Change Relation: EU Membership and the New Dynamics of Romanian Public Administration", to be published at ELTE, Budapest; "Romanian Local Administrations and Their Activities in Carpathian Euroregion", in *Cross-border Cooperation: Models of Good Practice in Carpathian Region*, ed. by Adrian-Claudiu Popoviciu, Bucharest: C.H. Beck, 2014; "European Union Strategy for Central Asia and Regional Democratisation Process", in *Democracy and Security in the 21st Century: Perspectives on a Changing World*, ed. by Valentin Naumescu, Cambridge Scholars Publishing, 2014; „European Union, Russia, and ENP/EaP Countries", in *The EU as a Model of Soft Power in the Eastern Neighbourhood*, ed. by Ramona Frunză, Gabriela Carmen Pascariu, Teodor Moga, EURINT Conference Proceedings, Iași, Editura Universității „Al. I. Cuza" Iași, 2013. **E-mail**: cdogot@uoradea.ro.

Résumé

Les missions déroulées par l'ONU, les actions de l'OTAN et, finalement, les missions militaires, policières et civiles de UE, toutes ont essayé d'offrir des solutions pour les différentes étapes du conflit et également aux situations difficiles d'après les conflits. Toutes ces missions ont été critiquées et considérées comme trop dures, comme pour le cas de l'intervention de l'OTAN en Serbie, ou comme inefficaces et incapables de réaliser leurs objectifs (spécialement les missions de l'UE). En ce qui concerne les interventions de l'UE dans les Balkans, le constructivisme est considéré la principale approche, spécialement quand il s'agit de programmes d'aide financière pour la région. Les actions civiles ou militaires de l'UE sont souvent ignorées tant du point de vue de l'approche constructiviste que de celui réaliste. L'explication de cette situation est assez simple : le constructivisme est lié particulièrement aux programmes économiques, sociales et politiques de l'UE, pendant que le réalisme est lié de l'utilisation de la force militaire (même si non exclusivement) dans la résolution des conflits.

Keywords: EU, Western Balkans, military interventions, constructivism, realism

The military approach: from preparation to action

The military interventions of the EU in Macedonia and in Bosnia-Herzegovina (BiH) are considered as a corollary of the previous actions related to the stabilisation of the Balkans, realised in a moment when the EU succeeded to gain some experience of its Common Foreign and Security Policy[80]. The Royaumont Process[81], of which

[79] Proofreading realised by Dana Bilan.

[80] Ana Juncos describes three stages of the EU development until the intervention in Macedonia and BiH: 1991-1995, when EU was "an ineffective civilian power"; 1996-1999, the period of "a civilian (economic) power without strategy"; and 1999-2005, when EU became "a regional normative power". Ana E. JUNCOS, "The EU's post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?", *Southeast European Politics*, Vol. VI, no. 2, 2005, pp. 94-100.

work principles were those of the civilian preventive diplomacy, was not considered a really successful initiative, so it was continued by some other legal and procedural initiatives of the EU, able to be part of the solution for the conflict in the Balkans: the Treaty of Amsterdam, including the WEU's Petersberg Tasks and providing (art. J. 7 (2)) the possibility to develop "humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peace-making"[82]; the Declaration of St. Malo, revealing some frameworks of the EU-NATO cooperation[83]; the Helsinki European Council, which provided to the EU "the military and non-military crisis management capability as part of a strengthened common European policy on security and defence" and the possibility "to develop an autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and conduct EU-led military operations in response to international crises", with the support of the EU's own political and military bodies[84]. At the Capabilities Commitment Conference (first held in November 2000), the member states decided to improve the capacity of intervention of the rapid reaction forces, as part of their security and defence policy, and thus to become able to manage the crisis "with or without recourse to NATO assets"[85]. Alike, the European Council of Nice adopted the principles of the European Security and Defence Policy (ESDP) and established some new permanent political and military structures and procedures able to support the implementation of EU's decisions related to the civilian and military operations[86]. One year later the EU stated that by "the strengthening of its capabilities, both civil and military… the EU is now able to conduct some crisis-management operations" alongside its partners[87]. Some new agreements of cooperation with NATO followed, focusing on "EU access to NATO planning, NATO European

---

81 Preceded by adoption (1995) of the Pact on Stability in Europe, evaluated as a tool of preventive diplomacy for CSFP and as an experienced method to be used by Royaumont Initiative. Hans-Georg EHRHART, "Prevention and Regional Security: The Royaumont Process and the Stabilization of South-Eastern Europe", *OSCE Yearbook 1998*, p. 330, http://ifsh.de/file-CORE/documents/yearbook/english/98/OSCE_Yearbook_1998.pdf, cited Nov. 25, 2015.

82 Explained by Fabrizio PAGANI, "A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union", *European Journal of International Law*, no. 9, 1998, http://www.ejil.org/pdfs/9/4/695.pdf, cited Dec. 01, 2015.

83 "Joint Declaration on European Defence. Joint Declaration issued at the British-French Summit (Saint-Malo, 4 December 1998)", http://www.cvce.eu/obj/franco_british_st_malo_declaration_4_december_1998-en-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html, cited Dec. 01, 2015.

84 "Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999. Presidency Conclusions", II (25), (27), (28), http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, cited Dec. 02, 2015.

85 "2308th Council meeting - General Affairs", Brussels, 20 Nov. 2000, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-00-435_en.htm?locale=en, cited Dec. 04, 2015.

86 Mark OAKES, "European Security and Defence Policy: Nice and Beyond", *UK House of Commons Library Research Papers*, Vol. 1, no. 50, 2001, http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lang=en&id=44313, cited Sep. 08, 2015.

87 "Presidency Conclusions European Council Meeting in Laeken 14 and 15 December 2001", Annex II (A), http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_en.htm, cited Dec. 04, 2015.

command options and use of NATO assets and capabilities"[88], and opened the EU's possibility to launch its first military operations, Concordia and EUFOR Althea, appreciated as "important test cases for the Union's ability to apply some of the military policy instruments it envisaged under 1999 Helsinki Headline Goal"[89] and for the future security in the Balkans and of Europe as a whole.

The multinational mission Concordia started with a partnership[90] with NATO, from which the EU took over the Operation Allied Harmony. Because it started with some informal consultations between the representatives of the two involved parties[91] and ended with the establishment of some formal working groups and permanent bodies, which will serve only one year later to the other military operation, EUFOR Althea, Petrov considered Concordia as the very proof of "the institutionalisation of the EU crisis management governance arrangements"[92]. The use of NATO structures will influence the EU, in the process of developing its autonomous military operation (in Congo), to use the same types of command and control as those applied by NATO[93].

Concordia, that Macedonia asked to be renewed after six months[94], involved 357 participating personnel (308 from the member states, apart from Ireland and Denmark, and 49 from third states[95]) and France as *leading*/*framework*

---

88 "EU-NATO: The Framework for Permanent Relations and Berlin Plus", http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf, cited Dec. 05, 2015.

89 Dov LYNCH, Antonio MISSIROLI, "ESDP Operations", Institute for Security Studies, n.y., http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/09-dvl-am.pdf, cited Nov. 12, 2015.

90 Mace considers the partnership as a "political necessity" for EU; Babuna as a dependence of EU by NATO's military resources; Pentland as "an aid to intelligence gathering", although "perhaps undermined the EU's efforts to be accepted as the 'new sheriff'". Catriona MACE, "Operation Concordia: Developing a European Approach to Crisis Management?", *International Peacekeeping*, Vol. 11, No. 3, 2004, p. 474; Aydin BABUNA, "European Integration, Bosnia-Herzegovina and Stability in the Western Balkans: A New Strategy", *Perceptions*, Vol. XIX, No. 2, Summer 2014, p. 13; Charles C. PENTLAND, "From Words to Deeds: Strategic Culture and the European Union's Balkan Military Missions", *Contemporary Security Policy*, Vol. 32, No. 3, 2011, p. 562.

91 Catriona MACE, *art. cit.*, p. 477.

92 Petar PETROV, "Early Institutionalisation of the ESDP Governance Arrangements: Insights From Operations Concordia and Artemis", in Sophie VANHOONACKER *et al*. (Eds.), *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, *European Integration online Papers*, Vol. 14, Special Issue 1, 2010, pp. 4, 8-11. For Pentland, the multitude different local bodies developed by the EU represents a source of its less effectiveness. Charles C. PENTLAND, *art. cit.*, p. 562.

93 Full Command, Operational Command and Tactical Command, Operational Control, Tactical Control, Administrative Control and Coordinating Authority. Cerny JIRI, "Command and Control in EU Operations", *The Knowledge-based Organization. The 14th International Conference "Security and Defence"*, Conference Proceedings 2, 27-29 Nov. 2008, Sibiu, "Nicolae Bălcescu" Land Forces Academy Publishing House, 2008, pp. 18-19. See also Katarina ENGBERG, *The EU and Military Operations. A Comparative Analysis*, London and New York, Routledge, 2014, pp. 47, 57.

94 James PETTIFER, "FYROM – After the Concordia Mission", Conflict Studies Research Centre, January 2004, p. 2, http://www.da.mod.uk/Research-Publications/category/66/fyrom-after-the-concordia-mission-g129-1115, cited Dec. 14, 2015.

95

nation. Its main objective was similar to that of the operation Allied Harmony, *i.e.* to support the implementation of the Ohrid Peace Agreement (adopted in August 2001), leading to the settlement of the ethnic conflict[96], and so to maintain and improve the stability and security of the region by "monitoring operations in former crisis areas as well as promoting stability and deterring the resurgence of ethnically motivated violence"[97]. Amongst its operational duties we find "patrolling, reconnaissance, surveillance, situational awareness, reporting and liaison activities", realised by "wheeled armoured vehicles, helicopters provided troop support… a helicopter detachment with light reconnaissance and MedEvac helicopters, an Explosive Ordinance Disposal capability…"[98]. The operational activities and the used tools prove the objectives of the mission: to affect some short-term measures and actions able to reinstate and improve the local security and to prepare the country for the long-term measures to be put into practice by the new economic and financial instruments[99].

J. Pettifer considers that despite "some progress", many other problems persisted: the Slav-Macedonians' official and public attitude toward the rights of minorities, especially the Albanians, didn't turn into a more positive one, and this has reflected in the policies of education too; the economic situation was again difficult; the reform of the police, army and Defence Ministry was far from accomplished; the levels of corruption and organised crime did not change significantly[100]. Concordia was also important for the Union's relationship with the Balkans[101], and even fostered Macedonia's decision to apply for EU membership, in March 2004. The EU considered it as "a functioning democracy, with stable institutions, generally guaranteeing the rule of law and respect of fundamental rights[102]…

 The functions of this "encompassing coalition" were: a symbolical one (the participating states received "a seat at the table"; the EU could so demonstrate its capacity for common action), and a legitimating one, for the operations to be developed. Bastian GIEGERICH, "Europe: Looking Near and Fast", in Donald C. F. DANIEL *et al.* (Eds.), *Peace Operations: Trends, Progress and Prospects*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2008, pp. 133-134.

96

 Catriona MACE, *art. cit.*, pp. 475-478, 483.

97

 Eva GROSS, „Operation Concordia. EU Military Operation in the former Yugoslav Republic of Macedonia (Concordia)", in Giovani GREVI *et al.*, *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)*, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2009, p. 175.

98

 Ibidem, p. 176; Catriona MACE, *art. cit.*, p. 481.

99

 Ibidem, pp. 475-479.

100

 James PETTIFER, *loc. cit.,* pp. 3 *sqq*. Peen Rodt considers that Concordia was absolutely successful, because it achieved the objectives transferred by NATO, namely "to support the implementation of the Framework Agreement, to contribute to the security of its observers and to secure the environment for its implementation". Any ethnic conflict happened during and after the mission, military force was never necessary to be applied, civilians were never in risk situation, and the mission developed without major internal problems. Annemarie PEEN RODT, "Taking Stock of EU Military Conflict Management", *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 7, No. 1, 2011, pp. 43-45.

101

 Catriona MACE, *art. cit.*, p. 474.

102

 The CSP's assessments of Macedonian authority trends between 2001-2010 revealed an improvement of its characteristics for the period 2001-2005, and the maintenance of these features until 2010. Center for Systemic Peace, "Polity IV Country Report Macedonia 2001-2010", http://www.systemicpeace.org/polity/Macedonia2010.pdf,

committed to regional cooperation… [that] has taken important steps towards establishing a functioning market economy…"[103], and offered it the statute of candidate country, but maintaining the monitoring process and without establishing a firm date to begin the negotiations.

A new EU-NATO cooperation on the Balkans was launched in July 2003, and ended with a new common strategy, followed by the decision on the possibility of a new cooperation concerning the security in the Balkans[104]. Thus, EUFOR Althea was also developed in the framework of Berlin Plus agreements[105] and aimed to replace NATO in its mission *Stabilization Force* (SFOR) developed in BiH since 1995, with the aim to continue implementing the provisions of the Dayton/Paris Agreement and the stabilisation of the country. Althea also benefited of the NATO's structures and assets and further developing its activities in cooperation with other international structures, with some European actors and with some local authorities[106]. At its beginnings Althea deployed 7000 troops, distributed in three Multinational Task Forces, located in three military areas: Banja Luka, Tuzla and Mostar (until 2007 with the command in Sarajevo). Another specificity was the integration of a police division, having as tasks "crowd and riot control, investigation and assistance against organized crime, border security and weapon collection", and of 44 Liaison and Observation Teams, whose role was to collect and provide information. In 2010 were added the Mobile Training Teams, to be in charge with providing training and capacity building support to the new BiH armed forces[107]. The Council established that "the entire chain of command shall remain under the political control and strategic direction of the EU throughout the EU military operation, after consultation between the EU and NATO", although the reports had to be presented only to EU bodies[108], a provision which seems to improve the international role of the EU. Despite the

---

cited Dec. 28, 2015; Sarah RIESE *et al.*, p. 270.

103 Commission of the European Communities, "Commission Opinion on the Application from the Former Yugoslav Republic of Macedonia for Membership of the European Union", Brussels, 09.11.2005, COM (2005) 562 final, pp. 6-7, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0562&from=EN, cited Dec. 12, 2015. However, "peace missions, democratization aid, and neighborhood" could not have substantial effects in democratisation of a post-conflict area, very important being the "internal demand for democracy". *Cf.* Sarah RIESE *et al*., *loc. cit.,* pp. 265 *sq*. As Peen Rodt said, "it is important to consider not only what an operation has achieved, but also how it achieved it". Annemarie PEEN RODT, *art. cit.*, p. 42.

104 "NATO-EU Strategic Partnership", p. 9, http://www.nato.int/DOCU/comm/2004/06-istanbul/press-kit/006.pdf, cited Nov. 02, 2015.

105 „EU-NATO Declaration on EDSP", 16 Dec. 2002, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm, cited Nov. 29, 2015.

106 "NATO Ends SFOR Mission", 02 Dec. 2004, http://www.nato.int/docu/update/2004/12-december/e1202a.htm, cited Dec. 16, 2015; Charles C. PENTLAND, *art. cit.*, p. 560. See also Catriona MACE, *art. cit.*, p. 484; Manuel CASAS SANTERO *et al.* (Eds.), *Military Co-operation in Multinational Missions: The Case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, FORUM International 28, Apr. 2008, pp. 14-16, http://www.mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/foruminternational28.pdf, cited Dec. 23, 2015.

107 Ünsal SIGRI *et al.*, "Do Peacekeepers' Soft Skills Matter? The Case of EUFOR Operation Althea", *Journal of Defense Resources Management*, Vol. 5, No. 2, 2014, pp. 48-49.

108 CUE, "Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina", *Official Journal of the European Union*, L 252, 28 July 2004, art. 13 (2),

EU's not so good image[109] in the region, it will succeed to stay involved in many types of activities in this post-conflict area.

The general and long-term objective of Althea was to maintain and improve the security of BiH, and so of its neighbourhood, and to support the process of capacity building and training of the Armed Forces of BiH, intended to be realised by applying the Dayton/Paris Agreement and, in the end, by signing the Stabilisation and Association Agreement (SAA)[110]. The Council established two types of key-tasks for Althea: military and supporting tasks[111], through which the EU succeeded to manage some of the sensitive situations: missions of disarmament and de-mining and investigations of some firms "suspected of indulging in activities violating the General Framework Agreement for Peace"; missions of deterrence all over the territory of BiH; support of local authorities in their activities related to border control, illegal activities and fight against organised crime[112]. The operational objectives changed periodically; Jannick Knauer revealed three phases of Althea:

Early 2007, dominated by the fight against organised crime. The positive results (improving BiH's military and police capabilities) determined a change of "attitude" of Althea, whose role transformed from a preventive to a supportive one.

2007 - early 2010, characterised by a falling in number of present troops, but without abandoning the key military and support tasks.

The last phase began in early 2010 and was yet developing when the author wrote his paper. Its main characteristics were the "non-executive security sector reform dimension" and "the non-executive dimension that introduced EUFOR's new capacity-building and training tasks" added to the key military tasks[113]. The functional changes since 2011 are in deep relation with the progresses

---

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/autres/bosnia/bosnia%20en.pdf, cited Dec. 19, 2015.

109 Because of its failure to prevent, by mediation, the war in the beginning of the nineties and some mistrustful actions regarding the plans to draw the new ethnic borders of the country. Tobias FLESSENKEMPER, "Bosnia and Herzegovina – *Plus Ça Change*", in IFSH (Ed.), *OSCE Yearbook 2012*, Baden-Baden, 2013, pp. 156-157.

110 CUE, "Council Decision 2004/803/CFSP of 25 November 2004 on the launching of the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina", Art. 1 (1), *Official Journal of the European Union*, L 353, Brussels, 27 Nov. 2004, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004D0803(01)&from=EN, cited Dec. 19, 2015; CUE, "Concept for the European Union (EU) Military Operation in Bosnia and Herzegovina (BiH)", Council Doc. 12576/04, Brussels, 29 Sep. 2004, pp. 3-4, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2012576%202004%20INIT, cited Dec. 19, 2015.

111 CUE, "Concept for the European Union …", *loc. cit.*, p. 6.

112 Manuel CASAS SANTERO, *op. cit.*, pp. 14-16.

113 Jannik KNAUER, "EUFOR Althea: Appraisal and Future Perspectives of the EU's Former Flagship Operation in Bosnia and Herzegovina", *EU Diplomacy Papers* no. 7, 2011, pp. 10-12, http://aei.pitt.edu/33452/2/EDP_7_2011_Knauer.pdf, cited Dec. 16, 2015. In 2014 Babuna considered that dramaticaly reduced structures (600 at the time) of Althea transformed it rather in a "training and monitoring" mission than in a military structure able "to preserve a safe and secure environment" in BiH, which is yet a very fragile state with a very

registered by BiH and so with its new objective, related to the future European integration, but which was stopped by some cases of discriminating behaviour of political elites[114].

Despite almost two decades of positive tendencies in terms of stability and security, it is not yet possible to consider BiH as a successful story[115], especially when Republika Srpska announced a referendum for independence for 2018[116]. BiH encountered difficulties in the democratisation process, proving a low capacity to stabilise its political authority, that imposed the necessity of long-term presence of international peacekeepers at high-level (UN, USA, EU), even though the ethnic war stopped in 1995 (the "interrupted" and so often less objective political authority was not able to manage the small-scale ethnic violence)[117]. BiH proves that, if the willingness for democracy is not well enough developed amongst the representatives of political elite, the peacekeeping mission, external aid or neighbourhood examples are not efficient in their missions. Peacekeepers cannot impose democracy, but only maintain a certain level of stability and security necessary to improve the desire of communities for a more efficient political authority and for a general amelioration of the democratic life[118]. For the time being, this relative stability is not enough for the EU to maintain its willingness to integrate all the Western Balkan states, as it proposed in 2003-2004[119], although the demand

---

complex and non-functional bureaucracy. Aydin BABUNA, *art. cit.*, p. 13. Other researchers didn't find any link between the number of troops and duration of peacekeeping mission and its effectiveness in a post-war state (Sarah RIESE *et al*., *loc. cit.,* p. 270), considered the decreasing number of troops as a necessary transition to the new realities (Manuel CASAS SANTERO, *op. cit.*, p. 17), or as a necessary reform of Althea in some aspects that made it less operative (European Commission, "EUPM and EUNAVFOR Missions in Bosnia-Herzegovina: Analytical Report", *ATLAS PROJECT. Armed Conflicts – Peacekeeping - Transitional justice Law as Solution*, Consultant Fidelma Donlon, July 2010, pp. 37-38, projet**atlas**.univ-paris1.fr/.../**ATLAS**_BiH_**Mission_Report**_2010.pdf, cited Sep. 03, 2015).

114 Tobias FLESSENKEMPER, *art. cit.*, pp. 158-162.

115 *Ibidem*, p. 157.

116 UN News Centre, "Bosnia and Herzegovina, once Post-conflict 'Shining Star', Is Moving in Wrong Direction, Security Council Warned", http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=52515#.VsCV7s3Pkqg, cited Dec. 29, 2015. Considering the new information about Russia's involvement in some extremist parties in Western Europe, the opposition of Russia, in 2014, to renew the mandate of the EU in BiH could be understood as an attempt to unbalance the situation, as such the next year Republika Srpska's more firm request for independence could be interpreted too in the key of Russia interference in a geopolitical space on which seemed to have no longer influence. What's in Blue. Insight on the Work of the UN Security Council, "Reauthorising EUFOR ALTHEA and Debate on Bosnia and Herzegovina", cited Jan. 03, 2016, http://www.whatsinblue.org/2014/11/reauthorising-operation-althea-and-debate-on-bosnia-and-herzegovina.php.

117 Center for Systemic Peace, "Polity IV Country Report Bosnia 1992-2010", http://www.systemicpeace.org/polity/bos2.htm, cited Dec. 28, 2015; IDEM, "Major Episodes of Political Violence 1946-2014", http://www.systemicpeace.org/warlist/warlist.htm, cited Dec. 28, 2015.

118 As RIESE *et al.* Asserted, *loc. cit*.

119 CUE, "European Security Strategy: Bosnia and Herzegovina/Comprehensive Policy", Brussels, 15 June 2004, p. 3, http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010099%202004%20INIT, cited Dec. 19, 2015.

of BiH to join the EU was submitted in January 2016[120].

The two military missions could represent case studies for the development of EU's mechanisms, strategies and principles for a common foreign policy. In 2011, Pentland considered them as a "promising point of departure" that could and should contribute to the enhancement of the EU's emergent strategic culture, according to the interests and values of the member states[121]. Through the two military operations in the Western Balkans the EU became a central player in this region, but the experiences themselves and the positive results of the two actions seem now unimportant and irrelevant; they are not used as catalysts for the new necessary common strategies, policies and actions of the EU, and this does not seem to raise any question to some, old or new, members of EU, who prefer to send Europe back with almost two decades in terms of "credibility as a provider of military security"[122].

Some limits of constructivism or its prolongations in the realist approaches?

The constructivist nature of the first EU actions in the Balkans

The European Community Monitoring Mission (ECMM), and especially the *Regional Approach* (*RA*) and the *Stability Pact for South East Europe* (*SP*), although from different perspectives, represented some tools of foreign policy used by the EU to manage the conflict from the former Yugoslavia. The ECMM was a way to put in practice, through a mediation process, the EU's capacity of multilateral negotiations, although up to date they were exercised mainly in the economic field[123]. In fact, in the 90s, the economic pillars have been continuously present in the actions of the EU in the WB, both the *RA* and the *SP* having at their basis economic programmes using political and economic conditionalism[124] as tools to determinate the necessary multi-level willingness for political

120 European Union. External Action, "Joint Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini and Commissioner Johannes Hahn on the occasion of Bosnia and Herzegovina submitting membership application", Brussels, 15/02/2016, http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160215_02_en.htm, cited Feb. 15, 2016.

121 Charles C. PENTLAND, *art. cit.*, pp. 556, 561-563. According to Meyer, the European strategic culture is difficult to achieve, because of the significant differences between the member states, and considers that building a strategic culture needs a long common historical process, during which the "threat perceptions" are similar for all the members of a community. These threat perceptions dramatically differed for the members of the EU after 1989 and made the development of the European strategic culture more difficult. Thus, the European institutions involved in decision-making process in the field of security and defence were supposed to have a very important normative role, but they cannot produce a strategic culture in a short period of time, because "societies respond rather slowly to changes in strategic thinking at the elite level". Cristoph O. MEYER, "Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms", *European Journal of International Relations,* Vol. 11, No. 4, 2005, pp. 527, 532-536, 539.

122 Charles C. PENTLAND, *art. cit.*, p. 563.

123 Nederlands Instituut voor Militaire Historie, "European Community Monitoring Mission (ECMM) European Union Monitoring Mission (EUMM)", https://www.defensie.nl/binaries/defence/.../02/.../ecmm-eumm.pdf, cited Jan. 12, 2015. See also Rémy LANDRY, „The European Community Monitor Mission (ECMM) in Former Yugoslavia: Lessons Learned for OAU Civilian Missions", *ACCORD Occasional Paper*, no. 5, 1999, http://pdf.usaid.gov/pdf_docsPNACL721.pdf, cited Nov. 02, 2015.

124 Which I consider the realist side of constructivism (because the EU is using its **economic force** in order to obtain some transformations/reforms in the states where it is intervening with the European funds).

stability in the societies involved in the conflict (both Macedonia and BiH profited from these programmes)[125]. Thus, in what concerns the *RA*, the European funds could be accessed for projects related to respecting the principles of democracy and the rule of law; human rights and respect and protection of minorities; reforms of the market economy; regional cooperation; and, in the case of BiH, compliance with the obligations under the Dayton and Erdut Agreements and the Peace Implementation Council. Obtaining positive results following the implementation of this programme allotted to the beneficiaries the access to some new other economic aids and to the SAA, but under new conditions[126]. The analysis of concerned documents reveals that the principles of constructivism represented the central approach of these financial aid programmes. According to Fearon and Wendt[127], the key features of constructivism are: **i.** the constitutive role of ideas characterised by "objectivity, facticity, or 'materiality'" in constructing the social life and changes of states behaviour[128]; **ii.** the agents and subjects have a social nature[129]; **iii.** by consequent, its search for "a strategy of methodological holism rather than methodological individualism"; **iv.** and, subsequently, its attention for constitutive, and not only causal explanations, namely its interest "to establish conditions of possibility for objects or events by showing what they are made of and how they are organized".

For all its programmes, the EU adopted the role of the agent, of whose main tool in the interaction with the structure (the Balkan states) represented the norms (strategies, programmes, projects), applied in a differentiated way to the various parties of the structure. In the *RA* programme, in order to receive the European funds, the beneficiaries had to realise "jointly defined and cross-border projects" and to demonstrate "the readiness of each of the countries

---

125 "Preparation for the European Council Meeting in Turin and the Intergovernmental Conference", http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm, cited Jan. 06, 2016.

126 Commission of the European Communities, "Regional Approach to the Countries of South-Eastern Europe: Compliance to the Conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997. Commission Communication on Operational Conclusions", Brussels, 28/10/1998, COM(1998) 618 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/9710_report_a_en.pdf, cited Jan. 15, 2016 ; Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe", Brussels, 26/05/1999, COM(1999) 235 final, http://www.esiweb.org/enlargement/wp-content/uploads/2009/02/ec-sap-communication-99-05-26.pdf, cited Jan. 15, 2016.

127 James FEARON, Alexander WENDT, "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View", Walter CARLSNAES *et al.* (Eds.), *Handbook of International Relations*, London, Thousand Oaks, New Delhi, Sage Publications, 2002, pp. 75-76, 89.

128 For example the international norms that could change the behaviour of states, or the norms that make institutions work, infilling them with "meaning and content". James FEARON, Alexander WENDT, *art. cit.*, pp. 76, 79, 81; Alexander WENDT, "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, No. 2, 1992, pp. 399 *sqq*. The following paragraph is relevant in reasoning the EU's conditionalism: "In periods of relatively stable role identities, ideas and structures may become reified and thus treated as things that exist independently of social action. If so, the second stage is one of denaturalization, of identifying the practices that reproduce seemingly inevitable ideas about self and other; to that extent, it is a form of "critical" rather than "problem-solving" theory. The result of such a critique should be an identification of new "possible selves" and aspirations". *Ibidem*, p. 420.

129 Agents are members of community, they could act by their relationships with the members of community (the structure). IDEM, "Agent-structure Problem in International Relations Theory", *International Organization,* Vol. 41, No. 3, 1987, pp. 337 *sqq*.

concerned **to cooperate** with its neighbours… to develop projects of **common interest**"[130]. Although more complex than the *RA*, the *SP* had a **constitutive** objective and a **holistic** approach for its beneficiaries, namely to enhance the "peace, stability and prosperity" in the Balkans, but with regards to the states around the Balkans. Conceived as a "forum for political, economic and social dialogue" based on a differentiated contractual relationship with all the Balkan states, but according to their "individual situations", the *SP* accepted as possible the future integration of the involved states[131]. Hence, the EU openly offered to its beneficiaries a new political, economical and social identity, a **European** one, **opposed to** some negative characteristics associated to the **Balkanism**, from different and nuanced perspectives, but mainly from a political point of view, linked to the conflict and confirmed by the ongoing war. The supported, financed and surveyed communities have to throw off the negative elements of their identities, proving acceptance of the new one which, given its undeniable achievements[132] is confirmed as *superior*[133]. Proving these intentions of change should be realised by accepting and assuming the EU's conditions, and transforming these conditions into beneficiaries' own motivations in order **to constitute** a new, better society. Recognising and adopting the EU's objectives should mean to change the collective behaviour according to "the logic of consequences", to prefer (the collective "self-interest", as equivalent with realism)[134] the norms as basis of a better and secure[135] life, and so to become part of the superior idea, that of Europe[136], and to gain a new identity. Thus, the role of norms is to determinate a positive causality, a spill-over effect where the good causes provoke positive results. Although EU established the norms, the relations between EU and the parties of the conflict, and the relations between (some of) the parties of the conflict were conceived as relations between some ones that have common interests and objectives, achievable by (different) norms. Norms were essential for the meeting of the two parts, the EU and the Balkan states, in the same idea

---

130 "Preparation for the European Council Meeting in Turin and the Intergovernmental Conference", *loc. cit.*

131 Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament"; "Cologne European Council. Presidency Conclusions", 3-4 June 1999, http://www.cvce.eu/en/obj/presidency_conclusions_cologne_european_council_3_and_4_june_1999-en-cddd5ebb-2ed9-4ec1-95e9-faaf352f9860.html, cited Jan. 03, 2016.

132 The words of Prodi evoke the "manifest destiny" that the EU considered it had: "Europe needs to project its model of society into the wider world. … we have a unique historic experience to offer […] of liberating people from poverty, war, oppression and intolerance […] of development and continental integration based on the principles of democracy, freedom and solidarity – and it is a model that works". Romano PRODI, "2000 - 2005: Shaping the New Europe", Speech 00/41/, Strasbourg, 15 Feb. 2000, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-41_en.htm, cited Jan. 10, 2016.

133 Europeanisation = de-Balkanisation, *cf.* Srdjan VUCETIC, "The Stability Pact for South-Eastern Europe as a Security Community-Building Institution", *Southeast European Politics,* Vol. 2, No. 2, 2001, pp. 110-112.

134 James FEARON, Alexander WENDT, *art. cit.*, pp. 81-83.

135 Srdjan VUCETIC, *art. cit.*, pp. 111-112.

136 Vucetic considers that the EU congratulated the Balkans with the surname of South Eastern Europe in order to encourage these countries in their way to Europeanisation (*Ibidem*, p. 112), but this could be considered from the wider perspective of the closeness between the agents (the EU) and the structure (the Balkans).

of Europe.

Relatively early after the launch of *RA* and *SP*, in 2001 Vucetic evaluates in a positive way the general utility of *SP* for the Western Balkans, but posits that "the Balkan states have never completely 'Europeanized'", and although "most of the region is in the process of transition from communist autocracies to pluralist democracies… the thorny process of state- and nation-building is far from over in most parts of the region"[137]. This raises several questions: Did approaching the problems of the Western Balkans through constructivist tools really produced a spill-over cause-outcome effect? Or was it inappropriate for the problems of this region? Was another parallel approach necessary, more focused on some specific problems of a region that just emerged from a war? Vucetic was right in his assertion on the state of the region[138], but he also admits that *SP* acted as an institution for the Balkan states, which have to socialize in the framework proposed by the EU, but the real solution was "to follow the example of Western Europeans and try to resolve their conflicts themselves through closer cooperation"[139].

Considering Vucetic's analysis, it is possible to say that mediation and the economic approach of the nineties showed the limits of constructivism[140], but realism, with its core characteristics, was incompatible with the European values and principles, an so the only solution was considered a combination between the two, or rather to refine realism with some traits of constructivism. The EU could not leave the Balkan states alone in their transition to democracy, thus it prepared its momentous enlargement to the East. The speech of Prodi in February 2000 revealed the fact that the EU was completely aware about the situation in the Balkans "**The Balkans situation** is an acid test of our ability to deliver the effective action on which our credibility depends. **Here, if anywhere, the gap between rhetoric and reality had to disappear**" and announced the establishment of the Balkans Task Force in the External Relations DG. This statement represented a milestone for the EU's presence in the Western Balkans, and the political will of the Prodi Commission, installed in 2000, to change both the strategy and perspective of EU's involvement in the region. Hence, the two military missions coincided with (and were a result of) the adoption, in December 2003, of the first European security strategy, suggestively entitled "A Secure Europe in a Better World" and opened the way for the EU to assume the role of an **engaged** partner[141] in peace-keeping missions, a role not always properly evaluated and accepted by the classical international actors, which support rather the containment or more aggressive answers.

---

137 *Ibidem*, p. 111.

138 The time of implementing *RA* and *SP* was still very short, the effects were not possible to appear so fast in an area that just emerged from a war. Vucetic refers to *SP* as to an institution, and if we consider the claims of Meyer about the long-term role of institutions in creating a security structure (envisaged for Balkans too), the situation of Balkans in 2001 is completely understandable.

139 Srdjan VUCETIC, *art. cit.*, pp. 113, 115.

140 Anastasakis and Bojičić-Dželilović consider *RA* and *SP* as being dedicated especially to the economical and political elite, not to civil society, so it is possible to consider them rather from a realist than a constructivist perspective. Othon ANASTASAKIS and Vesna BOJIČIĆ-DŽELILOVIĆ, "Balkan Regional Cooperation & European Integration", The Hellenic Observatory, The European Institute, The London School of Economics and Political Science, July 2002, p. 54, cited Nov. 24, 2015, http://eprints.lse.ac.uk/5706/1/policyPaper2.pdf.

141 Richard N. HAASS, Meghan L. O'SULLIVAN, „Terms of Engagement: Alternatives to punitive policies", *Survival,* Vol. 42, No. 2, summer 2000, pp. 113-135.

The new approach: constructivism engrafted with realism? And vice-versa…

The use of the military forces is a feature of the early realist approaches concerning the international relations system: the war is a legitimate means of foreign policy, which should not be assessed with ethical criteria. But the EU's military forces, though classical by their inception, were not used for a classical war. The EU approached in a different way the situation of the civil war in the Balkans, although it would have been very easy to associate this war to the "state of anarchy" between some "groups of conflict" (the new states), which were in the process to "maximise their own interests and power", no matter how unimportant their goals would seem from the outside. It is possible to find in this general survey the materialisation of almost all the main assertions of realism (except for the "balance of power"), whether they concern relations between the newly emerged Balkan states or their relations with third parties. At the same time, considering the main goals of the two EU's military actions in the Western Balkans, it is possible to reveal some complementary assertions about realism: any organisation (even the newly independent states) could be an autonomous actor of the system of international relations; the appeal to war/military forces as a tool to solve divergences; reporting of the different actors involved in the war to international law and organisations (in our case the OPA and Dayton Agreement, and EU).

The specificity of the peace-keeping actions deployed by the EU in Macedonia and BiH is the combination between the *soft* and the *hard* skills in the hands of national/classical military forces, whose new mission was not to combat, but to maintain the recently installed peace. The aims of the EU's military missions concerned "disarmament of armed groups, reintegration of warring sides, conducting fair elections, implementing justice and reconciliations", which need "physical stamina, as well as mental dexterity". So, the *soft* skills referred to the capacity to interact, to communicate and to build relations with different local social and cultural groups, to negotiate and to be flexible (capacity of adaptation) in the negotiation process, to empathise with special groups or individuals (war refugees, orphans), to be patient, to have confidence in delegating authority or to engage with non-military people, to be open to team work[142]. All these approaches and necessary human qualities are specific for a given type of social relations, based on the idea that the others are not our enemies, but they could be our friends. The **holistic** perspective promoted by constructivism is obvious in this approach, as well as a characteristic that was not so evident in *RA* and *SP*: the **closeness** between the **agents** (the EU's military troops) and the **structure** (the different types of interlocutors, from local civil and military officials to refugees and natives of different ages)[143].

This unusual military approach of the conflict zones and the different approach of the concept of "interest" determined some researchers to consider the EU's common foreign policy as one devoid of strategy, with "limited ambitions", based on "an inductive and experimental approach" and very challenging for the adepts of realist "inter-

142

Ünsal SIGRI *et al*., *art. cit.*, pp. 49-50. See also Maris Luisa MANISCALCO *et al.,* "Working Together", in Nina LEONHARD *et al.* (Eds.), *Military Co-operation in Multinational Missions: The Case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina*, Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, FORUM International 28, Apr. 2008, pp. 89-121, http://www.mgfa.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/foruminternational28.pdf, cited Dec. 23, 2015.

143

The studies showed that the participants to the EU's military missions were not all the time well equipped with these soft skills (Ünsal SIGRI *et al*., *art. cit.*, p. 49), but we have to remember that the member states were the selectors of the personnel participating in these missions). The lessons learned pointed out to the problem of civilian-military cooperation in the case of Althea, of communication between different EU agents, of delegating tasks to local authorities, in cooperation with BiH's army forces. CUE, "Op ALTHEA – Consolidated Report on "Historical Lessons Identified" from the Execution of Operation ALTHEA", 14181/1/07, Brussels, 11 Mar. 2013, pp. 8-10, 12, http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/10/84/EU_108489/imfname_10395831.pdf, cited Jan. 13, 2015.

state competition for security"[144]. However, it is necessary to consider the complexity of the atypical multilevel approach of the EU towards the Balkans, different in its way to act both from the UN (which provides military assistance and distributes water, food or medicines) and from NATO (which is present only with military forces). The assessment of the two missions has to consider not only the results of (not) using the military forces to combat, but how exactly the interdependent economic and military actions of the EU succeeded to solve some of the existing problems. I must highlight the fact that not even the classical military actions solve everything, and countless examples in this regard could be offered. Furthermore, the classical military actions leave a series of issues that must be addressed by the peacekeeping missions and whose solution usually takes quite a long time.

Analysing the development of the two missions, it is possible to reveal some actions that could be associated with a realist approach from the part of the EU. Hence, there were some cases when the EU tried to **maximise its own interests and power**[145]. During Concordia, the EU maintained under its political control and strategic direction the chain of command of the mission, although in cooperation with NATO[146]; it entered in competition with NATO on how to approach the issue of borders by the Macedonian authorities (as a military – NATO – or as a civil issue – the EU), an event that could be considered as an attempt of the EU to impose itself against NATO[147]. At the same time, the EU fought for its purpose to develop a military mission in BiH against the opposition of USA and this opposition determined the decision "to establish a collective planning capability to be made available to the EU for autonomous crisis management", the role of which was one of a hidden headquarter and which received a negative reply from the part of the UK and USA and lead to, in the end, some new approaches regarding the relations (in fact, a deeper cooperation) between the EU and NATO in crisis management[148]. Mace considers that this compromise established the right of the USA "of first refusal" regarding a mission to be developed and so imposed the pre-eminence of NATO over the EU and eliminated the possibility for the EU to create "an independent EU headquarters", although prefigured only for "certain circumstances" (when "no national HQ is identified")[149]. One should appreciate the fight of the EU to impose its view against the USA, especially that these attempts "opened the way for the EU to begin negotiating with NATO on a handover", and this against the USA's "cautious" reaction: "how [do] they implement these arrangements?"[150].

---

144 Benjamin POHL, "Neither Bandwagoning nor Balancing: Explaining Europe's Security Policy", *Contemporary Security Policy,* Vol. 34, No. 2, 2013, pp. 355 *sqq*.

145 Although these terms could raise some contradictory discussions related to their meanings for the EU, I will not detail, with the hope that the reader will understand them in terms of pacification, democratisation, and europeanisation.

146 Catriona MACE, *art. cit.*, p. 482.

147 *Ibidem*, p. 483.

148 *Ibidem*, p. 484.

149 *Ibidem*.

150 *Ibidem*, pp. 485-486.

It is obvious that the **interests**, the objectives and the tools of the EU were not all the time similar with those of NATO. However, working with NATO was important for the international visibility of the EU as a security provider, and thus for the realist objective **to maximise the interests and power**: although the EU's orientation to a partnership with the UN was already announced in 2001[151] (before Berlin Plus, settled in 2002), the EU has chosen to engage individually, taking over both the assets and the role of NATO in Macedonia and BiH, and when this objective was reached it acted further to improve and institutionalise its co-operation with the UN. When the strongest actor was removed, the weaker one was good to realise a partnership and to act together. Thus, it is not by chance that the EU concomitantly directed to the cooperation with UN[152] and offered its support to the UN's "peacekeeping and peace-making operations", with the objective to contribute, together, to the global "peace and security", in particular, but also in order to develop the EU's "security and defence policy and capabilities"[153]. The two parties signed a joint declaration on their cooperation in crisis management, EU recognising the pre-eminence of the UN in this area, and established the practical steps to be realised in their cooperation: **planning** (reciprocal assistance and cooperation between their units); **training** (establishment of common standards, synchronisation of actions and institutionalisation of training actions); **communication** (between different types of officials and the ones responsible); and **best practices** (exchange of lessons learned)[154]. The realism of the EU's option for the co-operation with UN is very properly highlighted by Mace: "Operation Concordia demonstrates that the EU is capable of conducting small-scale military crisis management operations in support of its CFSP objectives and that the Berlin Plus arrangements for EU access to NATO assets are functioning well at the operational level. […] The challenge for the Union in each future crisis management operation will be to work with other concerned international organizations – the UN, NATO or the OSCE – to select the most appropriate tools for the job"[155]. In the case of the Balkans, the EU opted timely for the right solutions, acting in three directions that could **maximise its interests and power**: continuing its cooperation with NATO by Althea; finding a similar partner, the UN; and remaining in the region with individual mission (both in Macedonia, where it replaced the

---

151 Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building an Effective Partnership with the United Nations in the Fields of Development and Humanitarian Affairs", COM(2001) 231 final, Brussels 02.05.2001,, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0231:FIN:EN:PDF, cited Nov. 29, 2016.

152 The motivation is a **sample of maximising interests and power**: "the benefits of co-operation, combining the universal legitimacy of the UN with the EU's economic and political clout, are now beyond debate". Commission of the European Communities, "The European Union and the United Nations: The Choice of Multilateralism", COM(2003) 526 final, Brussels, 10.09.2003, p. 11, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0526&from=EN, cited Jan. 22, 2016.

153 *Ibidem*, p. 7.

154 "Joint Declaration on UN-EU Co-operation in Crisis Management", *European Union Delegation to the United Nations*, http://eu-un.europa.eu/articles/en/article_2768_en.htm, cited Jan. 23, 2016. The methods to apply these intentions were also established and demonstrate the multiple similarities and convergences between the two organisations. "EU-UN Co-operation in Military Crisis Management Operations Elements of Implementation of the EU-UN Joint Declaration. Adopted by the European Council (17-18 June 2004)", http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU-UN_co-operation_in_Military_Crisis_Management_Operations.pdf, cited Dec. 08, 2016.

155 Catriona MACE, *art. cit.*, pp. 486-487.

military mission Concordia with its own police mission, Proxima, and in BiH, where it started the EUPM)[156].

The fact that classical military actions were not foreseen, alongside the use of non-military structures in support of a military mission, both consolidate the constructivist dimension of the two missions while the realist dimension could be considered as reduced. For the EU the war is not "a legitimate means of foreign policy", and when it uses the military forces on the territory of another state it considers the military forces of this state as "friendly forces"[157] to whom the EU has given a helping hand to achieve some commonly established objectives[158]. It is a characteristic of constructivism to consider the others as friends, although it is a negotiated and monitored friendship. The regional initiatives of the EU in the Balkans could be considered both as a materialisation of the Kantian approach of relations between the international actors, where all the parts are considered as being friends[159], and from the perspective of the "community of security" of Karl Deutsch, some of its characteristics (compatibility of values on political behavior; closer and more effective economic relations; improving political and administrative capacity; increasing the quality of the political elite; building social communication between different regions and social groups; establishing various channels of communication and exchange between groups; mutual predictability of social and political behavior[160]) being very obvious to be followed through the EU's actions. Though the approaches of Deutsch could be considered rather from a constructivist/Kantian perspective (**i, ii, iii, iv**), they rely on a very realistic objective both of the states and the EU: to **maximise their interests and power**, both for the states as separate entities and for their common organisation, the EU. The EU's military intervention enrols in a larger international approach concerning the use of military force, which has to become more moral (namely to help in maintaining the "liberal values, human

156 However, Gross considers that the parallel presence of NATO "made it difficult for the EU to establish itself as the primary security provider but also the main political actor vis-à-vis Macedonian authorities". Eva GROSS, *art. cit.*, p. 177.

157 "Progress made in the implementation of defence reform has enabled EUFOR to consider the armed forces of BiH (AFBiH) as 'friendly forces'". CUE, "Op ALTHEA…*cit.*", p. 12. The proof of "friendly approach": "Relationship building amongst the military personnel of EUFOR plays an important role in the implementation of peacekeeping operations and bears resemblance to building relations with local military personnel. That is, it enables peacekeepers to be patient and show required tolerance when others make mistakes due to inexperience. […] Besides that, building relations with military personnel of EUFOR results in creation of friendships, courtesy, mutual respect and confidence among peacekeepers of different countries, which later on causes gathering around common goals and collaboration. […] On a foreign land, the soft skill of cultural awareness admittedly should be crucial for every peacekeeper who interacts either with each other or with local people. […] …soft skills have become one of the essential issues to which attention should be paid, in addition to peacekeepers' technical skills, because, peacekeepers act in almost peaceful but stressful environments which are prone to change toward conflicts easily". Ünsal SIGRI *et al*., *art. cit.*, pp. 52-53.

158 This perspective opposes to the classical idea of military force and induces a quite high skepticism amongst the supporters of realist solutions (USA), who at the time opposed the idea that the American army should be used in peacekeeping and humanitarian operations. The words of Condoleeza Rice are very suggestive: "We don't need to have the 82nd Airborne escorting kids to kindergarten". Steve CHAPMAN, "The 2000 Campaign: The Military; Bush Would Stop U.S. Peacekeeping in Balkan Fights", *The New York Times*, 21 Oct. 2000, http://www.nytimes.com/2000/10/21/us/the-2000-campaign-the-military-bush-would-stop-us-peacekeeping-in-balkan-fights.html?pagewanted=all, cited Feb. 01, 2016.

159 Alexander WENDT, *Teoria socială a relațiilor internaționale*, Iași, Ed. Polirom, 2011.

160 Robert L. PFALTZGRAFF, "Karl Deutsch and the Study of Political Science", *Political Science Reviewer,* Vol. 2, 1972, pp. 99-100.

rights and democracy") and more legitimate (involving more states and international organisations)[161]. Hence, although NATO's presence could be considered as limitative for the development of the EU realism in what concerns the use of force, it didn't completely block the EU's realist approaches in the framework of international tendencies, where interconnections with constructivist principles are largely discussed[162].

Closing notes

As the reality showed for different situations, it is not possible to find in different international actions all the characteristics and principles of a given theory, as such there are many cases when it is not possible to find in a given international action the principles and characteristics of only one of the theories of international relations. As regarding constructivism and realism, these are two theories of international relations whose principles and core values are completely different, and both were very often used to criticise the EU: because the EU is based on its foreign actions on constructivism's principles and core values, and because it didn't use the realism's tools in order to produce some rapid and visible effects in the theatres of operations. However, as "distributor of security" the EU acted in an atypical and complex way[163], focusing especially on constructivist principles in order to share its own solutions regarding the conflict resolution and the management of post-conflict situation. As for any international intervention, no matter who the actor is, many criticisms are possible. Given the multitude of actors involved in specific moments and through different instruments in solving and managing the Balkan conflict, it is not so easy to establish which of them was more efficient and really adopted the better solution. Probably they rather completed each other, despite of any mistake that was possible under the pressure of some *ad-hoc* events. One question often raised on the EU's actions concerns its capacity to adapt in due time its actions to the challenges of external environment.

Other questions focusing on the EU's adequacy to the events emerged or could arise: was the EU's Kantian vision regarding relations with third parties adequate to their social and especially political culture? Was and/or still is the EU, through its Kantian vision, one step ahead of its time? In the context of the Ukraine crisis, can it be said that the EU lost in the benefit of a realist approach? But these questions can make room for some other at least as important as

---

161 Aleksandra KRAKIEVICZ, „Morality vs. Legality: European Responses to the Changing Norms of Military Intervention", *Journal of Contemporary European Research,* Vol. 3, No. 1, 2007, pp. 39-40.

162 One of the latest proofs of the EU's realism has manifested in the context of the crisis of Crimea and Russia's very provocative policies concerning the EU and USA. Hence, EU has decided to maintain Althea and to defend in this way the results of its work for more than a decade, work that refers even to EU's efforts to oppose Russia's attempts to influence the wide area of Western Balkans (Bodo WEBER, Kurt BASSUENER, "The Western Balkans and the Ukraine Crisis – A Changed Game for EU and US Policies?", *DPC Policy Paper*, Berlin – Sarajevo, Sep. 2014, p. II, http://democratizationpolicy.org/uimages/DPC%20Policy%20Paper%20Western%20Balkans%20&%20Ukraine%20crisis.pdf, cited Dec. 28, 2015). However, despite of imposed sanctions (with a double role: both a realist – punishment and correction – and a constructivist one – sanctions allow to maintain some relationships, which develop again in a "conditioned friendship") the EU seems to be not disposed for more trenchant policies towards Russia (*i.e.* peacekeeping troops in Ukraine), but considering the new attitudes of some of its members in their relations with Russia, this reticence could be considered as a proof of realist approach (the consensus to develop this type of missions is actually difficult to be obtained).

163 "The 'added value' of EU crisis management is the Union's ability to deploy a range of instruments, financial, civilian and military, in a coordinated manner" (Catriona MACE, *art. cit.*, p. 474), an approach considered typical for engagement as a strategy and **option** of foreign-policy which beside sanctions and/or military force "depends to a significant degree on positive incentives to achieve its objectives". Richard N. HAASS, Meghan L. O'SULLIVAN, *art. cit.*, p. 2.

the previous ones: could realism still be evaluated only from the perspective of the use of military force in the classical way by the classical international actors? What is or what could realism mean for the supranational political actors, as the EU would like to be? What is realism for supranational actors who often have different interests, but who must cooperate with other national (so with highly realist potential) or supranational actors in order to achieve these interests? Which are or could be the new dimensions of realism related to the conflicts of the global and highly technology-dependent world?

Unlike its partners, NATO or the UN, the EU was novice[164] both in the process of mediation in a situation of conflict and as a participant in military actions. While the USA and NATO developed targeted approaches (rapid – but short-term – problem solving), the EU developed both micro- and macro-regional approaches (constructivism) for both political elites (realism) and economic and social environment (constructivism[165]), trying to solve problems in the long term and for more different levels. The EU's military actions combining both constructivist and realist principles and tools, whether they are considered the result of a demand ("learning by doing") or that of a search (a rational choice, a solution adopted following an analysis of the situation), they followed the so old (and often used) principle of the *stick and carrot*. Nevertheless, the 'stick' of the EU was not so inflexible and harsh as that of classical geopolitical actors, while the carrot was not so difficult to obtain by those who were determined to follow certain rules. If the results of EU's actions are not the expected ones, as Vucetic appreciated[166], this is not because constructivism is a compromised approach, but especially because the process of assuming the norms needs more time and, probably, a greater firmness of (some leaders of) the EU against the acts of corruption or of the situations of non-compliance of the norms which would have made impossible the decay of "desires to do right"[167]. According to Vucetic the Balkan states have never completely 'Europeanized'. However, "the Western Balkans hold a special place in European security because much of the impetus to create the ESDP came from the conflicts in former Yugoslavia during the 1990s and the EU's inability to formulate an appropriate response"[168]. The Balkans were also the place where the EU practised for the first time its CFSP/EDSP, where it affirmed itself as regional/international actor, where it had to confront the realism of USA, NATO and Russia and to propose its own solutions to their approaches, to oppose through its own solution, to present itself as a solution. And it is possible to consider the EU's actions as realist because of its attempts to replace a military alliance, in an area at risk of conflict, despite the lack of experience and limited capabilities (lightly armed); because of its new perceptions on its own security; because its consent to act with NATO, using the infrastructure of NATO and continuing the actions and types of operations performed by NATO, thus gaining more credibility. If at the moment the realism of the force seems to gain more ground, this is because the parties (the member states) have betrayed the whole, which they do not even realize yet they form.

---

164 Up to Concordia, the EU never coordinated any peacekeeping action.

165 But realism according to James FEARON, Alexander WENDT, *art. cit.*, p. 83. Not clear

166 Srdjan VUCETIC, *art. cit.*, p. 111.

167 James FEARON, Alexander WENDT, *art. cit.*, p. 83.

168 Eva GROSS, "Civilian and Military Missions in the Western Balkans", in Michael EMERSON, Eva GROSS (Eds.), *Evaluating the EU's Crisis Missions in the Balkans*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2011, p. 127.

Les investissements directs étrangers chinois en Europe : stratégies et localisations

Xavier RICHET[169]

Xavier Richet est Professeur Emérite à l'université de la Sorbonne nouvelle, titulaire d'une chaire *Jean Monnet* d'économie des élargissements européens. Au cours des trois dernières années, il a coordonné avec des chercheurs bulgares, croates, roumains, serbes et français le projet de recherche BALKINT supporté par le programme *Lifelong Learning Programme* de l'Union européenne. Dans ce cadre, il s'est intéressé plus particulièrement au rôle des investissements directs étrangers comme facteur de restructuration et de spécialisation des économies de la région. Il a récemment co-édité plusieurs ouvrages dont : *China and the Global Crisis. A Comparison with Europe* (ed. with J.-P. Cabestan and J.-F. Di Meglio), Routledge, 2012 ; *Strategies of Multinational Corporations and Social Regulations. Asian and European Perspectives* (ed. with V. Delteil and P. Dieuaide), Springer, Heidelberg, 2014 ; *Chine, Inde : les firmes au cœur de l'émergence* (ed. with J.-F. Huchet and J. Ruet), PUR, Rennes, 2015 ;*Le Maghreb à l'épreuve de la mondialisation* (ed. with Nadji Safir), L'Harmattan, Bibliothèque de l'IReMMO, Paris, 2016 ; *Western Balkans Integrating the EU : Challenges, Policies, Issues* (ed. with S. Redzepagic), CEMAFI International, Nice, 2016.

Abstract

Chinese outward direct investments have begun to pour among european economies. Although they are still limited in volume compared with other destinations (Asia, Latin America), they cover almost all sectors and countries with strong concentration among the most industrial countries of the region entering through different modes : mergers and acquisitions, greenfields, majority or minority stakes. This paper addresses several questions among which the divide between countries (EU-15 and the others) in terms of attractiveness, the diversity of Chinese investors (industry, services, finance), the motivation for investing in the region : market expansion, or integrating regional value chains, Southern european countries, including the Western Balkans.

Introduction

Le niveau des réserves de change accumulées par la Chine au cours de ces dernières

169

La rédaction de cet article a bénéficié du soutien du programme BALKINT(www.Balkint.eu) financé par l'Union européenne. L'auteur tient à remercier pour leurs remarques constructives les participants à plusieurs séminaires et conférences qui se sont tenus à Paris, Pékin, Sofia, Moscou, Belgrade. Il remercie tout particulièrement Guilhem Fabre et Thierry Pairault pour leurs remarques.

décennies alimente les espoirs et aussi les craintes de pays, voire de régions, aujourd'hui de potentiels récipiendaires de cette manne générée par l' « Etat-Parti chinois»[170]. Ce dernier déterminerait et orchestrerait la distribution de ces réserves à travers le monde pour acquérir des ressources minérales, fossiles[171], des technologies, développer des marchés, créer de nouvelles routes commerciales. Certains projets semblent pharaoniques voire difficilement atteignables tel celui visant à relier le Pacifique et l'Atlantique à travers le Pérou et le Brésil, ou encore le doublement du canal de Panama.

Les investissements directs étrangers (IDE) chinois se sont concentrés au cours des dernières décennies vers les pays détenant d'importantes ressources naturelles (Pays du Golfe, Afrique, Amérique latine). On constate depuis quelques années une forte attractivité des économies de marché développées et intermédiaires, notamment européennes, membres de l'Union européenne (UE-28[172]), des pays en attente de la rejoindre (Balkans occidentaux) ainsi que des voisins plus à l'Est – Russie, Ukraine, Biélorussie[173].

Espoirs d'un côté, car ces investissements viennent palier le faible niveau de formation brute de capital fixe observée depuis la crise de 2008 dans l'Union européenne même si cette dernière demeure la première destination pour les IDE devant les Etats-Unis et la Chine[174]. Les IDE en provenance de Chine constituent un complément aux investissements de l'UE-15 vers les Nouveaux états membres (NEM) de l'Union européenne et des Balkans occidentaux en phase d'accession. Les projets initiés par la Chine (*One Belt, One Road*, « 16+1 »[175]) s'inscrivent dans cette stratégie. Les accords bilatéraux dans cette région privilégient toutefois la construction d'infrastructures financées en grande partie par la Chine. A proprement parler, on ne peut donc pas parler d'IDE.

Crainte d'un autre côté de voir des firmes chinoises prendre le contrôle de « joyaux » industriels en acquérant totalement ou partiellement des segments du système industriel européen[176]. Cette offensive[177] est tous azimuts et concerne la plupart des secteurs, des pays de l'UE. Tels les bourgeois de Calais, les autorités nationales au sein de l'UE déploient un tapis rouge en direction de ces investisseurs d'un type nouveau[178] au risque de provoquer un dumping fiscal et des pratiques de moins disant pour attirer cette manne dans les pays de l'est et du sud-est de

---

170 Jean-Paul GUICHARD, *L'Etat-Parti chinois et les multinationales. L'inquiétante alliance*, L'Harmattan, Paris, 2014.

171 Outre-Terre, *Chinafrique avez-vous dit ?*, Paris, 2011, n° 30.

172 EU-28= EU 15 plus 13 Nouveaux Etats Membres (dont 11 anciennes économies socialistes).

173 Xavier RICHET, *Regional development and intra-firm networks in the enlarged European Union: the role of Foreign Direct Investment,* in Srdjan REDZEPAGIC, Xavier RICHET (Eds.) *Western Balkans Integrating the EU : Challenges, Policies, Issues*, CEMAFI international, Nice, 2016.

174 Ernst & Young, « Riding the Silk Road sees outbound investment boom », *Outlook for China's outward foreign direct investment*, March 2015.

175 Accord qui associe la Chine et les pays d'Europe centrale et du sud : les nouveaux pays membres de l'UE (Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, République tchèque, Slovaquie, Roumanie, Slovénie Pologne) et balkaniques (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Macédoine, Montenegro).

176 *Cf.* l'entrée dans le capital d'Areva, de PSA, du Club Med et récemment le projet d'acquisition du groupe suisse Syngenta.

177 Philippe Le CORRE, Alain SEPULCHRE, *L'offensive chinoise Europe*, Fayard, Paris, 2015.

178 *Cf.* la récente visite du président chinois Xi Jiping en Grande Bretagne et l'accueil « royal » qui lui a été réservé.

l'Europe[179].

La décision d'investir dans cette partie du monde (comme ailleurs) n'est plus seulement l'œuvre des seules firmes d'Etat. On y trouve des sociétés cotées en bourse, non-étatiques, firmes privées, des PME, des *start-up* et *born globals*[180] même, de plus en plus, des firmes familiales de petite taille dont la présence maille les territoires à travers la région[181] .

La présence des firmes chinoises au sud de l'Europe constituerait une menace sur les intégrations futures pour les firmes Ouest-européennes qui ont joué un rôle essentiel dans la transformation du paysage industriel dans cette région. Pour cela, il faudrait que ces investissements engendrent des flux d'activités et d'échanges qui s'opéreraient en parallèle avec ceux qui existent déjà avec l'Union Européenne, principal partenaire de ces pays en voie d'intégration. Pour les pays déjà membres (Bulgarie, Roumanie) ces IDE provenant de Chine constituent un complément aux IDE en provenance de l'UE, principal pourvoyeur de capital étranger dans la région.

Voie de passage vers le nord de l'Europe ou terres d'opportunités ? Les Balkans occidentaux offrent quelques potentialités aux investisseurs chinois mais limitées si l'on songe à l'importance des coûts irrécupérables[182] engendrés par les conflits qui, durant une décennie, ont durablement affecté le tissu industriel de ces économies, notamment de l'ancienne Yougoslavie, aux difficultés d'assurer un environnement économique stable.

Ainsi l'Europe, au sens large, devient une nouvelle destination prisée pour les IDE chinois. Leur distribution géographique, sectorielle, en volume, par types d'entreprises, d'un côté, l'attractivité différenciée des économies européennes de l'autre, donnent une image plus complexe de la réalité de l'entrée des capitaux chinois dans la région. Le mouvement d'acquisition n'est pas sans soulever de nombreux risques tant pour les firmes émettrices que pour celles des pays récepteurs en dépit de l'engagement de l'Etat chinois qui apporte sa caution.

On pouvait penser que les IDE chinois dans la région, motivés par des facteurs classiques (cadre institutionnel, coûts des facteurs, ressources, croissance des marchés, insertion dans les chaînes de valeur régionales) se seraient partagés autour de différentes lignes :

X. Une ligne Est-Ouest avec des IDE de type fusion-acquisition vers des secteurs à hautes et moyenne technologies dans l'UE-15 et des investissements de type *greenfield* et à faible coût de main d'œuvre dans les Nouveaux Etats Membres.

XI. Une ligne Nord-Sud au sein de l'UE-15 avec une concentration des IDE au nord de l'Europe

---

179 Ian BOND, « China's European charm offensive : Silk Road or Silk Rope ? », *Centre for European Reform* (www.cer.org.uk), 2015.

180 C. MERCIER-SUIZA, Simin LIN, « Les *Born Globals* chinoises de la province du Zhejiang : un exemple réussi d'insertion dans les chaînes mondiales de valeur » in L'industrialisation au sud, *Autrepart*, n° 69, 2014.

181 Juan Pablo CARDENA, Heriberto ARAÙJO, *Le siècle de la Chine. Comment Pékin refait le monde à son image*, Paris, Flammarion, 2013.

182 Absence d'investissements pendant plusieurs décennies, impact de la désintégration économique de l'ancien espace yougoslave, destructions physiques et humaines (guerres inter-ethniques, bombardements de l'OTAN), émigration massive.

en direction des IDE à haute valeur ajoutée et du sud à plus faible valeur ajoutée

XII. Une ligne Sud-Est (pays en attente, pays du Sud Est de l'Europe) afin de tirer parti des opportunités pré-adhésion dues à l'absence de réglementation communautaire, de s'introduire éventuellement dans le jeu régional et d'interférer dans les relations UE-pays Balkaniques, comme on le prête également à la Russie[183].

La distribution des IDE chinois en Europe, comme on le verra, ne suit pas tout à fait cette répartition en raison de facteurs qui tiennent notamment à la variété des investisseurs et à la convergence des politiques économiques dans les pays hôtes même si la crise et la baisse de valeur de nombreux actifs accroissent l'attractivité de ces pays. Il faut noter également des facteurs en provenance du pays émetteur : la diversification spatiale (Amériques, Afrique) et sectorielle, la lutte contre la corruption en Chine qui à la fois freine et amplifie[184] les sorties de capitaux, bride les potentialités entrepreneuriales, enfin le recentrage de la croissance sur le marché domestique.

Dans une première section, on rappellera les évolutions récentes des IDE chinois en général et plus particulièrement en direction des économies de marché développés, notamment en Europe. Dans une seconde section, on présentera les principales destinations à la fois géographique et sectorielle des IDE chinois. Dans une troisième section, on analysera la présence des IDE chinois dans les Balkans. Une section conclusive interprètera la dynamique des IDE en Europe et finalement leur place encore modeste parmi les principaux investisseurs étrangers dans cette partie du monde.

Les firmes chinoises à l'assaut des marchés

L'internationalisation des firmes chinoises, une croissance exponentielle

La Chine a connu une accélération de la croissance de ses IDE au début des années 2000 suite à l'adhésion de la Chine à l'OMC fin 2001 alors que le mouvement d'internationalisation des firmes chinoises remonte au début des années 1980[185]. Après une longue période d'hésitation au cours des décennies précédentes, la montée en puissance de l'économie chinoise a contribué à accélérer le mouvement. La crise de 2008 a amplifié l'envolée et le *boom* des IDE chinois (figures 1 et 3).

L'accumulation de compétences, le besoin de ressources (matières premières), de technologies mais aussi la recherche de nouveaux marchés, au sud et au nord, ont poussé les

183 Ce qui peut se révéler une stratégie risquée pour la Russie en raison de l'instabilité qui règne dans la région : *cf.* les aléas du projet *South Stream* russe avec les récents événements en Syrie.

184 Contrôle plus stricts sur la sortie légale des capitaux d'un côté, fuite des capitaux de l'autre face à la détérioration de la situation macro économique et financières (endettement, baisse des valeurs à la bourse, dévaluation du RMB).

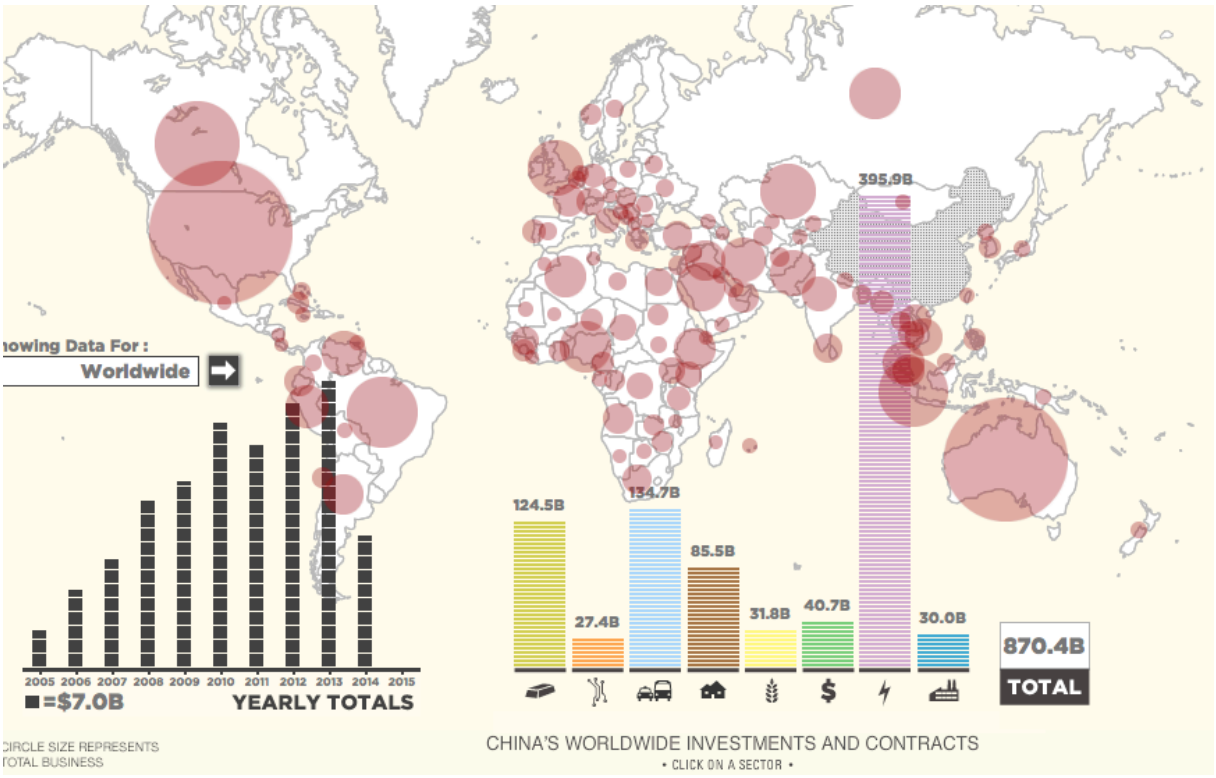
185 Xavier RICHET, « Les firmes chinoises à l'assaut des marchés », in Jean-François HUCHET, Xavier RICHET, Joël RUET, (sous la direction de), *Chine, Inde : les firmes au cœur de l'émergence*, Rennes, Presses universitaires de Rennes ; 2015.

autorités à libéraliser progressivement l'accès des firmes aux financements domestiques et la sortie des capitaux pour lancer les entreprises chinoises à l'assaut des marchés étrangers. L'adhésion de la Chine en 2001 à l'OMC a modifié les règles du jeu: elle a ouvert (partiellement) le marché domestique aux firmes étrangères, les firmes déjà implantées ont acquis une plus grande protection de leurs actifs, en particulier de la technologie (propriété intellectuelle). Pour le gouvernement et les firmes chinoises concernées, s'internationaliser c'était aussi, au-delà d'une « politique de la grandeur », le moyen de se rapprocher des centres producteurs de technologie en tentant d'acquérir des actifs que ces firmes ne pouvaient pas ou plus acquérir localement via la coopération industrielle classique. L'acquisition du groupe suédois Volvo par une compagnie chinoise de taille moyenne Geely illustre cette stratégie[186]. La recherche d'actifs stratégiques est à la fois le moyen de rattrapage technologique et de mise à niveau des firmes domestiques, les rendant capables de concurrencer d'abord les firmes étrangères implantées dans le pays. D'un autre côté, le renforcement des «champions nationaux» grâce au soutien du gouvernement (financements, accès à la recherche-développement) ont permis à certaines firmes d'Etat dans les secteurs industriels classiques (machines, énergie, biens d'équipement) d'approfondir leurs spécialisations et de pouvoir concurrencer les firmes occidentales sur leurs propres marchés (par exemple les firmes chinoises dans le secteur nucléaire en Grande Bretagne, dans la défense en Turquie)[187]. Ces firmes sont parmi les premières à s'être internationalisées.

Figure 1 : Les principales destinations des IDE chinois

[186] Giovanni BALCET, Hua-William WANG, Xavier RICHET, "Geely: a trajectory of catching up and asset-seeking multinational growth" , Paris, *Int. J. Automotive Technology and Management,* Vol. 12, No. 4, 2012.

[187] Jean-François HUCHET, "Du dirigisme au réalisme. La politique industrielle chinoise à l'heure de la globalisation", in Jean-François HUCHET, Xavier RICHET, Joël RUET (sous la direction de), *op. cit*.



Source : China Heritage Foundation[188]

Aujourd'hui, la situation s'est modifiée. L'internationalisation des firmes concerne une variété d'acteurs, de destinations, de secteurs. L'Europe est devenue aujourd'hui une des destinations des investisseurs en provenance de Chine (Encadré 1).

Encadré 1 : Les IDE chinois : Acteurs, Destinations, Objectifs

Une variété d'acteurs :
Le gouvernement central, les Provinces et Municipalités, Les banques d'Etat, les Entreprises d'état, sociétés de capitaux, privées, PME, familiales
Une variété de financements :
Public, subventions, privé, autofinancement,
Une variété de destinations :
US *vs.* Europe ?
Europe : UE-15, UE 28, 1+16
Différents modes d'entrée et de contrôle
Investissements directs : Fusions et acquisitions, investissements vierges
et/ou routes commerciales : *One Belt, One road*, routes de la soie, mer, terre
Contrôle majoritaire, minoritaire des firmes acquises
Différents ciblages :
Technologies : moyennes, hautes
Recherches d'actifs stratégiques *vs.* Marchés pour les produits chinois.
Evasion, investissements circulaires, valorisation, spéculation
Industrie *vs.* Services, finances, immobilier commercial
Spécialisation, Approfondissement vs. Diversification
Le marché chinois ou mondial

188 www.**heritage**.org/**china**-global-investment-tracker

Multinationalisation *vs.* Rapatriement vers le marché domestique, dépeçage d'actifs étrangers Croissance du marché domestique, approfondissement vs. Diversification Multinationalisation *vs.* Rapatriement vers le marché domestique, dépeçage d'actifs étrangers Croissance du marché : le marché chinois ou mondial

Les grandes firmes d'Etat contribuent toujours à la plus grosse partie de la production et des exportations de biens à haute valeur ajoutée. Elles contribuent encore à une grande partie de l'investissement direct étranger même si la part des firmes privées commence à les rattraper (proche de 50-50). L'accès aux technologies via l'investissement dans les économies de marché a été le principal moteur de ce mouvement d'internationalisation avant que d'autres facteurs n'entrent en jeu (recherche de marchés, diversification des risques, placements financiers)[189].

Des investisseurs de différents types

Qui sont les investisseurs chinois ? Initialement, on trouvait presque exclusivement des grandes firmes d'Etat. Il faut distinguer ici plusieurs types d'entreprises quant à leurs formes de contrôle, d'organisation qui donnent une configuration particulière au système industriel chinois[190] , et influent sur les motivations à investir à l'étranger. On y trouve en effet les entreprises d'Etat, soutenues par l'Etat tant en ce qui concerne l'accès au capital, aux innovations, l'aide qui leur est allouée[191] lorsqu'elles partent à l'assaut des marchés étrangers, à la recherche de ressources primaires, de technologies, de marchés. Elles jouissent d'un avantage certain en dépit de leurs faibles performances en comparaison avec les firmes privées chinoises. D'un autre côté, on trouve les firmes non-étatiques de différentes tailles, de formes juridiques (firmes privées cotées en bourse, PME, firmes familiales). Parmi les firmes non-étatiques, de statut privé, on trouve des firmes de la sous-traitance, de type OEM[192] réalisant des produits sur commande.

Figure 2: Les différents types d'entreprises chinoises présentes en Europe

	Entreprises	**Sociétés privées**	**Entrepreneurs,**

189 Cristina CHAMINADE (Ed.), *Driven FDI by Emerging Multinationals in Europe*. Project Report, CIRCLE, Lund University, 2015.

190 Zhao WEI, "Système nationaux d'innovation dans le spays émergents: le cas de la Chine" in Jean-François HUCHET, Xavier RICHET, Joël RUET (sous la direction de), *op. cit*. Voir aussi Jean-François HUCHET, *art. cit.*

191 Usha HALEY, George HALEY, *Subsidies to Chinese Industry. State Capitalism, Business Strategy, and Trade Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

192 OEM (Original Equipment Manufacturing), par opposition à ODM (Original Design Manufacturing) ou OBM (Original Brand Manufacturing) qui développent leurs propres produits.

	d'Etat		**affaires familiales**
Motivations	Recherche d'actifs (infrastructures/ ressources/ technologies clés	Recherche de marchés et d'actifs (secteurs clé de la distribution /Chaînes d'approvisionnement /marques /technologies)	Opportunités d'affaires (combinée avec émigration)
Localisation	Pays européens clés (Allemagne, UK, France...)	UE-15, PECO	PECO et Europe du Sud (Balkans)
Formes d'entrée	Fusions et Acquisitions	Fusions et Acquisitions	Investissements vierges
Partenariat	Firmes multinationales globales et grandes firmes européennes	PME européennes	PME chinoises, chinois ethniques

Source : EU SME (2015[193])

Ces dernières n'ont pas accès à l'innovation publique, souvent difficilement et très peu à celles des donneurs d'ordres. Le passage à un statut d'ODM les poussent à remonter la chaîne de valeur et à acquérir les technologies nécessaires. L'internationalisation de ces firmes, en direction des économies de marché développées est ainsi le moyen d'accéder à ces connaissances et techniques qui leur font défaut (figure 2). La plupart de ces firmes sont confrontées à de nombreux problèmes pour créer de véritables firmes multinationales (Encadré 2) même si elles font preuves de facilités pour s'adapter, assimiler de nouvelles pratiques[194].

Encadré 2 : Une internationalisation limitée ?

IDE chinois vers le Nord:
Recherche d'actifs stratégiques, achat de marques, parts de marché pour produits à hautes et moyennes valeur technologique
Construction de chaînes de valeur chinoises encore faibles, voire inexistantes
Insertion en amont dans les chaînes de valeur internationales/régionales (cf. IDE chinois en Allemagne)
Acquisition d'entreprises en faillite (IBM, Volvo, PSA, Club Med), rapprochement avec entreprises en difficulté (EDF, AREVA)
Multinationalisation:
Les compagnies chinoises opèrent dans les industries traditionnelles (mine, métallurgie), protégées (banques, télécoms) majoritairement des firmes d'Etat
Les groupes chinois réellement internationalisés avec des stratégies globales sont encore très

[193] EU SME Centre, *Chinese Outward Foreign Direct Investment in the EU. Opportunities and Challenges for European SMEs to Link into the Global Value Chain of Chinese Multinational Enterprises*, Pékin, 2015.

[194] Xavier RICHET, « Les firmes chinoises à l'assaut des marchés », in Jean-François HUCHET, Xavier RICHET, Joël RUET, (sous la direction de), *op. cit*.

faibles, peu nombreux Absorption de capacités technologiques et d'innovations encore nécessaires Ressources financières insuffisantes pour assurer le financement

La Chine à la conquête du monde ?

La Chine est-elle en train d'acheter le monde[195]? Mène-t-elle une offensive en Europe[196] grâce à l'inquiétante alliance de l'Etat-Parti et de ses multinationales[197] ? Les récentes acquisitions d'actifs dans toute une série de secteurs, d'aéroports à des clubs de vacances donnent un aperçu de la présence de la Chine sur les marchés des économies développées. Le montage de ces opérations (transparence, origine des financements, liens avec le pouvoir) rend également les observateurs perplexes sur la viabilité de ces projets, la réputation de leurs initiateurs[198].

Dans son ouvrage *Is China Buying the World ?* Peter Nolan[199] analyse l'émergence de la Chine sur le plan international, l'internationalisation de ses firmes, leur soif d'acquisition d'actifs étrangers tant dans le domaine des ressources naturelles, que des technologies. Son analyse relativise la place des IDE chinois en général et en direction des économies émergentes en particulier. Il doute des capacités de la Chine à absorber la technologie par ses acquisitions. Il montre qu'en niveau, les réserves financières de la Chine mobilisées pour réaliser ces acquisitions représentent la capitalisation boursière de seulement deux plus grandes firmes américaines (Exxon, Apple).

Figure 3 -: IDE chinois dans le monde et en Europe

IDE chinois en Europe, 2000-2014 (mios $)	IDE chinois dans le monde

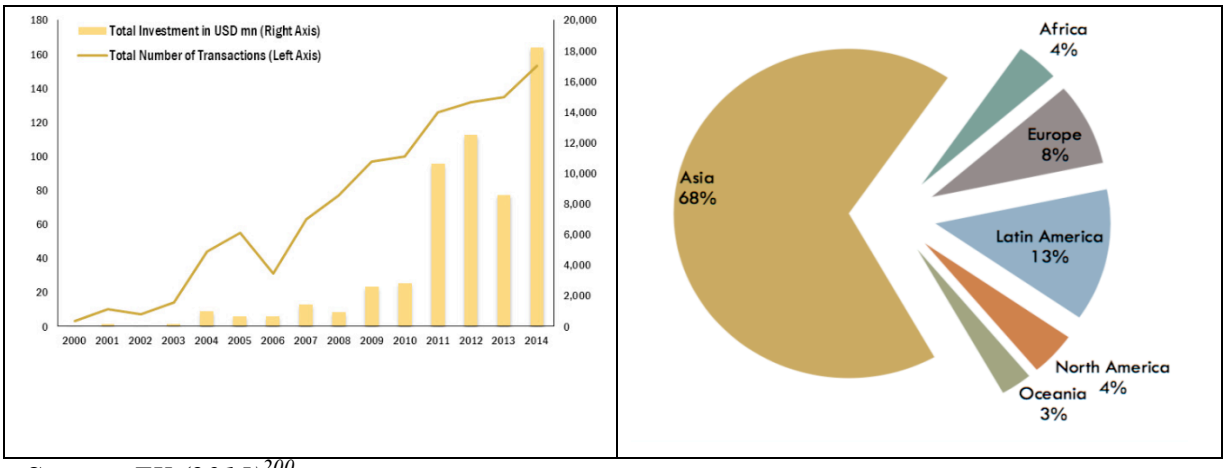
[195] Peter NOLAN, *Is China Buying the World?* Polity Press, Cambridge, 2012.

[196] Philippe Le CORRE, Alain SEPULCHRE, *op. cit*.

[197] Jean-Paul GUICHARD, *L'Etat-Parti chinois et les multinationales. L'inquiétante alliance*, L'Harmattan, Paris, 2014.

[198] L'acquéreur chinois du Club Méditerranée, 15ème fortune chinoise a disparu pendant plusieurs jours, sans donner d'explications concernant son absence. Sur la cohabitation avec et la tolérance des milliardaires dans le système chinois, cf. T. MITCHELL, P. WALDMEIR, « The party versus the elite », *Financial Times*, 20 décembre 2015.

[199] Peter NOLAN, *Is China Buying the World?* Polity Press, Cambridge, 2012.



Source: EY (2015)[200]

Les projets d'investissements chinois sont rapidement devenus les bienvenus tant dans l'UE des 15 que parmi les NEM. Les économies les plus avancées (Grande Bretagne, Allemagne, France) mettent en place des politiques attractives en direction des investisseurs chinois.

Figure 4: Les trois étapes d'entrée des IDE chinois en Europe

Avant le crise (2001-2008)		
La Chine rejoint l'OMC. Dérèglementation domestique, Politique de rattrapage	Les entreprises chinoises : Réagissent à la dérèglementation, OMC, expérimentation, IDE sortants : faible portion en direction de l'UE	UE pas impressionnée par les IDE sortants chinois
Pendant la crise financière (2009-2012)		
Chine : encouragements, « prendre avantage » de la crise de l'UE	Entreprises chinoise : saisir l'opportunité unique	Les états membres se concurrencent pour attirer les IDE chinois
Après la crise (depuis 2013)		
Chine : nouveau gouvernement avec Xi et Li, de nouveaux encouragements et nouvelles initiatives (*Silk road infrastructure Fund*, OBOR)	Les entreprises chinoises continuent à investir en suivant des stratégies plus sophistiquées Multiplicité d'acteurs	UE : traités bilatéraux concernant l'investissement, intérêt collectif/demande du même traitement sur le marché chinois

Source : d'après Jia (2015[201]

[200] Ernst & Young, „Riding the Silk Road sees outbound investment boom", *Outlook for China's outward foreign direct investment*, March 2015.

[201] Jess JIA, „Chinese ODI in Europe: Trends and Implications for the EU", EU-Asia Center, www.eu-asiacentre.eu/pub_details.php?pub_id=174, 15 May 2015.

Une progression rapide des IDE chinois en Europe

Selon le rapport du Rhodium Group (2015) qui suit l'évolution des investissements chinois en Europe, des 28 entre 2000 et 2014 on a dénombré un total de 1047 transactions dont 726 investissements vierges et 321 acquisitions. Les flux annuels d'investissement ont été modestes jusqu'en 2008, s'élèvent à environ 2 milliards de $ en 2009, 2010 avant de monter à 7 milliards en 2011 et 2012. A la suite d'une baisse passagère (6 milliards en 2013), le flux de dépenses s'est élevé à plus de 14 milliards de $ en 2015. Au cours de la période, la valeur cumulée de toutes les transactions s'élevait à 46 milliards de $.

Toujours selon cette étude, le cœur de l'Europe (UE-15) demeure la principale cible. Plus de 50% des IDE cumulés sont allés vers la Grande Bretagne, l'Allemagne, la France au cours de la période 2000-2014. Récemment, les IDE se sont diversifiés géographiquement, notamment en direction des PIGS (Portugal, Italie, Grèce, Espagne), passant de 10% avant 2011 à plus de 30% entre 2012-2014, les firmes chinoises prenant avantage des possibilités d'entrer dans des secteurs jusque-là contrôlés par l'Etat notamment dans le secteur des services publics, des transports. Les NEM ont graduellement accru leur part d'IDE notamment dans les secteurs manufacturiers, agricole, les infrastructures recevant au total 8% des investissements dans la région. La diversification des IDE chinois dans cette partie d'Europe l' s'affirme même si les principaux récipiendaires restent en volume les économies les plus développées et les plus importantes de la région. On constate une forte asymétrie concernant les implantations : en nombre ce sont les NEM et l'Europe du Sud Est (y compris les Balkans) qui reçoivent le plus d'investisseurs chinois (figure 5) en raison d'avantages spécifiques et de niveaux de risques différents (tableau 5).

Finalement les IDE chinois se dirigent en priorité vers l'énergie et le secteur manufacturier avancé. On trouve plus de 13 milliards de $ investis dans les services publics, dans les combustibles fossiles, l'énergie renouvelable. Le secteur manufacturier avancé, incluant l'automobile (6 milliards de $), la machinerie (4 milliards de $), les télécommunications (3 milliards de $) constitue le second secteur suivi par celui des services notamment les transports (2 milliards de $) puis les secteurs à haute valeur ajoutée tels que les biotechnologies et la finance (3 milliards de $). Plus récemment, les sociétés chinoises ont investi dans dans l'agriculture et l'agro-alimentaire (5 milliards de $) et l'immobilier commercial (5 milliards de $).

La législation concernant les investissements étrangers chinois n'est pas encore unifiée au

niveau des 28 permettant aux investisseurs d'en tirer des avantages en termes de mode d'entrée, de fiscalité, de protection. Parallèlement, aux Etats-Unis, autre destination privilégiée des IDE chinois, la législation est devenue plus contraignante notamment pour ce qui concerne les fusions-acquisitions d'actifs stratégiques.

Dans leur ouvrage *L'Offensive chinoise en Europe*, de Philippe Le Corre et Alain Sepulchre[202]présentent la stratégie d'internationalisation des firmes chinoises en direction des économies développées européennes en analysant les moteurs, les moyens, les modes d'entrée de ces firmes, le financement des acquisitions, leur intégration dans le fonctionnement des firmes d'origine.

Figure 5: Distribution spatiale en capital investi et par nombre d'implantations

Capital investi	Nombre d'implantations
	

Source : Antwerp Management School (2014[203])

Tableau 5 : Attractivités comparées EU-15, Nouveaux Etats Membres, Balkans

Pays récepteurs Europe de l'Est, Balkans	
Avantages	Désavantages
Complément aux IDE venant de l'UE-15 Diversification Apport de capital, de marchés, emplois Renouveau du secteur industriel Développement des exportations Insertion dans chaînes de valeur chinoises	Contrôle externe accru (capitalisme dépendant) Choc interculturel et communication Eloignement des standards européens et de l'insertion dans la chaîne de valeur régionale Défiance vis) vis- à- vis de l'UE
Attente des firmes chinoises	
UE-15	NEM + Balkans
Marchés à hauts revenus Opportunités d'accéder à des technologies Baisse de l'€, hausse du RMB	Faible coût du travail Investissements vierges favorisés : volumes Marchés en croissance

202 Philippe Le CORRE, Alain SEPULCHRE, *op. cit.*

203 Antwerpen Management School, *Euro-China Investment Report, 2013/2014.*

Réglementation vis- à-vis des investissements chinois encore peu contraignante Expérience de la coopération sino-européenne (IDE européens en Chine)	Continuité avec les routes nord et sud (One belt, one road) Jeu géopolitique : immixtion dans les affaires européennes (1+16)

La crise financière a réduit la valeur de nombreux actifs[204] à vendre et donc facilité la prise de contrôle de firmes dans toute une série de secteurs. La recherche d'actifs technologiques via l'achat d'entreprises de grande taille (Geely/Volvo) ou plus modestes attire une partie des investissements, les autres s'éparpillent dans toute une série de secteurs: immobilier, infrastructures, loisirs, finance avec des logiques financières et industrielles diverses. Le rachat de Volvo par Geely, par exemple, cherche à renforcer le poids d'un outsider chinois sur le marché domestique en « sinisant » certains modèles, en cherchant à entrer sur le marché premium (haut de gamme) en Chine pour concurrencer des firmes présentes comme Mercédes et BMW. Ce n'est qu'accessoirement que la firme se sert de cette acquisition pour entrer sur des marchés tiers (Ukraine, Biélorussie) où elle assemble et vend prioritairement des modèles 100% chinois d'entrée de gamme.

C'est tout récemment, à la suite d'une réorganisation de la production et la construction d'usines en Chine que Geely-Volvo entre sur le marché *premium* américain en exportant des voitures haut de gamme produite en Chine. D'autres entreprises sont montées en gamme, via l'internationalisation en remontant (ou descendant) les filières. C'est le cas des firmes dans les technologies de base/moyennes (Haier) et moyennes/supérieures (Huawei). Plus difficile sont les acquisitions et la maîtrise de savoir-faire dans les technologies plus complexes (ordinateurs) qui requièrent des compétences plus marquées en ingénierie. Finalement la stratégie des firmes, en ce qui concerne leur croissance, n'est pas univoque, elle dépend des formes de concurrence sur les marchés, du degré de concentration, du niveau de technologie, des capacités de financement et d'accès au crédit.

Sur la base de leurs observations, les auteurs proposent une typologie des modes d'internationalisation des firmes chinoises en Europe (encadré 3) qui rappellent celles présentée dans la figure 1.

Encadré 3 : Mode d'internationalisation des firmes chinoises en Europe

- Produits d'appel puis montée en gamme : Haier
- Sous-traitance puis clients directs : Huawei
- Acquisitions massives : Lenovo, Geely, ChemChina
- « Orientalisme » : Hôtels de luxe d'origine asiatique (HK, Singapour)

[204] Initialement offert au prix de 3.6 milliards de $, l'achat de la firme Volvo a été vendue 1,8 milliards de $. *Cf.* BALCET, WANG, RICHET, *art. cit*.

- Champions nationaux poussés hors de Chine, Dongfeng, SAIC (automobile)

Source : Le Corre et Sepulchre (2015)

Par type d'investissement, on peut classer ces entreprises en deux catégories, spécialisation d'un côté (Lenovo, Haieir, Huawei), diversification de l'autre (Fosum, Wanda). Les auteurs confirment ce qu'avance P. Nolan (2012): l'opacité de la gouvernance (sociétés écrans en cascade, contournement des organigrammes), la faiblesse de leurs opérations à l'étranger (10% en moyenne contre 80-90% pour les FMN occidentales), les fortes disparités dans les logiques de fusions-acquisitions en termes de marché, de réserve de croissance, de logique de dimension, d'adéquation entre le prix d'acquisition et la cible recherchée. Certaines entreprises ont pu acquérir des actifs relativement sous-évalués (Dongfeng/PSA), moyennement évalués (Geely/Volvo), des entreprises déficitaires mais avec des risques associés élevés. Enfin, un dernier point concerne le mode de financement des acquisitions étrangères, en grande partie par prêts bancaires auprès de banques chinoises. Plusieurs compagnies, comme Huawei, alignent des découverts bancaires importants. Le niveau d'engagements risqués affiché par certaines banques explique leur retrait ou bien leur participation limitée à des prises de contrôle d'actifs étrangers dans la dernière période. Dans le cas de l'acquisition de Volvo par Geely (1 ,8 milliards de $), 40% de l'acquisition s'est faite par apport de fonds propres de l'entreprise, 10% en provenance d'une banque d'Etat, 10% par émission d'actions, le reste par les deux gouvernements provinciaux récepteurs des usines de construction prévues dans l'accord[205]. Il reste que les banques et institutions chinoises jouent un rôle non négligeable dans le financement des acquisitions, en ouvrant des lignes de crédit aux firmes qui investissement en Europe.

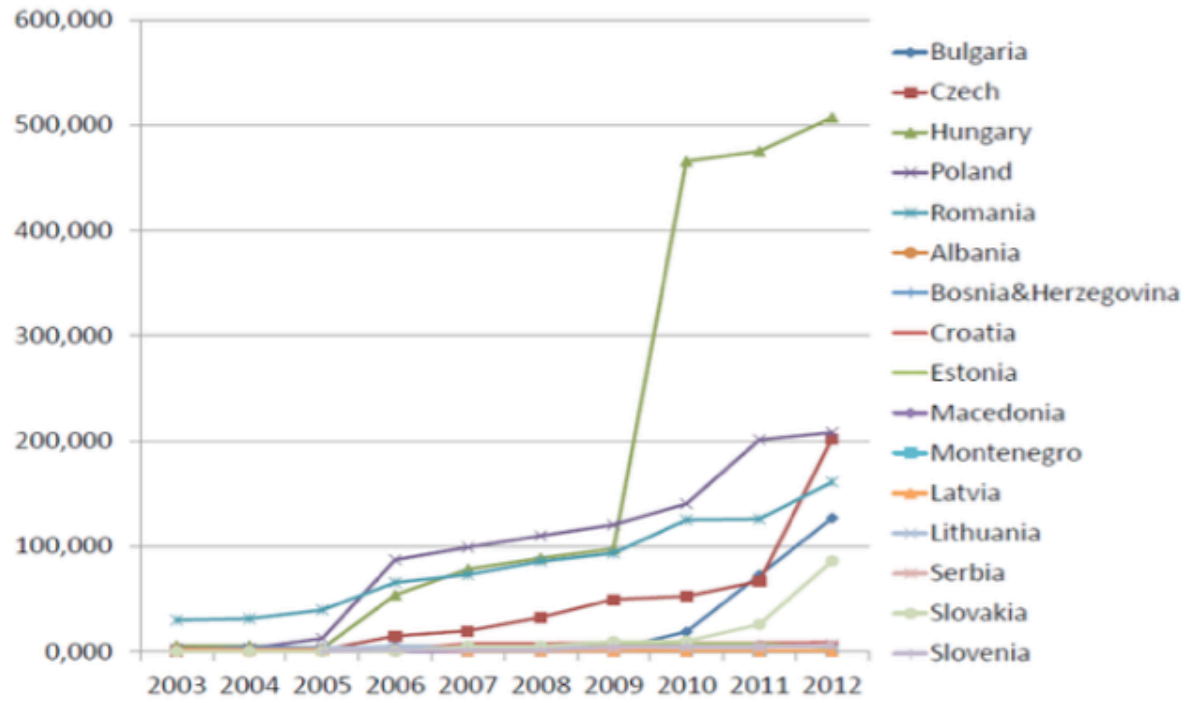
Les NEM et les Balkans : des entrées secondaires ?

On a souligné la forte asymétrie qui existe entre l'UE-15 et l'autre partie de l'Europe (NEM, pays en accession). Si les NEM commencent à attirer une partie des IDE chinois, leur pourcentage reste faible et on ne compte pas, à part quelques exemples, en Hongrie, en Roumanie, d'importants volumes d'IDE. A l'exception de la Hongrie, dans aucun autre des pays de la région les IDE ne montent à plus de 1% du PIB national. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette faible attractivité. Les investisseurs chinois arrivent après les grands changements institutionnels qui ont marqué la transition de ces économies en économies de marché (privatisations de masse à des prix compétitifs), les avantages en termes de coût existent toujours mais tendent à se réduire, les actifs intéressants à acquérir ont été vendus ou bien n'ont plus beaucoup de valeur (coûts irrécupérables).

205 Giovanni BALCET, Hua-William WANG, Xavier RICHET, *art. cit.*

Seuls les facteurs de proximité des marchés, de moindres coûts des investissements vierges expliquent des investissements dans l'industrie manufacturière. La concurrence avec les pays situés plus à l'Est (Russie, Ukraine, Biélorussie) existe. Par contre, dans cette région, comme dans les Balkans les IDE familiaux prospèrent et contribuent à l'accroissement du nombre des implantations mais ne comptent pas beaucoup en volumes investis.

Figure 6 : Stock d'IDE chinois dans les PECO (en millions de $), 2012



Source : Hanemann Thilo and Mikko Huotari (2015)

Les Balkans ouvrent-t-ils une entrée Sud aux IDE chinois ? On a évoqué les facteurs géopolitiques (l'intégration difficile des Balkans à l'Union européenne, la création d'une alliance 1+16), on a évoqué les stratégies de conquête par le sud.

Tableau 6: Les IDE chinois dans les Balkans

	N° de projets	N° de compagnies	Création d'emplois		Investissements (mios $)	
			Total	Moyenne	Total	Moyenne
Roumanie	35	23	12136	346	1890,20	54,00
Bulgarie	16	14	5097	318	211320	132,10
Grèce	13	9	1339	103	648,30	49,90
Serbie	2	2	59	29	154,60	77,20
Bosnie-Herzegovine	2	2	595	297	583,20	291,60
Macédoine ARY	1	1	4500	4500	349,90	349,00
Croatie	1	1	128	128	80,80	80,80

Total	70	46	33854	340	5820,20	83,10

Source : Wade Jacoby (2015)[206]

Figure 7: Présence chinoise dans les Balkans : Financement de projets versus IDE ?

Albanie	Projets d'investissement dans le secteur des infrastructure s - Ouverture d'une ligne de crédit de 1,7 milliards de $
Bosnie-Herzegovine	Importants investissements chinois (350 millions d'€) dans le secteur des centrales électriques par le groupe Dongfang Electric. Investissement conçu comme une porte d'entrée pour pénétrer le secteur dans la région.
Bulgarie	Accord entre Great Wall Motors et Litex Motor pour l'assemblage des 1ères voitures chinoises en Europe. Démarrage de la production en 2015 (50 000 véhicules) Construction d'un parc industriel pour la transformation des produits agricoles Investissement dans la construction de centrales thermiques, et d'assemblage
Croatie	Contrôle de 70% du capital d'une usine à papier par le groupe Qingdao. Le plus grand investissement vierge réalisé dans le pays
Macédoine	Signature d'un contrat avec la société chinoise Sinohydro, pour la construction de deux autoroutes avec de forts soupçons de corruption
Montenegro	Exim Bank a alloué un crédit au Montenegro pour la construction de l'autoroute avec la compagnie China Communications Construction et sa filiale China Road and Bridge Corporatiuc
Roumanie	Entrée de China General Nuclear Power Corporation dans le capital d'EnergoNuclear après le départ des investisseurs européens. Investissement dans une nouvelle centrale Construction d'un train à grande vitesse Investissement de Huawai dans les télécom, création d'une base européenne à partir de la Roumanie
Serbie	Forte présence de petits commerces lancés par les migrants chinois. Grandes compagnies chinoises dans le commerce de gros Investissement de Huawai dans les télécom Infrastructure, construction d'un pont sur le Danube, financement d'une voie de chemin de fer à grande vitesse entre Belgrade et Budapest Présence de EXIM Bank, modernisation du réseau national d'électricité Participation de firmes chinoises à la construction de l'autoroute Belgrade-Bar

Source : Compilation de différentes sources journalistiques (dont le *Financial Times*, le *Courrier des Balkans*) par l'auteur

Les économies fragiles de la région pensent aussi à l'importance d'une présence chinoise

[206] Wade JACOBY, « Chinese Investments in the Balkans », *CritCom*, Council for European Studies, http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/chinese-investment-in-the-balkans/, 14 décembre 2015.

pour combler le manque de capital pour mettre/remettre à niveau leur économie. Les volumes concernés sont faibles (tableau 6).

En outre, dans plusieurs cas, il est difficile de parler d'investissements chinois au sens de délocalisation d'activités. Dans de nombreux cas, la présence chinoise se matérialise par la signature d'accords-cadres qui fixent le niveau des montants financiers mobilisés par les différentes parties pour réaliser la construction d'équipements, de la modernisation de ports, de voies de chemin de fer, de centrales électriques et atomiques, dont les firmes chinoises sont les maîtres d'œuvre. Il est difficile de parler dans ce cas d'IDE impliquant la délocalisation d'activités, le contrôle ou la construction de nouvelles firmes (figure 7). Par ailleurs, l'entrée de capitaux chinois est actuellement freinée par l'insolvabilité et l'endettement des Etats qui refusent d'accorder des crédits garantis pour soutenir le financement des projets. Ceci explique selon les observateurs de la région que le gouvernement chinois cherche à associer directement Bruxelles pour apporter la garantie d'accords financiers avec des pays de la région[207] .

Conclusion

Les IDE chinois ont connu une expansion soutenue, globalement et particulièrement en Europe au cours des 15 dernières années. Cette expansion a été nourrie par la forte accumulation de réserves engendrées par le modèle de croissance tiré par les exportations, par la recherche d'actifs stratégiques, enfin par la recherche de marchés pour les firmes chinoises subissant une concurrence croissante à domicile et cherchant à profiter de leur avantage concurrentiel et organisationnel (rattrapage rapide, acquisition de nouvelles méthodes de management).

Derrière cette forte croissance on trouve trois types d'investisseurs. Les grandes firmes d'état chinois, les champions nationaux qui ont su accroître leurs compétences et spécialisations, d'un côté, qui ont été stimulées de différentes façons de l'autre (facilitation de l'accès au marché, à la recherche-développement, au financement) pour devenir globales. Ces grandes entreprises, en Europe, se trouvent au cœur du système industriel européen (UE-15, notamment Grande Bretagne, Allemagne, France). Une autre catégorie d'entreprises est apparue, les sociétés privées non-étatiques, dans l'industrie, les services, la finance, qui ont également essaimé dans la région via les acquisitions. Leurs motivations sont partiellement les mêmes que les entreprises d'état ; elles cherchent aussi de nouvelles opportunités en termes de parts de marché, d'une part, à rechercher les actifs qui font défaut en Chine pour monter en gamme de l'autre.

En termes d'insertion dans des chaînes de valeur, les IDE réalisés par ces firmes visent plutôt à se placer en amont dans les chaînes occidentales plutôt que de construire des chaînes

[207] Selon le directeur de l'Albanian Center for Strategic Studies de Tirana (interview, février 2016).

autour des firmes chinoises. Phénomène nouveau, la diversification des investissements dans d'autres secteurs (immobiliers, finances) devient significative en volume et en nombre d'implantations. Une dernière catégorie composée de firmes « ethno-chinoises », de firmes entrepreneuriales émerge, très nombreuses mais faibles en volumes d'investissement.

Sur le plan de la distribution spatiale on observe une forte asymétrie : les firmes d'Etat, les sociétés de capitaux de l'industrie et des services investissement majoritairement dans l'UE-15, via des coopérations (*Joint-ventures*), des acquisitions alors qu'à l'Est, en bien moindre volumes financiers mais en plus grand nombre, on trouve des IDE de type investissement vierges et familiaux.

L'Europe de sud-est (dont les Balkans) constitue une particularité au croisement de différentes stratégies chinoises. Une stratégie géopolitique ? Profiter de la faiblesse politique de l'UE dans la région pour construire une zone d'influence ? Une stratégie commerciale ? La région au sud, c'est la fin du long chemin que la Chine est en train de construire (*One Belt, One Road*). Les marchandises chinoises à la sortie du canal de Suez arrivent à Athènes et doivent remonter, par rail, vers le nord-ouest et l'est de l'Europe. Ceci explique la multiplication de projets de construction d'infrastructures de chemin de fer et routières par des firmes chinoises. Les investissements dans l'énergie en Bosnie, en Roumanie servent de terrain pour entrer sur des marchés plus prometteurs comme ceux de l'Union européenne (centrales nucléaires en Grande Bretagne).

La Chine qui subit présentement des revers économiques (baisse de la croissance, instabilité financières, dévissement des cours de la bourse, difficulté à changer son modèle de croissance) va voir ses réserves de changes, donc ses capacités d'investissements, se réduire et certainement affecter, d'une manière ou d'une autre, les IDE en Europe. Par ailleurs, les difficultés de l'intégration de ces firmes dans le modèle chinois de gestion sont une autre source d'interrogation sur la future trajectoire des IDE chinois en direction des économies de marché à hauts revenus dont fait partie l'UE.

II

Capitalismes dépendants et crises: quelques particularités des Balkans

‘Capitalismes dépendants’, ‘Etat faible’ et régulation sociale au rabais: ou l’atypicité des économies balkaniques saisie en perspective européenne

Violaine DELTEIL

Violaine Delteil is socio-economist, Associate Professor in the department of European Studies at Paris University Sorbonne Nouvelle and member of the Research Center ICEE (Integration and Cooperation in European Space). Her main research agenda deals with industrial relations, labor-management relations and labour regulations in Europe, and gives a particular focus to the european integration of the Centre and Eastern European Countries. She published in various national and european academic reviews and recently co-edited three books : Delteil. V., Kirov V. (2016), *Labour and Social Transformations in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond*. Abingdon, UK and New York, USA: Routledge ; Delteil V., Dieuaide P., Richet X. (2014), *Strategies of Multinational Corporations and Social Regulations: European and Asian Perspectives,* Springer; Contrepois S., Delteil V., Dieuaide P., Jefferys S. (2011), *Globalising Employment Relations? Multinational Corporations and Central and Eastern Europe Transition,* Palgrave Mac-Millan, London.

Abstract

The article intends to explore and follow up the reflexion dedicated to the diversity of capitalism applied to Central and Eastern Europe, with the aim of highlighting some of the specificities of the Eastern Balkans, *i.e.* Bulgaria and Romania. To many extents, those two economies illuminate the « dependent capitalism » model, as they cumulate a series of economic, political, institutional dependencies that don't reach the same prominence elsewhere in Central and Eastern Europe. Both economies also distinguish themselves by a model of « weak state » that could be somehow a premise of a « neoliberal state » (that typify many of the state in the CEEC region), but still conserves some original features, as the lack of autonomisation *vis-à-vis* non state actors, and it's deficiency to regulate the economy. Weak state and external dependencies (proteiform and durable) tend to nurture each other and enlarge the trap towards a peripheral integration to european and global markets that contradicts the regional convergence formally supported by the EU.

Introduction

La crise qui a frappé de plein fouet les pays d’Europe Centrale et orientale (PECO) à partir de 2008 a agi comme un révélateur de la dimension « dépendante » des capitalismes est-européens. Elle a successivement constitué un accélérateur de dépendances externes, au premier chef pour les

économies les plus fragiles de la région, dotées de régimes économiques faiblement compétitifs et/ou plus instables, exemplifiées par les Balkans, orientaux, et plus encore occidentaux. L'exposition particulière des Balkans à cette crise importée est tout sauf fortuite, et prend son origine dans une insertion des économies à l'UE qui se révèle à la fois forte (si mesurée par l'amplitude des échanges) et périphérique (sur le plan de la spécialisation et du positionnement hiérarchique), tant sur les marchés des biens et des capitaux que sur les chaines de valeur globales. Autre face de cette insertion périphérique, la dépendance économique se lit dans une conjonction de phénomènes, inégalée ailleurs dans les PECO: poids des investissements directs étrangers (IDE) dans le PIB (comme dans la formation brute du capital fixe), quasi monopole des actifs bancaires étrangers, prêts délivrés majoritairement en euros, amplitude des transferts monétaires issus des migrations de travail Est-Ouest qui ont souvent devancé en volume les flux d'IDE. Au-delà de ce constat, et marquant plus encore l'idiosyncrasie des Balkans au sein des PECO, la dépendance est encore amplifiée par une pluralité de sources de dépendances, économiques, mais aussi politiques, institutionnels et idéationnelles qui tendent à se renforcer mutuellement.

Cette réalité vient conforter le pouvoir heuristique du concept de « capitalisme dépendant ». Mobilisé récemment dans le cadre de l'approche sur la diversité des capitalismes pour spécifier certains traits propres aux capitalismes est-européens[208], cet idéal-type se révèle particulièrement pertinent pour qualifier les singularités et fragilités propres aux capitalismes de la région des Balkans, orientaux comme occidentaux. Sur le plan analytique, on notera que si l'approche par les « capitalismes dépendants » amène au premier chef à repérer les sources de dépendance externe, elle doit aussi inviter à spécifier les relais comme les résistances domestiques déployées par les acteurs à la diffusion des pressions étrangères, qui installent, alimentent ou atténuent le poids et la prégnance des dépendances externes. Cette proposition analytique entre en résonance directe avec les approches les plus récentes visant à étudier les processus d'européanisation, lesquelles invitent à compléter l'approche descendante ou « *top-down* » de l'influence européenne sur le niveau national et infranational, par une approche « *bottom-up* » voire plus horizontale encore du processus : une approche qui attribue un rôle décisif aux acteurs domestiques dans l'acceptation, l'intériorisation, l'usage (plus ou moins stratégique) de la norme communautaire, ou encore la résistance à cette dernière[209]; une approche qui accorde également en amont un rôle structurant aux héritages culturels et socio-politiques (toujours réactualisés en fonction du contexte présent), dans les préférences et stratégies déployées par les acteurs face aux normes exogènes[210].

Au cœur des logiques et relais internes, le rôle de l'Etat revêt sans conteste une place majeure pour saisir les processus de filtrage ou de relais domestique de la dépendance externe. En suivant et creusant le sillon de cette assertion, et en prenant appui sur deux séries de travaux portant sur la diversité des capitalismes – d'un côté les écrits de B. Théret, S. Palombarini, B. Amable, inscrits dans le droit fil de l'Ecole de la régulation, de l'autre, ceux de D. Bohle et G. Greskovitz portant spécifiquement sur les PECO[211] – nous proposons d'articuler l'analyse de l'Etat (de ses

---

208

 L. KING, "Central European Capitalism in Comparative Perspective", in B. HANCKE, M. RHODES, M. THATCHER (Eds.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy,* Oxford University Press, Oxford and New York, 2007, pp. 307-327; A. NOLKE, A. VLIEGENTHART, "Enlarging the Variety of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe", *World Politics*, vol. 61, no. 4, 2009, pp. 670-702; J. DRAHOKOUPIL, M. MYANT, *Transition Economies : Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia,* John Wiley & Sons, Hoboken, 2011.

209 Voir notamment B. PALIER, Y. SUREL., « Analyser l'européanisation des politiques publiques » dans IDEM *et al.*, *L'Europe en action*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp.13-85; P. R. GRAZIANO, S. JACQUOT, B. PALIER, «Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, vol. 2, no. 40, 2013, pp. 94-118.

210 V. DELTEIL, V. KIROV, "Introduction. Revisiting the Transition: Labour Markets, Work and Industrial Relations in the New Europe" in V. DELTEIL, V. KIROV (Eds.), *Labour and Social Transformations in Central and Eastern Europe: Europeanization and Beyond,* Abingdon, UK and New York, USA, Routledge, 2016.

211 S. PALOMBARINI, B. THERET, « Le politique, l'économique et la difficile émergence des nouvelles régulations » (version provisoire), Communication au Forum de la régulation, Paris, 11-12 octobre 2001 ; B. AMABLE, S. PALOMBARINI, « A neorealist approach to institutional change and the diversity of capitalism », *Socio Economic Review*, Vol. 7, No. 1, 2009, pp. 123-143; D. BOHLE, B. GRESKOVITS, *Capitalist diversity on Europe's periphery*, Cornell University Press, Ithaca, 2012.

modalités d'intervention à ses capacités de régulation) avec celle des formes de la dépendance externe (section I). Cette grille analytique est ensuite mobilisée pour construire une typologie des formes d'Etat en Europe, et discuter des relations que celles-ci induisent sur les régimes socio-économiques, qu'il s'agisse de leur mode d'insertion à l'international, de leur viabilité ou de leur degré de dépendance vis-à-vis des forces externes. La typologie met notamment en exergue la singularité des économies balkaniques, à partir des exemples bulgare et roumain. Pour ces économies, on souligne en particulier combien la faiblesse structurelle de l'Etat (soit un modèle d'« Etat faible ») s'affirme comme un viatique puissant à la consolidation de nouvelles dépendances externes, aussi durables que multiformes (section II).

L'analyse de l'Etat revisitée : généralités et comparaison européenne

« Etat faible » versus « Etat régulateur » : conditions et complémentarités institutionnelles

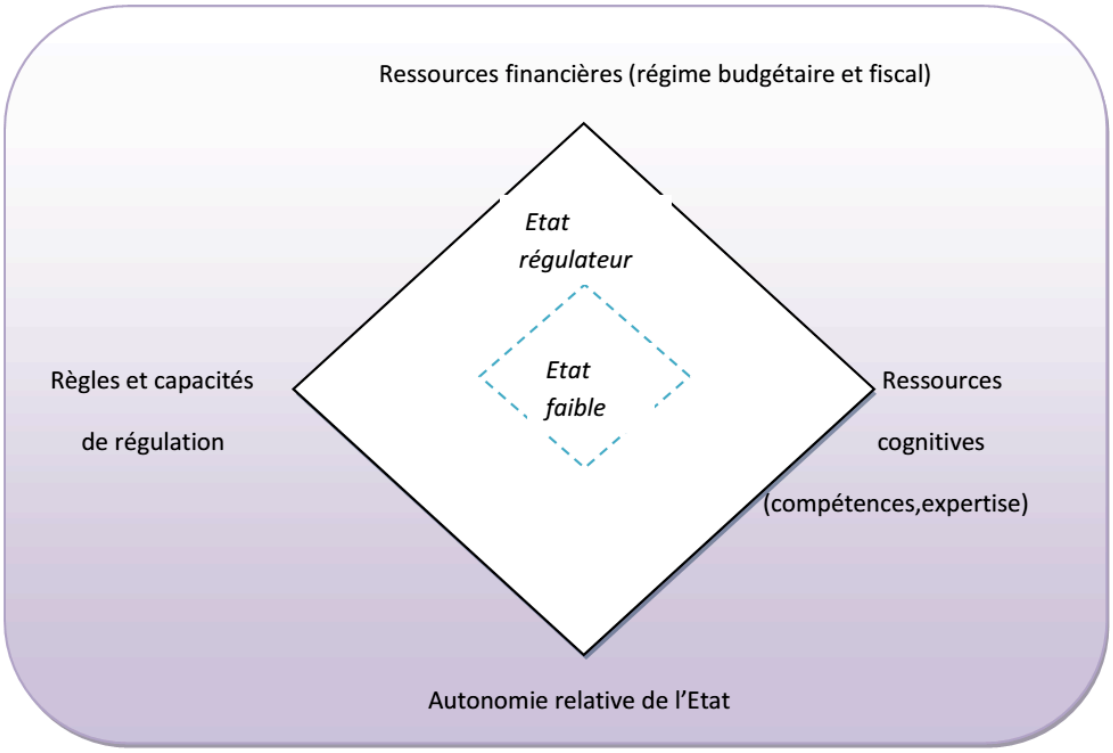
La notion d'« Etat faible » peut être appréhendée en négatif, soit en référence aux manquements ou faiblesses des fonctions autour desquelles s'organiserait l'action d'un Etat régulateur. On propose alors de définir l'« Etat faible » au regard du déficit de quatre fonctions principales : la fonction de protection des personnes via la délivrance de droits collectifs et individuels, découlant de la législation ou de la réglementation ; la fonction de redistribution, assurée par le régime fiscal et les systèmes d'Etat providence ; la fonction de régulation, découlant de l'existence et de l'effectivité de règles procédurales et de politiques publiques susceptibles d'offrir un cadre relativement stable et un ensemble d'orientations aux activités économiques comme extra-économiques ; enfin et en amont, la fonction de médiation socio-économique et discursive, assurant la mise en discussion, débat et confrontation des options de réglementation et politiques publiques, entre une pluralité de groupes d'acteurs (incluant les acteurs sociaux, la société civile), susceptible de garantir l'élaboration de compromis institutionnels plus ou moins stables et légitimes et cohérents avec les enjeux socio-économiques[212].

Ces fonctions qui déterminent la qualité d'intermédiation de l'Etat dans l'économie sont conditionnées aux ressources financières, administratives et cognitives que l'Etat est en mesure de collecter, développer en interne, et mobiliser à ses fins. Elles dépendent aussi, à un autre niveau, de la relative autonomie que l'Etat peut se préserver vis-à-vis de la sphère politique comme vis-à-vis de la sphère socio-économique. Cette autonomie relative de l'Etat ne vaut nullement émancipation de la puissance publique à l'égard des intérêts du politique ou des acteurs socio-économiques, qui

[212] Suivant ici l'Ecole de la régulation, on retiendra que l'intervention active de l'Etat régulateur dans la médiation socio-économique n'a pas pour ambition la domestication ou la neutralisation des conflits, qu'ils soient ouverts ou juste latents; elle viserait bien davantage à encadrer l'expression des antagonismes, et par la médiation des intérêts, à participer à la recherche de compromis socio-économiques qui sont par essence toujours temporaires. R. BOYER, Y. SAILLARD, *La théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Editions la Découverte,1995.

fonctionnent en dernier ressort comme phares et garde-fous pour orienter l'organisation (notamment étatique) de la société. Elle reflète la capacité de l'Etat (elle-même relative) à opérer une résistance aux pressions émanant des acteurs non étatiques, politiques ou socio-économiques, à exercer une fonction de filtre, de médiation et d'arbitrage entre la multiplicité des intérêts à l'oeuvre. Cette fonction d'arbitrage de l'Etat, qui peut se présenter sous les auspices d'une neutralité (toujours relative), conditionne la capacité de cette institution intermédiaire à corriger (plus ou moins significativement) les déséquilibres de pouvoirs, et éventuellement en amont les déséquilibres d'accès aux canaux d'influence (officiels ou officieux).

Schéma 1 : Identification et caractéristiques de « l'Etat régulateur » et de « l'Etat faible »



Le schéma 1 propose de synthétiser ce qui précède, en définissant deux modèles archétypaux d'Etat (« régulateur » et « faible »), schématisés par deux losanges dont chacun des sommets désigne l'une des quatre principales capacités étatiques. « L'Etat faible » se singularise ainsi par un déficit de capacités financières, administratives, cognitives, une faible séparation d'avec les sphères économiques et politiques (vecteur de capture de la ressource publique) et une régulation qui faillit à structurer et orienter l'activité économique tout en assurant un certain degré de cohésion sociale.

Les relations entre les sommets traduisent les liaisons cumulatives ou les « complémentarités institutionnelles » qui relient ces différentes capacités étatiques et tendent à les renforcer mutuellement[213]. Ainsi et suivant ce processus de renforcement mutuel, les ressources financières se révèlent impérieuses pour permettre à l'Etat de s'acheter des ressources en compétences et expertise, lesquelles assurent en retour à la puissance publique une relative autonomie vis-à-vis des demandes ou expertises découlant d'acteurs privés influents. De la même manière, les compétences propres et l'autonomie relative de l'Etat vis-à-vis des acteurs non étatiques jouent positivement sur la capacité de la puissance publique à promouvoir l'élaboration de compromis potentiellement légitimes, dont la qualité et la durabilité sont in fine susceptibles de rejaillir successivement sur la performance de la régulation, sur la performance socio-économique et encore sur le volume des ressources que l'Etat peut prélever ou mobiliser (impôts, cotisations sociales, mais aussi expertise, *etc*.) pour assurer son fonctionnement. Contrastant avec ce cercle vertueux de « l'Etat régulateur », exemplifié par la régulation de la période fordiste, « l'Etat faible » se révèle piégé dans une série de défaillances qui tendent à s'entretenir mutuellement. On précisera ici déjà que «l'Etat faible » n'est pas l'équivalent de l'Etat néolibéral qui s'est affirmé dans la période post-fordiste, au premier chef dans les capitalismes anglo-saxons ; L'Etat néolibéral est moins marqué par une défaillance de régulation et de coordination des activités économiques, que par l'orchestration d'une réglementation flexible (sinon minimaliste) et décentralisée, fondée sur une délégation explicite d'une fraction significative de la coordination au marché ou aux firmes.

L'Etat : autonomie relative et dépendances

Complétant le précédent, le schéma 2 (voir *infra*) précise à trois endroits l'analyse de l'Etat. En premier lieu, il invite à ne pas définir la puissance publique comme une entité univoque mais, et s'inspirant de la taxinomie de Palombarini et Théret[214], propose de la concevoir à partir de deux régimes s'y rapportant : le régime fiscal et le régime administratif-cognitif. Ces deux régimes bénéficient d'une relative autonomie l'un à l'égard de l'autre, et de mécanismes de contrôle/régulation propres qui peuvent entrer en cohérence ou non entre eux.

En second lieu, le schéma resitue l'Etat et ses régimes propres (administratif, fiscal) dans un cadre plus large permettant de définir plus précisément les relations d'autonomie relative et/ou d'interdépendance existant entre les différents régimes de l'économie. Le schéma met au jour l'autonomie relative de l'Etat vis-à-vis du gouvernement et plus largement du régime politique[215]. Il

---

213 B. AMABLE, « Institutional Complementaries and Diversity of Social Systems of Innovation and Production", *Discussion paper FS*, I 99-309, Berlin, WZB, 1999.

214 PALOMBARINI et THERET (*op cit.*, 2001) distinguent deux régimes définissant les fonctions de l'Etat, le « régime administratif » et le « régime fisco-financier ».

215 On notera que la distinction entre Etat et gouvernement est souvent négligée par la littérature, en économie

explicite également la relation indirecte mais cruciale de l'Etat vis-à-vis de trois autres régimes : le régime de la médiation discursive, où se joue, alimenté par les ressources cognitives de l'Etat, la production et diffusion de schèmes cognitifs et idéationnels capables de nourrir le débat et le processus d'élaboration de politiques publiques ; le régime de la médiation socio-économique qui organise, via des modalités variées de dialogue social ou sociétal, la confrontation des intérêts et revendications portés par les différents groupes socio-économiques, susceptible de déboucher sur des compromis institutionnels plus ou moins stables et légitimes; on notera ici que ce dialogue peut prendre la forme du macro-corporatisme – où la production normative est assurée conjointement par le gouvernement et les acteurs sociaux ou sociétaux (via le recours au dialogue social tripartite), ou celle d'un bipartisme plus ou moins encadré (où le gouvernement délègue aux acteurs sociaux la responsabilité de la production de normes), plus ou moins placé « à l'ombre de la loi » ; enfin, le régime de politiques publiques, qui se définit par une série de dispositifs publics, appelés à orienter la conduite des principales activités socio-économiques (production, distribution, redistribution, financement). L'action indirecte de l'Etat sur le régime de politiques publiques n'est nullement secondaire ; elle peut garantir une certaine stabilité des règles du jeu procédurales, comme des règles du jeu économiques, une intériorisation et applicabilité par les acteurs qui constitue un gage de performance (relative) de la régulation.

En dernier lieu, le schéma permet de resituer l'action de l'Etat, au-delà de ses seules relations domestiques, dans un entrelacs de forces endogènes et exogènes, qui participent à la recomposition des fonctions étatiques et à leur performance. La variété des forces exogènes susceptibles de s'immiscer à différents niveaux dans l'ordonnancement de la régulation nationale est ici mise en exergue. Ces forces externes sont véhiculées par différentes organisations et diffusées au champ domestique selon des modalités variables. Elles reposent sur la contrainte (*hard law* variablement négociable) et/ou sur l'incitation (*soft law*). Elles dérivent de relations contractuelles (gouvernance européenne dans le cadre du semestre européen, *bail-out* et conditionnalités en découlant, *etc.*[216]), ou encore de contraintes et opportunités issues du contexte, contexte étant plus ou moins construit par le jeu des institutions nationales et supra-nationales.

Comme explicité dans le schéma 2, la capacité des forces externes à influencer les régimes domestiques, qu'il s'agisse des schèmes idéationnels, des arbitrages du régime socio-économique,

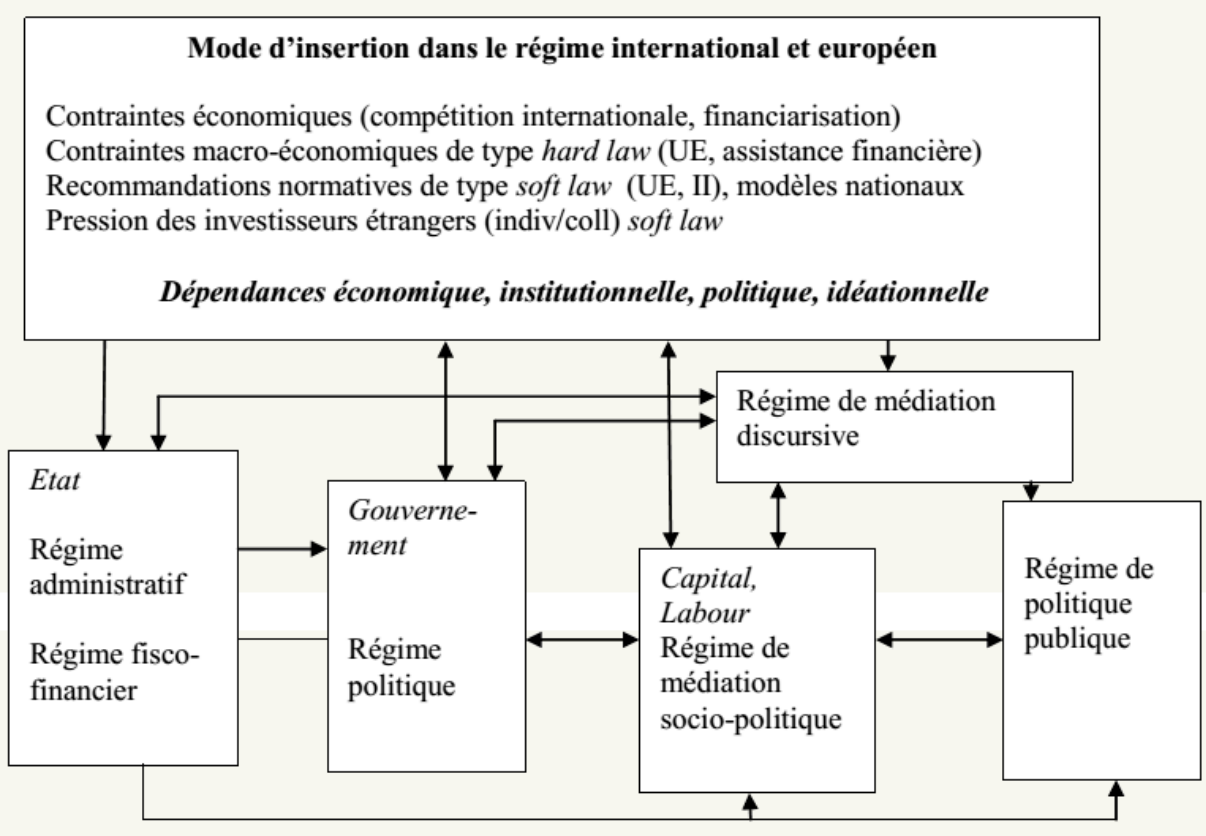
---

politique comme en science politique, y compris dans la littérature anglo-saxonne où le terme de « *State* » est souvent appréhendé dans une acception ambivalente se rapportant à l'Etat autant qu'au gouvernement. Inspirée de la théorie de la régulation, les travaux récents de B. AMABLE, S. PALOMBARINI, B. THERET (*op cit.*) ont eu le mérite de souligner cette distinction, dans un programme visant à valoriser davantage la dimension politique du changement institutionnel, et à réarticuler les dimensions de l'économique et du politique.

[216] Instrument de la nouvelle gouvernance économique de l'UE, le « semestre européen » introduit en 2011 vient sensiblement brouiller la distinction claire entre *hard law* (initialement réservé aux politiques macro-économiques) et *soft law* (valant pour les politiques sociales, d'emploi, salariales restées sous la compétence des Etats-membres), les instruments tels le « pacte de stabilité et de croissance » ou la « procédure pour déficit excessif » s'accompagnant désormais d'injonctions portant sur les politiques sociales, salariales et d'emploi.

ou du contenu des politiques publiques, procède rarement directement, et dépend fortement des relais et jeux d'acteurs domestiques[217]. Parmi les facteurs endogènes, et comme explicité ci-avant, la faiblesse des capacités, légitimités et ressources (financières, cognitives, idéationnelles, *etc*.) de l'Etat peut constituer un viatique ouvrant la voie à l'influence des forces externes. D'autres facteurs internes participent à véhiculer les pressions et modèles externes parmi lesquels, les stratégies de certains groupes domestiques visant à former des coalitions (circonstancielles ou plus durables) avec des acteurs ou institutions externes partageant les mêmes agendas; ou encore l'usage stratégique que les acteurs domestiques peuvent faire de contraintes ou opportunités externes, convergentes avec leurs propres intérêts et leur apportant ainsi une caution sinon une source de légitimité additionnelle[218].

Schéma 2 : Articulation entre régimes domestiques et forces externes



Une typologie des Etats appliquée à l'Europe centrale et orientale

Le cadre analytique présenté ci-dessus permet de comparer les formes d'Etat propres aux différents capitalismes, à partir de leurs capacités respectives à structurer et stabiliser des régimes socio-économiques performants, à assurer leur dynamique d'adaptation en fonction des contextes de

[217] Pour les forces externes émanant de l'UE, voir notamment GRAZIANO *et al.*, *art. cit.*; V. DELTEIL, V. KIROV, *op. cit.*

[218] GRAZIANO *et al.*, *art. cit.*

contraintes et opportunités, enfin à limiter leur degré de perméabilité et de dépendance vis-à-vis des forces et pressions exogènes. La typologie proposée ici distingue, sur la base de traits stylisés, trois principales formes d'Etat, « l'Etat néolibéral régulateur » (à vocation cohésive), « l'Etat néolibéral tout court ou faiblement régulateur » (faiblement inclusif) et « l'Etat faible » marqué par un déficit de coordination et de régulation (et par ailleurs plus tardivement perméable au néolibéralisme, et faiblement inclusif). Ces trois modèles de puissance publique définissent les caractéristiques de l'intermédiation de trois idéaux-types de capitalisme : le « capitalisme néolibéral régulé » (relativement cohésif et peu dépendant), « le capitalisme néolibéral » (faiblement inclusif et semi-dépendant), et « le capitalisme dépendant » (faiblement inclusif). Ces formes constituent des repères pour appréhender la diversité des modèles nationaux à l'échelle de l'UE, et en particulier pour éclairer, comme exposée ci-dessous et synthétisée par le tableau 1, la variété des modèles propres à l'Europe centrale et orientale.

Au préalable, une remarque méthodologique s'impose pour souligner que les difficultés inhérentes à l'exercice de la typologie sont encore aiguisées pour le groupe des PECO et la période de la crise. La transition au long cours et le processus d'européanisation réglementaire ont en effet participé à la forte instabilité des régimes institutionnels, laquelle a conduit à mettre en cause l'univocité de la trajectoire, ou tout au moins à en brouiller la lisibilité. A titre illustratif, on rappellera la succession de révisions institutionnelles « en dent de scie » ayant eu cours en République tchèque sur la dernière décennie, où dérégulation et re-régulation se sont succédé sans relâche au gré du cycle politique[219]. On citera encore et pour la période plus récente, les contradictions internes aux orientations de la politique publique hongroise, avec d'un côté, l'affirmation d'un « nationalisme économique sélectif »[220] visant à répondre aux demandes de protection des entreprises domestiques comme à émanciper le politique de la pression des investisseurs étrangers et de l'autre, la promotion – tout aussi publicisée – d'un marché du travail parmi les plus flexibles d'Europe, conçu comme le levier principal d'une politique d'attractivité des IDE toujours pérenne. On ajoutera que cette variabilité institutionnelle singularisant les PECO s'est trouvée encore accentuée par les changements institutionnels engagés dans le sillage de la dernière crise, plus marqués dans la région que dans la majorité des économies ouest-européennes.

L'Etat néolibéral régulateur: des pays continentaux et nordiques à la Slovénie

Le premier modèle renvoie à l'Etat néolibéral à vocation cohésive, idéal-type pouvant

---

219 M. MYANT, "Trade union influence in Eastern and Central Europe, the example of the Czech Republic", in V. DELTEIL, V. KIROV (Eds.), *op. cit.*

220 A. TOTH, "Coming to the end of the via dolorosa? The rise of selective economic nationalism in Hungary", in Steffen LEHNDORFF (eds), *Divisive integration, The triumph of failed ideas -revisited*, ETUI, Brussels, 2015, pp. 233-252.

illustrer les modalités et tendances propres aux pays d'Europe du nord et d'Europe continentale. Dans une moindre mesure, il peut servir de référence pour catégoriser certains traits propres à la Slovénie, même si la crise conduit, en fragilisant certaines des composantes régulatrices du modèle slovène, à questionner la congruence de ce dernier avec les pays d'Europe occidentale sus-mentionnés[221].

Ce modèle d'Etat néolibéral régulateur est marqué par un degré relativement élevé d'intermédiation et de coordination étatique, organisé sur un mode centralisé ou déconcentré, et adossé à une forte capacité administrative. Cette dernière est assurée par un niveau élevé de ressources financières et cognitives. Ce modèle s'articule avec un Etat social garantissant un degré élevé de redistribution, limitant la progression des inégalités et de la pauvreté, et assurant une relative cohésion sociale. Le régime de médiation socio-économique occupe un rôle clé dans ce modèle de tradition du « néo-corporatisme », qui garantit aux acteurs sociaux une participation active à la production de régulations (interprofessionnelles, sectorielles, d'entreprise). Les pays du Nord (à l'exclusion ici des Pays-Bas) se distinguent plus nettement des autres Etats-membres de ce groupe par un « macro-corporatisme » (tripartisme ou bipartisme) régulateur, reflet en amont d'une moindre érosion du pouvoir de négociation de l'acteur syndical.

Ce modèle d'Etat est étroitement articulé à un régime de politiques publiques garantissant une compétitivité économique fondée sur la qualité, soit l'innovation et la qualité de la main d'œuvre, et assurant une insertion « par le haut de gamme » dans la mondialisation. Cette spécialisation tend à atténuer la dépendance économique externe, en protégeant partiellement le modèle des aléas de la demande externe (exemplifié par l'Allemagne dans la dernière crise). Les ressources cognitives et performances socio-économiques assurent une légitimité relative de la puissance publique auprès des acteurs, elle-même garante d'une plus grande autonomie de l'agenda de politiques publiques vis-à-vis des recettes néolibérales promues par les institutions internationales.

En dynamique, ce modèle a connu, conjointement à une conversion relative au néolibéralisme, une érosion de ses mécanismes de régulation, comme en témoigne une série d'inflexions institutionnelles, devenues plus saillantes avec la crise : relative déréglementation du marché du travail accentuant la segmentation entre emplois précaires et emplois standards (exemplifiée par le cas de l'Allemagne), essor de l'emploi non standard et/ou contournant le Code du travail (illustré par les Pays-Bas[222]), décentralisation de la négociation collective et renforcement

---

[221] K. BLUHM, "Capitalism theory in Central Eastern Europe. A critical review", **http://www.emecon.eu/current-issue/1-2014/bluhm/**, 2014.

[222] M. WIERINK, « Pays-Bas. 15 ans après la flexisécurité, l'hyperflexibilité », Chroniques internationales de l'IRES, no. 147, septembre 2014, pp 62-81.

d'un « micro-corporatisme » défensif sur fond de remise en cause (plus ou moins marquée) de la hiérarchie des normes, induite par l'introduction de clauses dérogatoires aux accords de branche (Allemagne, Pays-Bas en tête) ; renforcement de la logique du *Workfare*, via un durcissement des conditions d'accès aux indemnités chômage et une baisse des prestations (comme au Danemark, aux Pays-Bas) ; maintien d'un modèle de « macro-corporatisme » confortant la position centrale des partenaires sociaux dans la production de « compromis », mais érosion (variable) de la fonction régulatrice et cohésive de ces accords négociés [223]; en lien étroit avec ces dernières tendances, un recul de la capacité d'influence des organisations syndicales, lié au contexte et aux règles du jeu (pression internationale notamment) davantage qu'à la capacité d'organisation ou de mobilisation syndicale (qui montre encore une résistance certaine)[224].

Pouvant être associée à ce groupe, la Slovénie s'affirme par sa singularité face au reste des PECO à de multiples égards : un modèle social plus coûteux (et assis sur une taxation progressive et des cotisations sociales élevés), et nettement plus protecteur[225] ; une résistance plus nette à la déréglementation de l'emploi, perceptible y compris dans les dernières réformes sociales et du marché du travail qui tentent de corriger la segmentation et la flexibilité ; une tradition de « néo-corporatisme » confortée mais dont la fonction correctrice tend à se dégrader, dans le contexte de déséquilibres macro-économiques et tensions externes croissants, et d'une érosion (tardive) du taux de syndicalisation[226]. Témoin d'un « macro-corporatisme » opérant sur fond d'érosion du pouvoir de négociation des représentants salariés, les derniers accords tripartites se sont révélés inaptes à contenir l'émergence d'un mouvement de déréglementation[227].

Si la Slovénie se singularise ici par un Etat significativement plus cohésif que le reste des PECO, on ajoutera qu'elle se démarque encore par une résistance relative aux sources de dépendance externe. Emblématique à cet égard est la moindre dépendance du pays aux IDE : les stocks d'IDE/PIB ne dépasse pas le seuil des 30% depuis 2007, loin derrière les ratios enregistrés pour le groupe de Visegrad ou les Balkans, qui avoisinent les 70% en moyenne (OCDE, 2015[228]).

---

223 Exemple de macro-corporatisme faiblement régulateur, le pacte social signé en 2013 aux Pays-Bas, qui visait à corriger l'excessive flexibilisation de l'emploi, a surtout servi de caution au gouvernement pour faire passer une loi « Emploi et sécurité » au faible pouvoir correcteur (WIERINK, *art. cit.*). Le tripartisme s'est affirmé ici de plus en plus nettement comme un instrument de légitimation politique mais aussi de légitimation syndicale (le syndicat FNV, apposant sa signature pour tenter de sortir d'une crise interne profonde).

224 Le recul du pouvoir d'organisation syndicale est repérable en particulier en Slovénie et en Suède, pays qui enregistrent une baisse notable des adhésions. Aux Pays-Bas, cette tendance découle aussi de la crise interne du syndicalisme.

225 Témoin notamment d'un modèle cohésif, l'introduction dans la dernière crise de dispositifs de chômage partiel subventionnés et associés à des obligations de formation professionnelle durant les périodes chômées.

226 STANOJEVIC, The Europeanisation of Slovenian Corporatism (The Rise and Decline of Slovenian Corporatism: Local and European Factors),2010, http://fafo.no/~fafo/media/com_netsukii/miroslavStanojevic.pdf.

227 G. MEARDI, "Social Pacts : a Western Recipe for Central and Eastern Europe ?", *Warsaw Forum of Economic Sociology*, Vol. 2, No.1(3), Spring 2011, pp. 73-87.

228 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_slovenia_en.pdf.

L'Etat néolibéral tout court ou faiblement régulateur : de Visegrad aux pays baltes

Cet idéal-type fournit un modèle susceptible d'éclairer les modalités recomposées de l'Etat dans les pays du Sud de l'Europe les plus frappés par la crise, dans ceux du groupe de Visegrad, et encore et sous une forme plus extrême, dans les pays baltes.

L'Etat néolibéral faiblement inclusif est marqué par un degré d'intermédiation et de coordination de l'économie relativement faible, étroitement relié à la faiblesse relative des ressources financières, à l'incomplétude de la modernisation et/ou du pouvoir de discipline de l'Etat. Ce modèle renvoie par ailleurs à un Etat social faiblement redistributif et protecteur, devenu de plus en plus sélectif (suivant par là la logique néolibérale), discriminant les jeunes (le poste des retraites accaparant la grande majorité des dépenses sociales), et les actifs sans emplois (au bénéfice des travailleurs pauvres). La déréglementation du marché du travail, qui a gagné progressivement à partir des marges précaires de l'emploi, a conduit à instituer une forte segmentation de l'emploi, marquée par l'essor d'un segment de plus en plus volumineux de travailleurs précaires, et une progression des inégalités et de la pauvreté (y compris laborieuse). La précarisation de l'emploi est allée de pair avec l'affirmation d'un « néokeynésianisme privé »[229], la faiblesse des revenus du travail étant en partie compensée par l'essor de l'endettement bancaire des ménages. La famille a aussi confirmé son rôle de protection en dernier ressort, avec l'augmentation des transferts intergénérationnels et le partage du logement avec les jeunes actifs précaires.

Sur le terrain de la démocratie sociale, ce modèle s'appuie sur un « macro-corporatisme démobilisé »[230] ou un tripartisme faiblement régulateur, intermittent et déséquilibré (en lien avec l'érosion marquée du pouvoir syndical). Le dialogue social est en outre largement orchestré et instrumentalisé par le politique à des fins de légitimation politique. Cette stratégie est plus précisément le fait de « gouvernements faibles » sur le plan de la légitimité parlementaire, qui cherchent sur la scène du tripartisme où ils disposent d'une position dominante, à s'assurer un surcroit de légitimité sociale pour appuyer des réformes structurelles souvent définies en amont du dialogue social[231]. Porté par des objectifs politiques, le tripartisme est en outre fortement contingent des cycles électoraux.

Sur ce terrain de la médiation socio-politique, et au-delà de la convergence à l'œuvre ici entre pays du Sud et pays d'Europe centrale, des distinctions demeurent saillantes : le groupe de

[229] D. BOHLE, B. GRESKOVITS, *op.cit.*, 2012.

[230] L. BACCARO, C. HOWELL, "Institutional Change in European Industrial Relations: Reformulating the Case for Neoliberal Convergence", Conference paper, Council for European Studies, Seventeenth International Conference, Montreal, 15–17 April 2010. Pour les auteurs, le qualificatif de « démobilisé » renvoie au recul du pouvoir de mobilisation des organisations syndicales.

[231] V. DELTEIL, "The Tripartism of Political Legitimation or the (Post-)Democratic Face of Dependent Capitalisms: the Case of Bulgaria and Romania", https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01152979/document.

Visegrad et les pays baltes rendent compte d'un tripartisme intermittent, minimaliste, sinon illusoire[232], réduit à une fonction (quasi) exclusivement consultative, où la logique de la concertation sociale l'emporte largement sur celle de la négociation. Les pays du Sud s'inscrivent davantage dans un tripartisme de négociation. Hissé au rang de méthode pour assurer la facilitation de réformes et en amont la neutralisation du conflit social, il est cependant fragilisé dans son pouvoir à produire de la règle, par la résistance d'une fraction des organisations syndicales à s'engager sur des accords de concession de plus en plus déséquilibrés et défavorables aux intérêts de leurs mandants.

Ce modèle d'« Etat néolibéral faiblement inclusif » s'articule sur le plan de l'intégration internationale du régime économique, à une insertion semi-périphérique des segments productifs dans la mondialisation et dans les chaines de valeur globales, recentrées sur le bas ou milieu de gamme. Cette modalité d'insertion est inséparable de stratégies de compétitivité-prix, servies par un ensemble de politiques publiques fondées tout à la fois sur une fiscalité faible et non progressive, et des régulations assurant une maîtrise des coûts salariaux et une relative flexibilité dans l'usage de la main d'œuvre.

Comme exemplifié par les pays d'Europe centrale, le régime économique se révèle à maints égards dépendant des IDE et du « pouvoir structurel » du capital étranger, auquel s'ajoute dans certains cas le pouvoir de *lobbying* des représentants influents (collectifs ou individuels) de ce dernier. Le pouvoir de négociation acquis par le capital étranger vis-à-vis du politique ou des représentants de l'Etat est susceptible de convertir partiellement la dépendance économique en dépendance institutionnelle, incitant les décideurs politiques à poursuivre des stratégies de compétitivité-prix, associées à des politiques d'attractivité sélective. On notera que ce dernier constat ne signifie pas que les acteurs externes sont directement demandeurs et prescripteurs de révision institutionnelle, phénomène qui reste relativement marginal pour les pays d'Europe centrale[233] ; mais reflète plutôt l'intériorisation de l'intérêt poursuivi par les investisseurs dans des économies où la compétitivité se joue essentiellement sur la modération des coûts du travail et les garanties de flexibilité organisationnelle ; un constat qui explique la relative perméabilité des élites locales à l'agenda néolibéral (valant en particulier pour la Pologne et les pays baltes).

La crise a amplifié certains des traits propres à ce modèle, avec une accélération de la déréglementation du marché du travail, un affaiblissement de la régulation de branche là où elle était encore structurante (soit pour les pays du Sud, tandis que la régulation de branche est

[232] David OST, "Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities", *Politics and Society,* Vol. 28, no. 4, December 2000, pp. 503–530; reprinted in *Warsaw Forum of Economic Sociology,* Vol. 1, no. 2, Autumn 2010, pp. 91–122.

[233] J. DRAHOKOUPIL, M. MYANT, "Varieties of Capitalism and Dependency: dependent and resistant labour regimes in the automotive industry", in V. DELTEIL, V. KIROV (Eds.), *op. cit.*

demeurée structurellement sous-développée dans les PECO), une érosion (variable) des droits syndicaux, et une pression nette en faveur de la modération ou de la dévaluation salariale ; cette dernière vaut notamment dans le secteur public, où des coupes ont été engagées comme réponse au montant élevé de l'endettement public (Espagne, Portugal, Grèce, et dans une moindre mesure Italie), sous la pression de l'UE et des bailleurs de fonds (Grèce, Portugal, Irlande, Lettonie).

La crise a en outre eu raison du tripartisme. Dans les pays du sud, les tentatives de négociation ont à plusieurs reprises (et plus nettement que dans les périodes antérieures à la crise) butté sur la résistance syndicale ; le dialogue tripartite a connu des soubresauts et échecs répétés, tandis que les acteurs sociaux tentaient de parer à l'instrumentation gouvernementale du macro-corporatisme pour la conduite de réformes libérales (stratégie plus ou moins relayée par l'UE) en cherchant dans le bipartisme une voie de régulation alternative, qui se révélera difficile cependant compte tenu des intérêts antagonistes à l'oeuvre. Comme exemplifiée par la Grèce et l'Espagne, cette fragilisation ou mise en échec du dialogue social a conduit à rejeter partie du conflit social hors du champ de la médiation socio-économique institutionnalisée, dans le politique ou l'infra-politique (mouvements sociétaux, création de partis politiques *anti-establishment*, révoltes moins canalisées). On notera enfin que l'amplitude de la crise expérimentée dans ces pays (Grèce, Portugal, Espagne) a conduit à ouvrir davantage les canaux d'influence de la tutelle externe (UE en tête), lesquels ont participé à accélérer, sous certains aspects, la convergence économique avec les pays d'Europe centrale. Cette tendance est en particulier sensible, en contrepoint de la dépendance croissante aux IDE, dans la redéfinition des politiques d'attractivité autour de nouveaux « compromis » salariaux et réglementaires signés à l'échelon décentralisé au nom de la sauvegarde l'emploi (modération salariale, affaiblissement des protections de l'emploi pour les nouveaux recrutés) ; sous-tendant des dynamiques de réindustrialisation ciblée (au premier chef dans le secteur automobile) comme illustré par l'Espagne.

Dans les pays d'Europe centrale, la tendance dominante a été plus nettement marquée par le retour de l'unilatéralisme gouvernemental, l'acteur politique instrumentalisant plus ouvertement une contrainte externe croissante – liée aux règles de l'UE, comme à la fragile compétitivité du modèle économique – pour contourner la consultation[234].

Enfin, et pour les Pays d'Europe centrale, on notera l'affirmation d'un discours portant les germes d'une rupture relative avec le credo de l'Etat néolibéral tout court. Sur fond de crise économique, et participant à la montée du discours populiste, le politique s'est fait le héraut d'une ré-intermédiation de l'Etat dans l'économie, invoquant alternativement le besoin d'un « Etat fort »

[234] D. OST, "Illusory Corporatism Ten Years Later", *Warsaw Forum of Economic Sociology,* Vol. 2, no. 1(3), Spring 2011, pp. 19–49; M. BERNACIAK, R. GRUMBELL-McCORNICK, R. HYMAN, *Trade Unions in Europe, Innovative Responses to Hard Times*, Study, April 2014, Friedrich Ebert Stiftung, http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10688.pdf.

ou le « protectionnisme économique ». Cette inflexion discursive a trouvé un terrain particulièrement favorable en Hongrie et en Pologne, et plus récemment en Slovaquie, sans que ce credo n'ait encore d'empreinte significative sur les politiques publiques des pays concernés.

Pour ce groupe de pays, ce discours sur le « retour de l'Etat » est ambivalent dans ses ambitions, et ne serait se rapporter (exclusivement) à une exigence d'Etat régulateur, comme il a pu s'affirmer dans le discours français (sous la présidence Sarkozy)[235]. L'ambition est plutôt celle d'une reconquête de souveraineté, face à la montée des influences externes, qu'elles émanent de l'UE ou encore des IDE. En témoigne avec exemplarité le cas hongrois, où le credo du patriotisme économique brandi par Viktor Orban est étroitement articulé à une critique du « néo-colonialisme » économique[236], soit du pouvoir d'influence acquis par les investisseurs étrangers, des avantages concurrentiels conquis par ces derniers (exonérations fiscales, subventions et investissements publics, etc.), sans contreparties (notamment en termes de réinvestissement des bénéfices locaux). Cette critique, portée par une fraction du patronat domestique, vient consolider de la part du politique, un « nationalisme économique sélectif »[237] par lequel le politique s'arroge une clientèle contre la distribution ciblée d'avantages économiques.

Ce discours favorable à un Etat fort trouve en outre son pendant dans la progression d'un autoritarisme-conservateur, une fois encore exemplifié par la Hongrie : gouvernement par ordonnance, violation du tripartisme, musèlement des institutions démocratiques, capture politique de l'Etat et des ressources administratives, etc. Une tendance qui pourrait plaider en faveur d'un essor de « l'illibéralisme politique » notion définie par Ost[238], et aujourd'hui explicitement revendiquée par Viktor Orban … si l'on ne tenait compte du récent réveil de la société civile, dressée contre l'autoritarisme grimpant.

L'Etat faible : un modèle exemplifié par les Balkans

Ce troisième modèle fondé sur « l'Etat faible » permet d'éclairer plusieurs traits spécifiques

---

235 Dans le cas hongrois, les nouvelles protections sociales se résument à un renforcement de la logique d'un Workfare néolibéral : avec la création d'un contrat d'emploi public faiblement rémunéré la hausse du salaire minimum en Hongrie (TOTH, *art. cit.*). En Pologne, les promesses politiques de re-réglementation de l'emploi relèvent surtout d'une exigence de correction de l'extrême précarité de certains emplois, portées par un mouvement sociétal puissant (voir notamment A. MROZOWICKI, M. KAROLAK, A. KRASOWSKA, "Between commitment and indifference. Trade unions, young workers and the expansion of precarious employment in Poland", in V. DELTEIL, V. KIROV, *op. cit.*)

236 TOTH, *art. cit.*

237 *Ibidem*.

238 D. OST, *The Defeat of Solidarity: Anger and Politics in Postcommunist Europe,* Ithaca, Cornell University Press, 2005.

aux Etats des Balkans. Si la terminologie ici mobilisée est directement inspirée de Bohle et Greskovits[239], le classement que nous proposons s'en écarte cependant. Alors que les auteurs regroupent Etats baltes et Etats balkaniques sous le même idéal-type associé à « l'Etat faible », nous réservons ce dernier qualificatif aux seuls pays des Balkans, et rapportons les Etats baltes au qualificatif de « l'Etat néolibéral minimaliste », relevant d'une forme extrême du précédent modèle. A l'appui de cette typologie, plusieurs traits propres aux Etats baltes : la force de la conversion à l'idéologie néolibérale dans le champ économique et social, sa traduction sous la forme d'un rétrécissement de l'Etat social (jusqu'à sa forme minimale), associée à un processus de forte dévaluation interne (salariale) ; en amont une diffusion du néolibéralisme, inégalée ailleurs dans la région, pouvant être rapportée, suivant ici la démonstration très convaincante de Bohle et Greskovits[240], à la force du « nationalisme-protecteur » qui a offert aux gouvernements des jeunes Etats baltes une source de légitimité politique leur permettant de faire l'économie d'une recherche de légitimité sociale nécessitant l'essor de l'Etat providence.

Aucun de ces éléments repérés dans les Etats baltes ne se retrouve dans les régimes socio-économiques des Balkans, où le processus de déréglementation est resté bien davantage contenu par une révision idéologique plus ténue et/ou plus ambivalente (ou opportuniste) de la part des élites au pouvoir, et contingent de stratégies d'acteurs souvent promptes à reconduire ou assurer certaines protections dans le champ économique et social à des fins clientélaires ; dans une moindre mesure, la vigueur relative des résistances sociales et sociétales, structurellement plus significatives (Roumanie en tête) que dans les pays baltes, a aussi œuvré à contenir la progression du néolibéralisme[241].

Le cas des Balkans apparaît symptomatique du modèle d'« Etat faible » tel que défini en section I, eu égard notamment aux traits suivants : déficit d'intermédiation et de coordination de l'économie par la puissance publique, en lien avec la faible capacité de l'Etat à discipliner les acteurs du jeu politique comme du jeu économique, autour de règles stables et légitimes ; corrélativement, importance du clientélisme, de la capture de ressources publiques par des groupes privés, ou encore de la capture de certains groupes économiques par des acteurs politiques ou

---

239 D. BOHLE, B. GRESKOVITS, *op.cit.*

240 *Ibidem.*

241 Dans une étude comparative, V. Glassner estime également que la Roumanie et la Bulgarie conservent un pouvoir de résistance syndicale supérieure aux pays du groupe de Visegrad. Cette assertion, fondée sur le taux de syndicalisation et le pouvoir de mobilisation syndicale, nous semble devoir être prise avec précaution et nuancer, si l'on tient compte des limites de la conversion de ce premier pouvoir en pouvoir d'influence politique, tout aussi faible qu'aléatoire. V. GLASSNER, "Central and eastern European industrial relations in the crisis: national divergence and path-dependent change", *Transfer*, Vol. 19, no. 2, pp. 155-169.

administratifs[242], importance de l'économie informelle et illégale, du travail non déclaré[243], et plus généralement de l'informalité des relations sociales ; séparation des pouvoirs partielle faisant l'objet de contestations répétées (comme exemplifié en Roumanie dans les batailles autour et sur la Constitution, voir dans le présent volume, Mișcoiu et Gherghina) ; autant d'éléments qui éclairent le poids de l'histoire (longue mais aussi plus récente) et confortent pour ces économies comme pour d'autres, le pouvoir explicatif de la *path-dependency*[244].

Les Etats faibles qui sont la marque des Balkans ont contribué à installer, bien plus significativement que pour les autres PECO, une série de dépendances externes, économiques tout autant qu'institutionnelles, s'alimentant mutuellement. Comme illustré par la Bulgarie et la Roumanie, le piège de la dépendance s'est affirmé aussi précoce que la transition a été tardive. La faible indifférenciation entre les élites administratives, politiques et économiques, a joué un rôle décisif dans le report de la restructuration profonde des économies, permettant tout à la fois la privatisation informelle des actifs et la socialisation des dettes. Ce jeu de redistribution informelle, mené sous l'égide d'Etats faibles et corrompus, a nourri et installé une crise économique profonde. Déficit de compétitivité externe devenu structurel et croissance accélérée de l'endettement public ont précipité dès le milieu de la décennie 90, une crise de paiement aiguë se soldant par des mises sous tutelle externe prolongées. Ainsi de la crise bancaire et du service de la dette externe en Bulgarie en 1996 qui a débouché en juin 1997 sur la mise en place d'une tutelle monétaire, le Directoire financier (ou *Currency Board*) placé sous l'égide du FMI et toujours en vigueur (Magnin et Nenovski, dans ce volume). Ainsi des crises de paiement à répétition en Roumanie qui ont conduit le pays à signer avec le FMI pas moins de six accords de *Stand-by* entre 1992 et 2001 (avant une nouvelle série d'accords d'assistance financière courant de 2009 à septembre 2013). Dans les deux cas, et de manière plus effective pour la Bulgarie, les crises ont été l'occasion pour les acteurs externes, via la pression des créditeurs et investisseurs étrangers (dont la Chambre de commerce américaine[245]), d'orienter et d'accélérer le pas des réformes structurelles visant à

---

242 Cette dernière réalité est parfois dénommée « Crony capitalism », *cf.* I. KORNAI, "Hungary's U turn", *Economy and Society, Journal of Corvinus University,* vol. 47, no. 3, 2015.

243 On notera que le processus d'informalisation de l'économie et de l'emploi constitue une voie parallèle et alternative à la précarisation de l'emploi formel, plus diffus dans les autres PECO et exemplifié par la Pologne. Cette part élevée de l'emploi informel constitue un obstacle de taille et un argument de poids pour barrer tout projet de remise en cause de la stratégie de défiscalisation compétitive des revenus qui grève structurellement le budget de l'Etat.

244 Parmi les héritages de l'histoire longue, citons la dépendance en continu aux grandes puissances (empire ottoman, puissances occidentales, union soviétique) nourrissant tout à la fois inféodation, opportunisme politique et nationalisme identitaire, les influences politiques dérivées de l'empire ottoman (informalité, relation clientélaire à l'administration, etc.), l'autoritarisme politique, en partie légitimé par le nationalisme identitaire, qui aura laissé peu de place à l'expérience démocratique avant 1945, … Parmi les héritages de l'histoire récente, citons tout particulièrement l'inachèvement et la dimension tardive de la transition démocratique et de la redistribution du pouvoir, qui ont permis aux anciennes élites communistes de mettre à profit la perméabilité des sphères politiques et économiques pour recomposer des sources de pouvoir.

245 Comme rapporté par Magnin et Nenovski dans ce volume, le projet d'introduction du Currency Board en Bulgarie a été promu dès 1990 par la Chambre de Commerce Américaine, via le financement du « programme Rahn-

l'ouverture des économies aux forces du marché. Jusque-là largement tenus à l'écart des plans de privatisation par les élites post-communistes, les investisseurs étrangers ont pu prendre des positions clés dans des secteurs porteurs (Magnin et Nenovski dans ce volume).

Découlant directement de la nécessité économique, ces tutelles externes ont trouvé sur le terrain domestique des relais suffisamment robustes pour s'imposer durablement. En Bulgarie notamment, la neutralisation (dépolitisation) de la politique monétaire a pu être envisagée comme un moindre mal, un moyen de faire barrage à l'hyperinflation, à la monétisation des pertes et aux faillites bancaires associées, comme de combattre une incertitude économique décourageant les investisseurs, et ce tant pour une fraction de l'élite renouvelée que pour l'essentiel de la population ayant vu son épargne fondre dans l'envolée des prix et la multiplication des faillites bancaires[246]. Dans cette première période, on notera que la force de la tutelle externe est restée plus fragile en Roumanie, comme illustré par les manquements patents à l'application des conditionnalités imposées par le FMI bailleur de fond ; un constat qui vient souligner l'importance des relais domestiques dans les jeux d'influence externes, ici inexistants dans le contexte roumain marqué par l'absence de renouvellement des élites politiques (qui ne débutera électoralement qu'en 1997), et la faible perméabilité de la société à un agenda néolibéral.

Parallèlement à l'affirmation de tutelles externes ouvrant sur des dépendances institutionnelles précoces, l'ouverture des économies au marché international a pointé les limites d'un « capitalisme sans capitalistes » et installé une forte dépendance économique des deux économies aux capitaux étrangers, à l'instar des autres PECO. La défaillance du régime administratif-cognitif de l'Etat pour dessiner un chemin de réformes original d'un côté, et la pression économique externe de l'autre, ont conduit à imposer progressivement une stratégie de compétitivité et d'attractivité « *low cost* », misant sur le faible coût du travail, une fiscalité au rabais, une permissivité institutionnelle dans le champ des relations d'emploi, et une main d'œuvre relativement qualifiée. Cette option a dicté une insertion périphérique des pays sur les marchés internationaux et dans les chaines de valeur globales, ainsi que la formation de régimes économiques aussi fragiles qu'instables et dépendants des aléas externes. Tardivement en comparaison avec le reste des PECO, et en lien avec une adhésion à l'UE en décalé, les pays vont connaître un afflux tardif mais considérable d'IDE sur la décennie 2000, jusqu'à l'éclatement de la crise. A noter ici que la dépendance aux IDE va prendre des formes sensiblement distinctes dans les deux pays : plus orientée vers le secteur manufacturier et la sous-traitance en Roumanie, elle se concentrera davantage en Bulgarie sur les anciens secteurs publics privatisés (énergie, télécom,

---

Utt ».

246 N. NENOVSKI, K. TOCHKOV, C. TURCU, Nenovsky, N., Tochkov K., Turcu C. (2013), "Monetary regimes, economic stability, and EU accession: Comparing Bulgaria and Romania", *Communist and Post-Communist Studies*, http://dx.doi.org/10.1016/j.postcomstud.2012.12.002

minerais, etc.) opérant pour le marché domestique et susceptibles de dégager des rentes monopolistiques ou oligopolistiques (préfigurant une même tendance pour les Balkans occidentaux).

La spécialisation sur l'industrie du « bas de gamme », en plus de l'agriculture, la construction, le tourisme et les services à la personne, a orienté les pays sur des trajectoires et arbitrages de politiques publiques venant conforter un modèle d'Etat social faiblement protecteur et régulateur, conforté par la défiscalisation compétitive (la Bulgarie donnant le « la » dans la région, avec l'introduction d'une flat taxe de 10% pour tous les revenus, rapidement suivie par les Balkans occidentaux), et le faible pouvoir structurant d'une réglementation sociale qui, formellement relativement protectrice au regard des autres PECO, n'est que partiellement opérante pour discipliner les pratiques d'emploi. Loin de jouer un rôle secondaire, le déficit croissant de ressources fiscales a contribué à barrer la voie aux stratégies de montée en gamme, et incidemment à remettre en cause la convergence avec les objectifs de Lisbonne. Parallèlement, le poids des transferts monétaires issus des migrations de travail a installé une nouvelle dépendance : complément de revenu et de protection sociale devenu indispensable aux familles (surpassant dans la dernière décennie les flux d'IDE), ces fonds ont renforcé l'économie domestique de survie (les investissements se faisant presque exclusivement dans les activités de service à la personne) et de manière plus périlleuse, la dépendance aux marchés du travail européens.

Sur le terrain de la démocratie sociale, Bulgarie et Roumanie se sont aussi singularisés par un tripartisme instrumental plus durable que dans les autres PECO. Ce qui peut paraitre ici paradoxal trouve son explication dans le modèle même de l'Etat faible. Ce dernier a en effet laissé davantage de marge de manœuvre au gouvernement, acteur fort du système de relations professionnelles, pour compenser, par le jeu du dialogue social tripartite, une faible légitimité sur le terrain politique. Dit autrement, les gouvernements en mal de légitimité parlementaire (comme en témoigne la forte volatilité politique) mais forts dans le champ des relations professionnelles ont ainsi tiré parti de leur position dominante dans le tripartisme pour y conquérir un semblant de légitimité sociale, sinon une source d'expertise dans le champ des politiques publiques (piochée auprès d'acteurs sociaux relativement coopératifs et de plus en plus investis et pertinents sur le registre de l'expertise). Défenseurs impénitents d'un dialogue social symbole d'européanisation, mais aussi source nouvelle de légitimité institutionnelle, les syndicats ont aussi souvent joué le jeu et cautionné ce tripartisme déséquilibré et minimaliste en termes de régulation.

Loin d'être l'arme exclusive des syndicats, la référence à la norme externe a constitué sur la dernière période l'un des traits marquants des économies balkaniques. Si pour les syndicats, les normes de l'OIT puis celles de l'UE (directives, référence au « modèle social européen », *etc*.) ont très tôt fourni des arguments pour imposer le dialogue social et la défense des droits sociaux et

syndicaux, pour les acteurs politiques, la prégnance d'une tutelle externe multiforme (depuis le FMI jusqu'à l'UE, en passant par la Banque Mondiale, et les investisseurs étrangers), a également conféré quelques capacités d'instrumentation domestique et bénéfices associés. Pour les élites en place, ces tutelles externes ont ainsi permis de dépolitiser durablement la politique économique ; c'est le cas très tôt en Bulgarie, avec la mise en place du Directoire financier ; c'est le cas aussi lorsque les deux pays qui vont faire le choix d'adhérer sur base volontaire au pacte budgétaire imposé aux membres de l'Eurozone, en 2013 pour la Roumanie, et 2014 pour la Bulgarie. Suivant ce dernier exemple, les tutelles externes vont aussi être utilisées pour venir en renfort des gouvernements portant des agendas convergents avec les institutions internationales, fournissant ainsi une caution sinon une source additionnelle de légitimité à la mise en œuvre de réformes structurelles impopulaires ; un cas exemplaire est ici la surestimation stratégique faite par le gouvernement roumain d'Emil Boc en 2011 à l'endroit des contraintes réellement imposées par les bailleurs de fonds[247]. Ces tutelles externes ont pu encore constituer une source de références cognitives et idéationnelles précieuses pour des Etats marqués par un déficit de ressources et d'expertise interne. Eclairant avec force ce dernier constat, on rappellera l'influence directe de la Chambre de commerce américaine (AmCham) sur la refonte du Code du travail roumain de 2011, où une armada de plus de trente experts juridiques et un *lobbying* relayé par l'Ambassade étatsunienne ont réussi à imposer la retranscription, à la virgule près, du « white paper » d'AmCham dans les termes de la nouvelle législation du travail[248].

Plus généralement, et pour ces deux pays, la force de la dépendance externe a bénéficié d'une série d'appuis favorables. Premier d'une série s'auto-alimentant la dépendance économique forte a non seulement conféré aux investisseurs étrangers une influence relative dans la définition des politiques publiques (*a contrario* de la tendance observée dans les pays d'Europe centrale), mais a aussi ouvert la voie à une dépendance institutionnelle et politique nouvelle (*via* les programmes d'assistance financière sous l'égide du FMI, de l'UE et de la Banque mondiale) renforçant, sous couvert d'injonctions à accélérer les privatisations, la dépendance économique initiale. Autre facteur déterminant et spécifique aux deux pays, les nouveaux leviers disciplinaires que l'UE a pu retirer de la négociation sans fin pour l'adhésion des pays à l'espace Schengen. Ceux-ci ont permis de compenser des instruments de surveillance ou de discipline plus classiques devenus au fil du temps de moins en moins opérants, et en outre mis à mal par l'expression de nouvelles formes de « résistance à l'Europe » dans les autres PECO. Pour la Bulgarie et la Roumanie, l'usage

247 V. DELTEIL, M. BANARESCU, « Roumanie : Le modèle social sous la pression des bailleurs de fond : les syndicats à la recherche de nouvelles tutelles», *Chroniques internationales de l'IRES,* no. 143, novembre 2013, pp.133-151.

248 *Ibidem.*

politique du « mécanisme de coopération et de vérification »[249] a permis d'imposer de fortes conditionnalités aux pays, et ce avec d'autant plus de vigueur et de relais domestiques que l'intégration pleine et entière à l'UE a toujours figuré en tête des revendications citoyennes et des promesses gouvernementales. La menace de gel de la distribution des Fonds Structurels s'est aussi révélée opérante, suite à son application pour la Bulgarie au motif de la corruption de l'administration (en 2008) ; sans compter, pour la Roumanie, les programmes d'assistance financière qui font se succéder à partir de 2009, dont l'UE participe à définir les conditionnalités en sa qualité de bailleur de fonds.

Corroborant un constat précédent, les tutelles externes se sont aussi imposées en trouvant des relais puissants dans le champ domestique. Elles ont été utilisées par les acteurs locaux comme « force de rappel » pour contrecarrer une série d'écueils intimement liés à « l'Etat faible » : les dérives gouvernementales autoritaires et le recours aux ordonnances d'urgence (qui par exemple pour la Roumanie, ont présidé à la production de deux tiers des lois depuis 2011), la corruption au sommet de l'Etat ou les ententes favorisant les positions ou rentes de certains potentats ou investisseurs étrangers (ces derniers ayant récemment cristallisé et dynamisé la contestation sociétale dans les deux pays)[250], ou encore le déficit de régulation sociale (combattu par les forces sociales).

Enfin, l'amplitude de la dépendance externe et sa partielle instrumentalisation domestique dans les Balkans pourraient bien expliquer sur le terrain géostratégique, le mouvement de « retour vers l'Europe » poursuivi par la Bulgarie et la Roumanie, et conforté par les allégeances répétées des pays aux priorités communautaires, et son contraste saisissant avec une « résistance à l'Europe » qui s'affirme chaque jour davantage dans les autres PECO, parallèlement au credo du patriotisme économique prônant l'émancipation vis-à-vis des acteurs étrangers ou des institutions internationales. On précisera que cette conclusion ne saurait déboucher sur celle faisant des Balkans un terrain plus propice à l'européanisation des règles et des pratiques : si les tutelles externes trouvent dans leur complémentarité et leurs relais domestique des moyens d'influence, leur pouvoir structurant reste encore aléatoire ; les conversions institutionnelles comme idéationnelles se révèlent plus instables et contingentes que ce n'est le cas dans les autres PECO, reflétant un opportunisme

---

249 Ce mécanisme a été conçu pour évaluer les progrès des pays en matière de réforme judiciaire, administrative et lutte contre la corruption. Introduit spécialement pour les deux pays concernés, il place ces derniers sous un « régime de conditionnalité renforcée » pour l'intégration à l'espace Schengen, comparativement aux autres PECO.

250 En Bulgarie, citons la crise sociale en 2012, portée initialement par la contestation de la hausse du prix de l'énergie, crise ayant révélé le déficit de contrôle et de pouvoir de discipline de l'Etat sur les prix pratiqués et promesses faites par les deux investisseurs étrangers (allemand et tchèque) contrôlant le secteur. En Roumanie, un cas exemplaire est celui de la contestation d'un projet d de loi d'aout 2015 ouvrant la voie à l'exploitation de la plus grande mine d'or d'Europe à ciel ouvert, située dans le village de Rosia Montana. L'autorisation donnée par l'Etat au groupe canadien Gabriel Resources a déclenché une vague de protestation (au non des irrégularités, de l'absence de transparence, mais surtout des dégâts écologiques attendus de l'usage intensif de cyanure), ralliant écologistes, citoyens locaux, et syndicalistes, jusqu'à conduire le gouvernement à renoncer à l'opération.

politique alimenté par le modèle de « l'Etat faible » et ses propres héritages.

Tableau 1 : une typologie des modèles d'Etat en Europe, de leurs ressorts et incidences

Modèle d'Etat **Déclinaison géographique**	**Etat néo-libéral régulateur** **Europe nordique et continentale, et dans une moindre mesure Slovénie**	**Modèle d'Etat néo-libéral** **Pays Anglo-saxons, Europe du Sud, Pays du groupe de Visegrad, et (dans une variante minimaliste) Pays baltes**	**Modèle d'Etat faible** **Balkans orientaux et occidentaux**
Ressources financières (règles budgétaires et fiscales)	Elevées (croissance faible à moyenne du déficit budgétaire)	Moyennes ou faibles (croissance moyenne à forte du déficit budgétaire)	Faibles (déficit budgétaire variable)
Ressources cognitives (compétences, expertise)	Elevées	Moyennes ou faibles	Faibles
Autonomie de l'Etat vis-à-vis du gouvernement, **vis-à-vis des acteurs économiques et sociaux**	Autonomie relative Arbitrage étatique en recul Lobbying en hausse	Autonomie relative Absence d'arbitrage Clientélisme variable Lobbying moyen à fort	Faible autonomie Absence d'arbitrage Clientélisme, capture Lobbying fort
Capacité de régulation **et instruments**	Forte à moyenne Indirect Décentralisation/ Externalisation	Moyenne Indirect Externalisation/ privatisation	Faible Indirect et plus informel Externalisation/ privatisation

Complémentarités institutionnelles **et** **Intégration dans l'UE et la mondialisation**	Régulation du travail Main d'oeuvre hautement qualifiée Production à forte valeur ajoutée Forte intégration fondée sur la compétitivité-qualité	Flexibilité du travail Main d'oeuvre qualifiée Production à moyenne valeur ajoutée Intégration forte mais semi-périphérique fondée sur la compétitivité-prix et la flexibilité des règles	Défaillance de la régulation du travail Main d'oeuvre moyennement qualifiée (mais fort brain drain) Production à moyenne et faible valeur ajoutée Intégration périphérique fondée sur la compétitivité-prix et la permissivité institutionnelle
Degré de dépendance (économique, institutionnel, politique)	Faible influence de l'agenda UE et des II Dépendance économique moyenne	Influence moyenne de l'agenda de l'UE et des II Dépendance économique moyenne à élevée	Influence forte de l'agenda de l'UE et des II Dépendance économique élevée

Conclusion

Le présent article s'est proposé d'expliciter la diversité des capitalismes est-européens, en prenant pour catégorie d'analyse intermédiaire, le rôle et les fonctions de l'Etat. Suivant le fil d'une série de travaux portant sur le « capitalisme dépendant » propre aux pays d'Europe centrale et orientale, l'analyse s'est ici centrée sur l'appréhension de la relation unissant les forces et dépendances externes d'un côté et de l'autre les forces domestiques susceptibles d'en atténuer ou d'en relayer l'influence sur les arrangements institutionnels et politiques publiques locales. Mobilisant la comparaison, l'analyse a notamment mis en exergue une singularité propre aux Balkans, marquée par la relation étroite associant les forces de la dépendance externe et les faiblesses de la forme étatique, ou dit autrement, le poids et l'influence de la tutelle externe (et de ses ramifications) et le modèle d'« Etat faible », repérable dans le déficit de ses fonctions de coordination, régulation, redistribution et gouvernance publique.

Les Balkans orientaux (comme occidentaux) se sont illustré par une conjonction de sources de dépendance externe, inégalée ailleurs dans les PECO. La dépendance institutionnelle et politique est ainsi venue compléter et alimenter une dépendance économique elle-même plus aigüe et protéiforme qu'ailleurs dans la région. Loin de défaire le piège de la dépendance en favorisant une insertion plus équilibrée, l'intégration européenne l'aurait davantage pérennisé pour les économies des Balkans, comme illustré ici par la Bulgarie et la Roumanie. Ce constat accorde un certain crédit au pouvoir disciplinaire de l'UE sur les trajectoires de politiques publiques des pays, pouvoir qui, loin de s'être érodé au lendemain de leur adhésion en 2007, a pu se prévaloir de nouveaux leviers de pression (l'accès à l'espace Schengen et aux fonds structurels) comme de relais décisifs auprès d'acteurs domestiques cherchant de nouvelles sources de légitimations ou instrument de discipline et régulation.

Témoin de cette influence communautaire, prenant parfois les traits d'une influence par défaut d'ambition régulatrice, la poursuite des stratégies de compétitivité et d'attractivité « low road » menées par les économies balkaniques, qui n'ont cessé de conforter leur insertion périphérique dans l'Europe et la mondialisation, suivant un mouvement contredisant incidemment les objectifs de convergence communautaire.

Ce dernier constat de périphérisation durable des économies balkaniques interpelle directement les termes d'une gouvernance communautaire, inapte à fournir une réponse « par le haut » à l'intégration de territoires marqués par un déficit structurel de compétitivité et de sources de croissance. L'enjeu nécessiterait une tout autre réponse, misant sur plusieurs leviers depuis la coordination des politiques industrielles et socio-fiscales à l'échelle de l'UE élargie, la construction de mécanismes intégratifs à plusieurs échelles (régionales, sous-régionales) atténuant la dépendance structurelle de la zone avec le cœur historique de l'UE, et permettant de re-densifier les coopérations et les échanges au sein d'une région pâtissant aussi de sa propre dynamique de désintégration commerciale.

L'échec avéré de l'intégration socio-économique des Balkans ne questionne pas uniquement la légitimité de plus en plus contestée du projet européen. Il porte aussi atteinte à la qualité des équilibres socio-politiques internes aux nouveaux et futurs Etats membres de la région. Influencé par l'agenda des tutelles externes, «l'Etat faible » s'est révélé de plus en plus perméable à une dynamique de conversion néolibérale laquelle est venue alimenter en retour l'appel à la restauration d'un « Etat fort »… Etat fort qui s'affirme bien moins sous les traits d'un Etat régulateur (comme en apporte la preuve, en Roumanie, la poursuite de la baisse orchestrée de la pression fiscale), que sous la forme d'une révision conservatrice-autoritaire du politique.

L'amplification de dérives autoritaires et anti-démocratiques a en outre fait revivre de nouveaux risques : risques d'instrumentation de la puissance publique (mise au service des intérêts

des élites mais aussi et plus récemment de la neutralisation des résistances sociales et citoyennes), mais aussi risque de renforcement d'une nouvelle génération d'« oligarques » prompts à tirer parti sous forme de protection et exemptions fournis par l'Etat des nouveaux (ou anciens) liens organiques tissés avec le politique, de la main mise nouvelle sur les médias, et du déficit d'organisation et de mobilisation des forces sociales.

Sur ce dernier terrain cependant, le statu quo semble avoir été bousculé par un réveil relatif des forces de résistance sociale. Placées au pied du mur, celles-ci ont fait montre de nouvelles lignes de défense, mobilisant de manière instrumentale certains des leviers de pression externe. Ainsi de l'usage syndical des normes de l'UE (contraignantes et indicatives) qui ont gagné en amplitude pour appuyer les revendications salariales (référence au ratio du salaire minimum sur le salaire median proposé par le Parlement européen) et la défense des droits sociaux (référence aux directives) ; ainsi du recours à l'expertise et à la médiation de l'OIT qui s'est affirmé comme moyen de contrecarrer le désengagement de l'UE de ses ambitions sociales, l'OIT étant notamment interpelée pour statuer sur la violation des normes de l'UE par les législations nationales révisées (Delteil, Banarescu, 2013). Au-delà de l'affirmation (encore timide) de nouvelles stratégies syndicales qui jouent de plus en plus souvent la carte de l'alliance avec la société civile, c'est aussi et peut-être plus significativement le renforcement de cette dernière qui fait aujourd'hui disruption et parfois barrage aux processus de conversion néolibérale de l'Etat et plus encore aux dérives autoritaires du politique. Ce phénomène se dessine pour l'essentiel dans les interstices du politique, à l'échelle locale, dans des batailles menées au nom de l'écologie, du pouvoir d'achat ; il prend aussi plus rarement d'autres directions, comme le Forum constitutionnel roumain qui témoigne de l'invention de nouveaux dispositifs de démocratie participative.

Dependent Capitalism and Monetary Regimes in the Balkans

Eric MAGNIN and Nikolay NENOVSKY

Eric Magnin is PhD in economics and Associate Professor at the University Paris Diderot since 1998 and qualified to direct research (HDR). He was the Head of the Department of Economics and then the Deputy Head of the Department of Geography, History and Economics during the 2000s. His research focuses on the comparative analysis of economic systems. In the 1990s, he studied the postsocialist transformation process in ECE countries within an institutional and evolutionary perspective. He is now working on the diversity of European capitalisms.

Nikolay Nenovsky is currently professor at the University of Picardie, Amiens. Previously he was professor at the University of Orleans, University of World and National Economy in Sofia, and served as a member of Bulgarian Central Bank Governing Council. He is author of books on money (in Bulgarian) and articles in reputable international journals. He is a founder of South-East European Monetary History Network. His main areas of interest are Monetary Economics, International Economics and European Integration.

Abstract

In the recent literature about varieties of capitalism in ECE countries, the "dependent capitalism" hypothesis has met growing interest and relevance in the context of the 2008 economic and financial crisis. Indeed, the crisis has brought to light the weaknesses of East-European economies, with their strong exposure to foreign market risks and their structural dependence on foreign direct investments. The purpose of the present article is first to expand the scope of the dependence analysis to Balkan countries, both members and non-members of the EU, and second, to demonstrate that the dependence also appears in these countries in a differentiated way through another institutional form, not included in the initial theoretical framework of Hall and Soskice (2001), monetary regimes. Balkan countries are characterised by a stronger dependence, regarding both foreign capital and monetary regimes. Currency Boards in Bulgaria and Bosnia-Herzegovina, euroization in Montenegro and Kosovo, a fixed but adjustable exchange rate regime in Albania, Croatia, Macedonia, Romania, Serbia, are all expressions of this monetary dependence. Hence, the monetary dependence can be considered as one of the founding institutional elements of the dependent capitalism.

Introduction

Central and Eastern European (CEE) countries have experienced two successive waves of institutional changes during the 1990s and 2000s, first the post-socialist transformation and then the integration process into the European Union (EU). These systemic changes have led social science researchers to raise questions about economic models emerging as an outcome of these processes. Among the recent or revisited assumptions in the literature, the "dependent capitalism" hypothesis has met growing interest and relevance in the context of the 2008 economic and financial crisis[251]. The crisis has brought to light the weaknesses of East-European economies, with their strong exposure to foreign market risks and their structural dependence on foreign direct investments. The purpose of the present article is first to expand the scope of the dependence analysis to Balkan countries, both members and non-members of the EU, and second, to demonstrate that the dependence also appears in these countries in a differentiated way through another institutional form, not included in the initial theoretical framework of Hall and Soskice[252]: monetary regimes.

A monetary regime can be considered as a structuring institutional form, expressing the power relations between national and foreign actors. In the dependent capitalism case, where foreign capital is prevailing and the trade balance dynamics determined by the capital account, one could expect that monetary regimes would be implemented in a way to protect the capital and interests of foreign investors in the long term, hence to delegate monetary sovereignty to the investor's countries of origin[253].

Actually, all CEE countries demonstrate this monetary dependence, to varying degrees. Since the beginning of the transition, East-Central European and Baltic countries have decided to adopt a fixed exchange rate or to restrict monetary policy, as Currency Boards demonstrate. Some of the most advanced countries of the Visegrad group (The Czech Republic, Hungary, Poland) have gradually restored a relative independence of their monetary policies, by adopting a policy of inflation targeting or in joining the euro zone (Estonia, Lithuania, Slovenia, Slovakia), which means sharing their monetary sovereignty with other members of the euro zone.

Balkan countries are characterised by a stronger dependence, regarding both foreign capital and monetary regimes. The penetration of foreign capital is consistent with foreign banks domination, a favourable tax regime and a flexible labour market with a cheap and skilled workforce. Monetary regimes in the Balkan countries both strengthen and protect this institutional configuration. Actually, Balkan countries have implemented relatively rigid monetary regimes, grounded on the stability of the external value of the national currency. The loss of the monetary policy means the loss of the monetary sovereignty. Currency Boards in Bulgaria and Bosnia-Herzegovina, euroization in Montenegro and Kosovo, a fixed but adjustable exchange rate regime in Albania, Croatia, Macedonia, Romania, Serbia (yet some of these countries are officially promoting a policy of inflation targeting), are all expressions of this monetary

---

251 L. KING, "Central European Capitalism in Comparative Perspective", in B. HANCKE, M. RHODES, M. THATCHER (Eds), *Beyond Varieties of Capitalism. Conflict, Contradictions and Complementarities in the European Economy,* Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 307-327; A. NOLKE, A. VLIEGENTHART, "Enlarging the Variety of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe", *World Politics*, vol. 61, no. 4, 2009, pp. 670-702; J. DRAHOKUPIL, M. MYANT, *Transition Economies : Political Economy in Russia, Eastern Europe, and Central Asia,* John Wiley & Sons, Hoboken, 2011.

252 P. HALL, D. SOSKICE (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

253 B. COHEN, *The Geography of Money*, Cornel University Press, Ithaca, 1998.

dependence. Hence, the monetary dependence can be considered as one of the founding institutional elements of the dependent capitalism.

In the first part of the paper, we discuss some theoretical and methodological aspects of the dependent capitalism in post-socialist countries and of the specific monetary regime on which it is based. Then, in the second part, we illustrate the dependence analysis with the case studies of monetary regimes in the Balkans.

Dependent Capitalism and Monetary Regime: Methodological Aspects

Dependent Capitalism in the Visegrád countries

Nölke and Vliegenthart assess that a new variety of capitalism has been emerging in East Central Europe (the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia) since the 2000's : the "dependent market economies" (DMEs)[254]. Their theoretical framework directly derives from the varieties of capitalism approach (VoC) by Hall and Soskice[255]. The DMEs broaden the initial binary typology separating the "coordinated market economies" (CMEs), with Germany as a case in point, from the "liberal market economies" (LMEs) exemplified by the United States.

Nölke and Vliegenthart believe that DMEs can be considered as a genuine variety of capitalism, different from both other models, because their founding institutions, as Hall and Soskice define them (industrial relations, education system, corporate governance, inter-firms relations and employment relations), exhibit strong complementarity and coherence.

The salient feature of the DME variety is a strong dependence on foreign capital, while the main source of investment is foreign direct investment (FDI). Corporate governance is then dominated by the hierarchical control of transnational companies' headquarters, which becomes the central coordination mechanism in DMEs, in contrast to markets and contractual relations in LMEs or networks and associations in CMEs.

The position of employees appears to be weaker than in the coordinated market economy, because transnational corporations are looking for cheap but skilled labour force and may rely on the competition among postsocialist countries to attract foreign direct investments, but the labour legislation is less flexible than in the liberal market economy in order to avoid social troubles that could impede production. Therefore, a decentralized, wage bargaining organization at firm-level should become widespread in DMEs.

Tax competition to attract FDIs results in limited government spending on education. Moreover, transnational corporations seem not eager to invest more to upgrade workers' skills given the industrial specialization of the DMEs. Similarly, major investments in research and development are not necessary, while most of it is made within transnational companies' headquarters and then integrated into the subsidiaries production processes, innovation remaining under the control of the corporate hierarchy. The DME countries in East Central Europe demonstrate a comparative advantage in the assembly and production of relatively complex and durable consumer goods, which are then reexported. This comparative advantage rests on the availability of a cheap but skilled labour force, technological transfers within transnational corporations and capital inflows through foreign direct investments.

Nölke and Vliegenthart believe that the post-socialist dependent capitalism in East Central Europe is a rather "stable and fairly successful" economic model – "particularly when compared with most other transition countries"[256]. Institutional complementarity is the major reason explaining the coherence and stability of the model and the comparative advantage of these economies. Until the 2008 crisis, the Visegrád countries were among the best

254 A. NOLKE, A. VLIEGENTHART, *art. cit.*

255 P. HALL, D. SOSKICE (Eds.), *op. cit.*

256 A. NOLKE, A. VLIEGENTHART, *art. cit.*, p. 693.

performing countries in terms of sustained economic growth and per capita GDP. The modernization of industries, technology and know-how transfer and catching-up with Western Europe can be mentioned among the positive results.

Still, the authors acknowledge the vulnerabilities and risks of this dependent type of capitalism. They underline the dependence on imported industrial goods, investment decisions of foreign-owned firms and banks, and exports to Western markets. They point also to the risk of production relocation further East by foreign investors to benefit from even cheaper labour force. They also observe the growing dualism, with rising income disparities, between workers participating in the export-oriented sectors and those who are excluded from. Finally, they warn on the probability of Central European DMEs not being able to upgrade their economic models from their semi-peripheral position, unlike Ireland which has succeeded in catching-up with the most advanced European economies.

Monetary Regime as a Structuring Element of Classification

Surprisingly, all attempts made so far at classifying capitalisms in post-communist countries and the theory of the variety of capitalism has disregarded an important institutional element – the structuring role of the monetary regime. The approach of "dependent capitalism" also ignores the importance of the monetary regime and monetary system. In this article, we are trying to remedy this deficiency. The main methodological points that could help could be formulate as follows.

Firstly, it is a known fact that money is a pivotal institution not only for the economic, but also for the social system as a whole[257]. The monetary regime and monetary system of each country indicate, both statically and dynamically, the power relations between the major economic and social actors. These actors could be grouped into different combinations: internal and external, debtors and creditors, savers and investors, importers and exporters, producers and consumers, real and financial sectors *etc*. The enforcement of one or another monetary regime, and generally the evolution of monetary regimes, is a result of various coalitions of interest groups, either economic, or political and geopolitical[258]. We pay particular attention to the dividing line "domestic (national) – external (international)", which determines the degree of „dependence/independence" of individual countries' monetary regime as regards external actors (whether they are countries, corporates, individuals, etc.). In this light, we are used to speak about the existence or absence of monetary sovereignty, about sovereign and independent, or about dependent and subordinate monetary policy.

Secondly, as a working definition, we could consider "monetary regime" as a system of formal monetary institutions and rules of monetary behaviour. In a broader sense the informal monetary practices and country-specific or region-specific monetary behaviours, we speak of "monetary system". In short, a monetary system comprises not just the formal but also the informal monetary rules. When defining the core elements of a monetary regime it is appropriate to differentiate two components - namely the rules of conducting a monetary policy (rules regarding the domestic value of money, *i.e.* the relation towards the value of goods and services) and type of exchange-rate regime (rules regarding external value of national currencies, *i.e.* the relation to other national currencies).

Thirdly, the "dependence/independence" of the national monetary regime may assume different forms and be in different degrees. We generally speak of "independence" having in mind the following core elements: 1) ability of independent performance of main functions of money (measure of value, mean of payments, medium of exchange, store of value, *etc.*), and in this relation 2) capacity to raise seigniorage, *i.e.* monetary revenue. Further on - 3) ability to

---

257 Among many authors, G. SIMMEL, (2004[1900]). *The Philosophy of Money*, Routledge, London, 2004 (1900) ; N. DODD, *The Sociology of Money* : *Economics, reason and contemporary society*, Polity, Cambridge, 1994.

258 Such are the transition from a bimetallism to a gold standard, subsequently to a gold-exchange and gold-dollar standards, also the floating rates in the 1970s, the European initiative of the European Currency Unit (ECU) and the Euro, and the establishment of a common currency in Africa, etc..

pursue an independent monetary policy, *i.e.* to influence money markets, either through the quantities, or through the price of money (the interest rate); 4) ability to perform the functions as LLR, and the functions relating to financial stability. Finally, we can add to these characteristics 5) the ability to symbolize a given national community, its political independence, its cultural identity (all these noted by one of the first theoreticians of sovereignty, such as Jean Bodin).

History indicates that a country can never have full monetary independence. This fact comes as a result of the interweaved monetary spaces, and the hierarchical nature of monetary systems In this context, it is interesting to note the analysis of "the geography of money" by Cohen[259], and the pioneering, though remaining underrated, article on the "role of the economic space" by Francois Perroux[260]. The monetary dependence can be both formal, through certain legal rules, and informal and spontaneous, such as „currency substitution" for example.

In line with the above train of thought, the type, or technically speaking, the design of the monetary regime indicates the degree of "dependence/independence" of a monetary regime with regard to external side of monetary regimes. For example, fixed exchange rates point to stronger dependence of a country on external monetary policy, on the value of the monetary anchor, to which a national currency is pegged. Next in line come Currency Boards, in which in addition to a fixed exchange rate there is also (nearly) full elimination of the monetary policy. Follows the unilateral adoption of a foreign currency as a legal tender, in which case the monetary revenue is brought to a zero. In the above ranking of monetary regimes, monetary sovereignty gradually decreases to be entirely eliminated in the last case. In the above classification are the "monetary unions", where monetary sovereignty, at least formally, is divided, shared with other countries within a common currency area, respectively common monetary policy (ex. Euro area, CFA area in Africa, etc.). Nerveless it is self-evident that hiding behind the formally shared sovereignty, looms the real dominance of a particular country – a leading economic, political force within the framework of the monetary union[261].

In a whole, the monetary hierarchy (formal or informal) cannot be eradicated. From a historical perspective, this hierarchical nature has always existed, either within the colonial monetary systems, or in the scale of the international monetary system – *i.e.* between individual colonial monetary systems, and areas.

Fourthly, going back to the subject of "dependent capitalism", the monetary regime could become an important analytical element also owing to another of its specifics – its role as a structuring, central institutional anchor as regards the other leading institutional components defining the existence of "dependent capitalism". In this train of thought, we speak of "an institutional set of basic institutions", of institutional complementarity, *etc*.

Further on, the issue is that the type of monetary regime is tied up with the balance of payments structure (FDIs, trade flows), with the nature of public finances and the tax system, with the condition of the labour market and social security systems, education *etc*. It may be contended that the core institutional systems were created or evolved in a manner which makes them mutually complementary and supporting in time.

More specifically, the dependent monetary regime servicing foreign capital, which is a leading element in the system. Foreign capital and monetary regime, on their part, determine the presence of foreign banks, the need of security in "profit recycling", etc. This requires a stringent budget policy (primarily expenditure restriction), and in general a minimum government discretion and interference on national level. Low and predictable taxes (often a flat tax), light social burden, and of course the a flexible labour market, where labour is cheap and is easily hired and made redundant, are all of them elements of the same basic institutional set, which allows us to speak of "dependent capitalism" (fig 1).

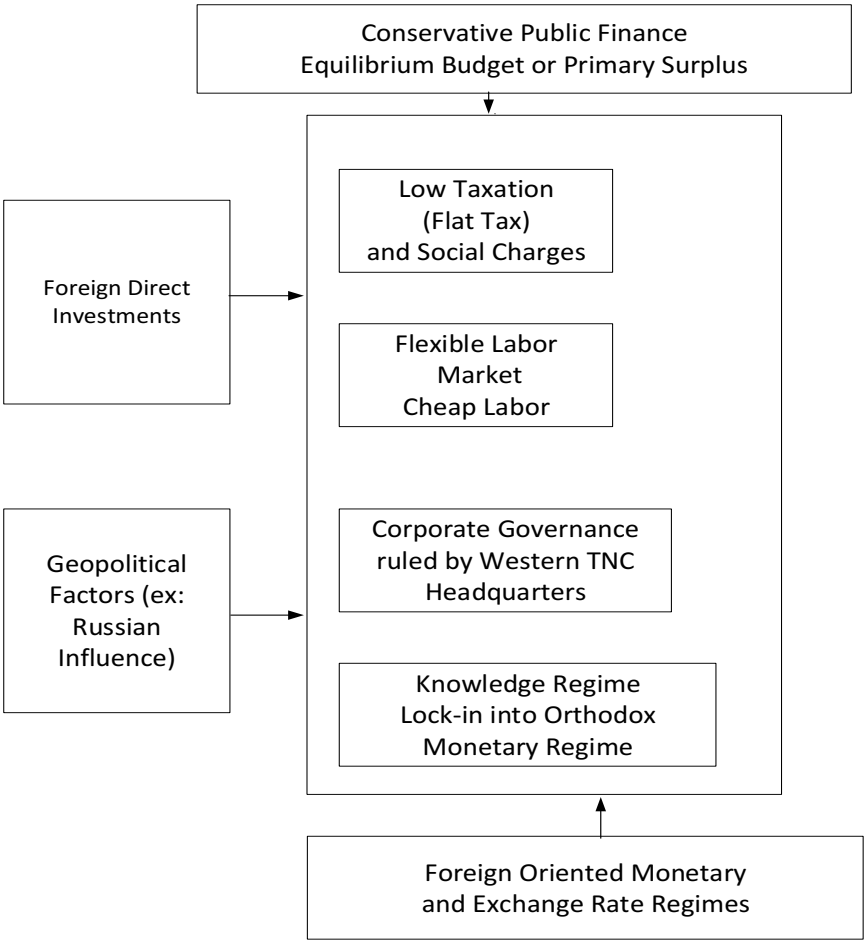
---

259 B. COHEN, *op. cit.*

260 F. PERROUX, "Economic Space: Theory and Applications", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 64, no. 1, 1950, pp. 89-104.

261 For instance within the euro area, Germany has a nominally equal, but *de facto* significantly stronger monetary power than Estonia, Slovakia, or even Spain and Italy.

Figure 1: Dependent market economy: institutional matrix and interconnections



Dependent Capitalism and Dependent Monetary Regime: Examples from the Balkans

Evolution of Monetary Regimes in the Balkans after 1990: an Overview

At the beginning of the transition, two groups of countries were outlined, which followed different trajectories of development, including in terms of monetary regimes. With certain conventions, two types of development were discerned: *type 1* – of countries from Central Europe (Poland, Czech Republic, Hungary, and the Baltic countries, which were later joined by Slovenia) and *type 2* – Balkan economies (Romania, Bulgaria, Albania and the former Yugoslav Republic countries). A number of theoretical attempts were made in various literature to understand this difference, its forms, causes, *etc.*[262]

262

J. WINIECKI, (2004), "Determinants of Catching Up or Falling Behind: Interaction of Formal and Informal Institutions", *Post-Communist Economies*, vol. 16, no. 2, 2004, pp. 137-152; N. NENOVSKY, "Monetary Regimes in Post-Communist Countries: Some Long-Term Reflections", *Agency for Economic Analysis and Forecasting WP* No. 2, 2009. See also S. PEJOVIĆ, (2003), "Understanding the Transaction Costs of Transition: it's the Culture, Stupid!", *The Revue of Austrian Economics*, vol. 16, no. 4, 2003, pp. 347-361; M.

Generally speaking, *type 1* was more successful – it was characterized by orientation to Western models of development, institutions, etc. The economic policy, reforms and overall behaviour of economic operators was directed to Western Europe, to attracting its capital and expertise. In this sense, the countries of this group voluntarily delegated part of their economic sovereignty and sacrificed their independence in favour of the West European countries and economic actors. This corresponded to their desire for quick emancipation and severing from the influence of Russia /the USSR (best illustrated by the behaviour of the Baltic states[263]), also meeting the economic and political goals of the West European countries. Within this configuration, FDI and external participation in privatization became leading forces. The role of the national state/government and its discretion were brought down to the minimum, dictated by the interest of foreign actors. The ideas of pure market economy and liberal shock therapy became pivotal. Logically this brought about the choice of a monetary regime servicing the selected development model, namely a stable external value of national currencies within the framework a fixed or almost fixed exchange rate regime, strong presence of foreign banks, etc. The fixed exchange rate had the advantage to limit the crony transition and the opportunities for speculation and capturing the state and the central bank. Gradually with the unfolding of reforms, with the completion of privatisation, and after the crises of the end of the 1990s, the countries of group 1 started to emancipate and regain part of their independence and sovereignty. This process also transpired in the monetary regime evolution, most of the countries transited into one or another degree of a floating exchange rate, inflation targeting at present.

On their part, countries of *type 2*, roughly speaking characteristic for the Balkan region, started on a different path. From the very beginning, the mutual attraction between the countries in the region and Western Europe was weak due to a number of historical, geographical and other factors. In the Balkan countries, due to one reason or another, national elites and the socialist ruling top preserved their positions and became a major factor of the post-communist transformation. External factors, Western Europe in particular, remained secondary in importance. In this logical order, the state had a significant impact on the economy, and having fallen in the hands of the above-mentioned elites, became a major factor of the redistribution of ownership and wealth. The state was burdened with many discretionary policy tools, including control over the country's monetary system and the central bank's policy. Actually the monetary regime and the central bank were so constructed as to serve the colossal redistribution process in favour of the communist upper crust. The floating exchange rate and the "unprincipled" discretionary monetary policy became the leading transmission mechanisms of this development. The public sector was drained of resources, *i.e.* privatised, while losses were passed on to the budget, and into state-owned banks. The whole process found its logical end in printing money.

Once privatization was completed, and internal sources of capital formation depleted, and after the crisis of the end of 1990s, in most of these countries (group 2) the external factors (mainly those from Western

---

PETROVIC, "The role of geography and history in determining the slower progress of post-communist transition in the Balkans", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 41, no. 2, 2008, pp. 123-145; J. KORNAI, "What the Change of System from Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no. 1, 2000, pp. 27-42; A. ASLUND, *How the Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*, Cambridge University Press, New York, 2007; L. CSABA, *The New Political Economy of Emerging Europe,* Akadémiai Kiadó/Kluwer, Budapest, 2007.

263 For more details, see J. BLANC (2007), "La monnaie comme projet politique: restauration monétaire et Currency Board en Lituanie, 1988-1994", in Bruno THERET (Ed.), *La monnaie dévoilée par ses crises. Crises monétaires d'hier et d'aujourd'hui*, Editions de l'EHESS, Paris, 2007; R. ABDELAL, *National Purpose in the World Economy. Post-Soviet States in Comparative Perspective*, Cornell University Press, Ithaca, 2005.

Europe) started to gain momentum. This resulted in a new type of external "Europe-oriented development". The monetary regimes also changed in nature, became externally dependent and controlled. The Currency board in Bulgaria (of mid-1997) evidences this.

Yugoslavia put up long resistance, geopolitical and economic factors led to its disintegration. The separation of Slovenia (1991), Macedonia (1991), Croatia (1991), Bosnia and Herzegovina (1992), subsequently of Montenegro (2003) and Kosovo (2008), logically brought about the adoption of external monetary regimes oriented towards Western Europe. In some cases, these monetary regimes became the instrument for political independence (the adoption of the Deutsche Mark, subsequently of the Euro as the official currency in Montenegro and Kosovo was ultimately aimed at their breakaway from Serbia, in conflict with of all EU directives).

Today, monetary regimes are highly dependent in Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, Montenegro, and Kosovo: there, external factors are already the leading ones and privatization is completed. In the other Balkan countries, such as Albania, Macedonia, Serbia, the redistribution of wealth is not yet completed and there are no stabilized-in-power new elites. This is one of the reasons for the state to have retained more functions and for the relatively free exchange rate. By all means, however, this second model is characterized not just by formal monetary dependence and loss of monetary sovereignty, but also by informal monetary dependences, manifested in large-scale and strongly expressed monetary substitution[264].

In cases where external factors (geopolitics, foreign direct investment, banks, trade, *etc*.) are dominating, the monetary regime is based on simple rules and on a fixed exchange rate, public finances are more restrictive, and the state's role is reduced to the minimum. The labour market is flexible, social systems are underdeveloped. Under such a model the room for making domestic national decisions is limited, and the parameters of foreign policy are determined externally. Generally speaking, this is the situation in a number of Balkan countries today, and for others this is forthcoming. This type of configuration fully corresponds to the main features of "dependent capitalism".

Monetary Regimes with Limited Sovereignty: Currency Board and Unilateral Euroisation

As already noted, within the framework of dependent capitalism the monetary regime is a leading structuring element. This section will provide two examples of dependent monetary regimes, namely Currency Boards (in Bosnia and Herzegovina (1994/1998) and in Bulgaria (1997)), as well as Unilateral Euroisation in Montenegro (1999) and Kosovo (1999). It will briefly consider the condition of the monetary regimes in Romania, Albania, Macedonia, Croatia and Serbia, again from the point of view of the degree of their monetary sovereignty[265]. Generally, the dependence of monetary regimes is a function of economic dependences of the Balkans either from Central European countries, or from geopolitical dependences from West Europe and the US, the two dependencies almost always going hand in hand[266].

---

[264] About preference for foreign currencies in the Balkan region, see OeN Euro Survey, *The Euro in Central, Eastern and South-eastern Europe*, Austrian Central Bank, Vienna, 2015; about "dinarization" in Serbia, see NBS, *Report on the Dinarization of the Serbian Financial System*, March 2015, National Bank of Serbia, Belgrade.

[265] A review of the monetary regimes in Southeastern Europe is made in the collection of articles in Z. SEVIC (Ed.), *Banking Reforms in South-East Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2002; also N. NENOVSKY, "Monetary Regimes in Post-Communist Countries: Some Long-Term Reflections", *loc. cit*.

[266] According to Steve Hanke, the IMF has insufficient expertise of the operation of a Currency Board

Currency boards

Immediately after the disintegration of the communist system, in the very early 1990s, the Currency Board (CB) was not part of the tools used by the IFIs; it failed to fit into the models used by the IMF. Very quickly, however, after certain resistance and hesitation in the introduction of the CB in Estonia (June 1992), the IMF and international experts started treating this monetary regime with higher regard. This emerged at the time of implementation of this system in Lithuania in April 1994[267], and in devising the *de facto* CB in Latvia[268]. After the CBs in the Baltic states proved efficient not just in geopolitical terms, but also by providing monetary and economic stability, MFIs and the IMF included them more actively in their programmes. The extremely negative attitude to this type of regimes was overcome at least partially and they were no longer treated as an aberration from normal monetary policy, as a legacy from the colonial system and as specific solutions for highly unstable and underdeveloped countries[269]. The IMF started talking of "effectiveness of the bipolar choice of exchange rate regimes – a hard peg or a pure float", of the instability of the intermediate regimes, *etc.* Logically, CBs began to be treated as a system worth of attention[270].

A lot has been written on this topic, but, in a nutshell, CB is a regime under which the monetary sector is closely related to the dynamics of the balance of payments (of the external sector), monetary policy is totally or almost totally eliminated, the exchange rate is fixed, in most of the cases by a law, and the monetary base is covered with highly liquid foreign assets. In this case, money supply cannot be influenced by the central bank; domestic sources of monetary base are non-existents, the independent monetary policy is eliminated, as is the function of the LLR, while seigniorage (monetary income) is limited. Considerable foreign currency reserves are maintained, which should ensure the credibility of and confidence in the national currency, but at the expense of investing these reserves abroad and not domestically. To maintain such a regime, disciplined public finances, presence of foreign banks to be refinanced by their parent banks in case of a crisis, and a considerable inflow of foreign capital (mainly FDI) are deemed to be required.

Thus, very quickly, the CBs found their foothold on the Balkans. This happened owing to two main reasons – economic and financial in the case of the CB introduced in Bulgaria in June 1997, and geopolitical and financial in implementing the regime in Bosnia and Herzegovina in 1994/1998[271].

The unification of the monetary space in Bosnia and Herzegovina was completed in legal terms on July

---

and uses it generally for political pressure and purposes (the case of the refusal to introduce a currency board in Indonesia, or in Russia) : Steve HANKE, "Bulgaria: Fifteen Years Later. Currency Board", *Studies in Applied Economics* No. 2, 2012.

267 For more details of the CB introduction, refer to J. BLANC, *art. cit.*

268 An in-depth comparative analysis of the three Baltic CBs is provided in N. NENOVSKY, K. HRISTOV, M. MIHAILOV, "Comparing Currency Board Automatic Mechanism in Bulgaria, Estonia, and Lithuania", *Journal des Economistes et des Etudes Humaines*, vol. 11, no. 4, 2001, pp. 575–616.

269 Historical review of the CBs is made by SCHULER, *Currency Boards*, PhD thesis, George Mason University, Fairfax, Virginia, 1992, and an exhaustive bibliography by H. THOMAS, D. RODGERS, "On Currency Boards − An Updated Bibliography of Scholarly Writings", *Studies in Applied Economics, Johns Hopkins Institute for Applied Economics, SAE* No.1, 2012. See also the examples of an African currency board, the one in Djibouti, and subsequently the currency board in Hong Kong, *etc.* in T. BALINO, C. ENOCH, A. IZE, "Currency Board Arrangements: Issues and Experiences", *IMF Occasional Paper* No. 151, 1997.

270 See BALINO *et al., loc. cit.,* and the experience with CBs, summarized by H. WOLF, A. GNOSH, H. BERGER, A.M. GULDE, *Currency Boards in Retrospect and Prospect,* MIT Press, Cambridge, 2008.

271 At that time the first IMF survey publication appeared.

1, 1998 with the introduction of the CB and of the common currency for the three ethnic zones (Bosnian, Croatian and Serbian), known as Convertible Mark (KM). This was implemented in practice as of the end of 1998. Since then, the CB has existed under the initial conditions, and there is no criticism voiced against the regime[272]. However, the background of the CB is both interesting and edifying. Without getting into much detail, we would note that the major factors here are geopolitical – the interests of Western Europe, the US and MFIs.

After the independence of Bosnia and Herzegovina was announced in March 1992, the payment community/space started to disintegrate and several currencies were put into circulation, depending on the actors' ethnic and trade preferences[273] (various types of emergency currencies, Novcani Bons, Deutsche Mark, Serbian Dinar, Croatian Dinar/Kuna, *etc.*). During the same year the first independent banknotes were issued, which were in circulation together with the Deutsche Mark. In general, the situation was quite chaotic. During the war, which started in May 1992, the country was in the whirl of a hyperinflation, similar to that in Serbia. In august 1994, the first CB was introduced in the territory of Bosnia, after the Bosnian Dinar was redenominated and subsequently pegged to the Deutsche Mark at an exchange rate of 100 new Dinars = 1 DM, and the new currency was backed 100% with marks[274].

Subsequently, events developed in the following way. After the Dayton Peace Agreement for the establishment of a federation, and putting an end to the war in December 1995, practically there were three monetary zones – a CB on the territory of Bosnia, the Kuna in the Croatian zone, and the Serbian Dinar in the Serbian zone. What was common for these three zones was that they featured a peg to the Deutsche Mark, which acted as an anchor for the three systems. Under the pressure of the IMF (Stanley Fisher played an important role[275]), the US (the Treasury), and a number of Western European countries, a decision was made to establish a common CB, integrating the three zones. The other options were – introduction of the Deutsche Mark as an official currency, or three mutually interrelated Cbs[276]. After some discussions a new central bank was established, operating under a CB regime, and a new currency, called Convertible Mark (KM), was put into circulation. Thus, from June 1998 1DM = 1 KM, and since 2002 1 EUR = 1.95583 KM.

The CB in Bosnia and Herzegovina is extremely conservative; it was designed to be governed by a foreigner appointed by the IMF. The first Governor was Peter Nicholl, New Zealand (who held the position for 7 years and was replaced in 2005 by Kemal Kozaric, Bosnia). The cover of monetary base is always above 100%

---

[272] J. TESCHE, "Bosnia and Herzegovina: the Post-Dayton Economy and Financial System", *MOCT-MOST*, no. 3-4, 2000, pp. 311-324; W. COATS, *One Currency for Bosnia. Creating the Central Bank of Bosnia and Herzegovina*, Jameson Books Inc., Ottawa, 2007; IDEM, *Monetary Policy Issues in Post Conflict Economies*, 2007, draft online, http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=warren_coats; K. KOZARIĆ, *Modeli monetarne politike sa osvrtom na valutni odbor Bosne i Hercegovine*, Specijalne teme istraživanja, Centralna banka Bosne i Hercegovine, 2007; S. GEDEON, "Stability properties of the currency board: case study of the Bosnia and Herzegovina, 2004-2010", *Bank and Banks Systems*, vol. 8, no. 3, 2013, pp. 87-99.

[273] There are three ethnic communities – Bosnians (Muslim), Croatians (Catholics) and Serbians (Orthodox), respectively three monetary zones – Bosnian zone, Croatian zone and zone of Republika Srpska.

[274] This gives us a reason to believe that the first practical attempt at a CD dates back to 1994.

[275] Stanley FISHER's role was important in most of the cases of introduction of CBs, as an advocate of dollarization and eurosation (particularly after he left the IMF and started work for Citibank). I have my personal impressions from his 2002 lecture to Central Bank governors of Balkan countries, when he declared himself in favor of eurosation, and in a personal discussion, he shared that one of his most important articles was "Seigniorage and the Case for a National Money, *Journal of Political Economy*, vol. 90, no. 2, 1982, pp. 295-313.

[276] W. COATS, *op. cit.*

(by law not exceeding 100- 110%), and at least 50% of the reserves should be in the reserve currency. According to Steve Hanke, the CB in Bosnia and Herzegovina is the closest to the orthodox form – the value of its sterilization rate, which shows the monetary authorities' capacity to influence the monetary base approximates zero[277]. It is provided by a law that the CB should grant no loans, whatsoever, to the government in the first 6 years, and thereafter this may be allowed by the Parliament[278]. Today, the official exit of the CB is seen in joining the euro area; no mention is made of independent monetary policy.

While limiting of the monetary sovereignty of Bosnia and Herzegovina may be contemplated as a resolution of the war and of the ethnic conflicts, the CB in Bulgaria is a similar story that was initiated (in our opinion) for other purposes – mainly financial and economic. A CB was introduced in Bulgaria after the colossal collapse of the banking and economic systems in general, and after default of foreign debt servicing – the crisis raged to its peak mainly in 1996, and the CB was officially introduced in June 1997 (again under the pressure of IMF and external factors). The story has been frequently analysed and presented[279], and here we will underscore some points.

As already mentioned, from the very beginning the transition was dominated by the domestic, former communist elites, which, within a few years converted their power resources into ownership and assets[280]. They became the new capitalists and rentiers. The state was the main transmission mechanism through which plundering and re-distribution took place, and the monetary regime was so structured as to serve those processes. The external actors were in an extremely unfavourable position. They did not participate directly in the privatization processes; mostly they used to grant loans to the Bulgarian state, i.e. to the same domestic communist elites. It is worthwhile noting the rejection of the early ideas of implementing a CB, known as the Rahn-Utt Programme (a Project funded by the American Chamber of Commerce, 1990), that *de facto* aimed at introducing a CB and giving room to market forces in order to strengthen the positions of external actors.

Subsequently, the accumulated foreign debt very quickly proved difficult to service, and the crisis hit as a logical consequence. At this point, a radical overhaul of the monetary regime took place, as the IMF (whose role at the time of the crisis is extremely questionable), and Bulgaria's foreign creditors imposed the CB system. The new regime aimed at establishing an institutional monetary framework, which should ensure the future foreign debt servicing, and the security of foreign capital. Monetary policy was completely eliminated, and the LLR functions were highly limited[281]. The pegged exchange rate, monetary base coverage rate, as well as publication of the balance sheets of the CB were provided for by a law. Initially pegged to the Deutsche Mark at a 1:1 rate, today the Bulgarian Lev is fixed to the Euro at the same rate as in Bosnia and Herzegovina, 1 EUR =

---

277 S. HANKE, "On Dollarization and Currency Boards: Error and Deception", *Policy Reform*, vol. 5, no. 4, 2002, pp. 203-222.

278 J. TESCHE, *loc. cit.*

279 See R. DOBRINSKY, "Transition Crisis in Bulgaria", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 24, no. 5, 2000, pp. 581-602; B. BERLEMANN, N. NENOVSKY, "Lending of First *versus* Lending of Last Resort: The Bulgarian Financial Crisis of 1996/1997", *Comparative Economic Studies*, vol. 46, no. 2, 2004, pp. 245-271; N. NENOVSKY, Y. RIZOPOULOS, "Extreme monetary regime change. Evidence from the Currency Board introduction in Bulgaria", *Journal of Economic Issues*, vol. 37, no. 4, 2003, pp. 909-941; N. NENOVSKY, K. HRISTOV, M. MIHAILOV, *art. cit.*; P. IGNATIEV, *Banking Crisis in Bulgaria in 1996-1997*, Siela, Sofia, 2005 (in Bulgarian).

280 A. BUNDJULOV, I. TCHALAKOV, *Networks of Transition. What Really Happened in Bulgaria After 1989,* East-West, Sofia, 2009 (in Bulgarian).

281 N. NENOVSKY, K. HRISTOV, M. MIHAILOV, *art. cit*.

1,95583 BGN. Both in Bosnia and Herzegovina, and in Bulgaria, the national monetary policy is directly tied up with that of the ECB, both in terms of stability and confidence in the system (as observed to date), and taking into consideration various non-monetary factors, the national interest rates follow the dynamics of European interest rates. The prevailing portion of the foreign exchange reserves (excluding gold) are invested in European and US securities, or deposits in Western foreign banks.

For a CB, it is worthwhile noting that a monetary income or seigniorage is generated, though at a lower rate (which is allocated between the monetary authorities and the budget). National currency is also printed, which remain a national symbol (e.g. in Bosnia and Herzegovina, the design of the banknotes contains common and specific elements for each of the three communities). The determining role of the external factors and the subordinate importance of domestic, national elites in the choice of a CB in Bulgaria and Bosnia and Herzegovina is indirectly confirmed by one of the recent surveys of the trust in and credibility of the CBs in those two countries[282]. According to the authors of the survey (based on the regular surveys carried out by the Austrian central bank in the period 2007 -2011):

> „According to the results, the lower the trust in government and the worse the expectations about the future economic situation in a country, the larger is the positive effect of CBA on expectations about the local currency's future stability. […] The survey evidence reported earlier suggests that respondents from countries with currency boards are systematically less optimistic/more pessimistic about their country's medium term economic prospects and about as trusting/distrusting in government as are respondents from transition economies with other monetary regimes.[283]

Unilateral Euroisation

A still more radical and categorical restriction of monetary sovereignty is the unilateral adoption of the Deutsche Mark, and subsequently of the Euro as an official currency (and "uncoordinated") in the case of Montenegro and Kosovo, called euroisation. In this configuration, no domestic currency is issued, and a foreign currency is used.

Taking a look at Kosovo, we can immediately see that the change of the monetary regime is devised directly by external forces (UNMIK - United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, the US Treasury, IMF, NATO, *etc.*). The start was given by the recognition by the Western powers of the self-proclaimed Republic of Kosovo in May 1992 in violation of UN norms. After the cease-fire in 1998, the Deutsche Mark was declared a legal tender, initially alongside with the Serbian Dinar, and subsequently on its own (this happened on 2 September 1999). The Central Bank of the Republic of Kosovo was established in 2008, and exactly it undertook the changeover from the Deutsche Mark to the Euro (about 1 million Marks were exchanged in cash). Today, it mainly takes care of banking regulations and the payment system, and management of government finances[284].

As regards the introduction of the Euro in Montenegro, in terms of its causes, it resembles the imposition of a CB in Bosnia and Herzegovina. In the first place, it is a question of a geo-political decision,

---

282 S. BEGOVIC, N. ADNETT, G. PUGH, "*An investigation into the credibility of currency board arrangements in Bosnia and Herzegovina and Bulgaria*", draft on Research gate, 2015.

283 *Ibidem*, pp. 15-17.

284 W. COATS, *op. cit.*; NBK, *Monetary Statistics Bulletin* N166, National Bank of Kosovo, Kosovo, 2015.

imposed from outside (Germany in particular). The facts and technical details are also well known[285]. The decision for separation from Yugoslavia of Montenegro - the last republic, which has remained in the Yugoslav Federation - was not only accompanied, but also implemented mainly by leaving the zone of the Yugoslavian Dinar.

In early November 1999 a decision was made that the Deutsche Mark should be in circulation in parallel, and at a floating exchange rate, with the Dinar (we may take a guess only whether it was coordinated or directly imposed by Germany and the Bundesbank). The US authorities kept in step with that development; they may have been among the initiators, *e.g.*:

> „The American emissary Mr Robert Gelbard, in his testimony before the United States Senate Foreign Relations Committee in 2000, described such a regime and the policy of that time as the guiding light for the rest of the region."[286]

From January 2001 the Deutsche Mark became the only legal tender, and since June 2002 its place was taken by the Euro. Paradoxically, at first sight the euroisation enables monetary policy. The system in Montenegro, unlike that in Kosovo, has been making in the recent years attempts at regulation of monetary policy (open market operations, minimum reserve requirements, *etc*.). The case in point, of course, is a monetary policy in euro (*i.e*. the money supply cannot be increased, but its structure may be changed within certain boundaries)[287]. In both cases of euroisation, however, the money supply is a direct result of the balance of payments dynamics. It mostly relies on foreign capital, emigrants' transfers, and the official aid from IFIs. The trade flows, though important (*e.g*. for Montenegro this is tourism), are not a determining factor.

The two extremely static and externally dependent currency regimes presented here, the CB and euroisation, could be considered as exceptions, rather than being indicative of the overall developments in the Balkans. In our opinion, in the first place, the currency regimes in these four countries are not an exception, and secondly, they are rather a manifestation of the general dynamics, which are observed, in a milder form, in the other Balkan countries, which are at different phases and forms of the same dynamics of monetary dependence.

In brief, the first post-communist years of the countries in the Balkan region follow the logic of total plundering and redistribution in favour of the local elites – a crony transition, in which the state and monetary policy played a leading role. With certain differences, Romania followed the developments in Bulgaria[288], Albania went through an unparalleled crisis of Ponzy schemes, in which leading politicians, including the President, were involved – a crisis that led to a total anarchy in 1997 and to many victims[289].

---

285 F. SCHOBERT, *Die unilaterale Einführungeiner Fremdwährung. Währungswahl, Seigniorage und Zinsprämieneffekte in mittel- undosteuropäischen Ländern, Schriftenreihe volkswirtschaftliche Forschungsergebnisse*, Verlag Dr Kovac, Hamburg, 2003; N. FABRIS, D. VUKAJLOVIC-GRBA, T. RADUNOVIĆ, "Economic Policy in Dollarized Economies with a Special Review of Montenegro"*, The Central Bank of Montenegro, WP* N 1, 2004; N. FABRIS, "The History of Money in Montenegro"*, Journal of Central Banking Theory and Practice*, vol. 4, no. 1, 2015, pp. 5-18.

286 N. FABRIS, *art. cit.*, p.15.

287 CBGC, *CBCG Monetary Policy Instruments*, Central Bank of Montenegro, Podgorica, 2015.

288 N. NENOVSKY, K. TOCHKOV, C. TURCU, "Monetary Regime and EU Accession: Comparing Bulgaria and Romania, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 45, no. 3-4, 2012, pp. 13 – 23.

289 C. JARVIS, "The Rise and Fall of Albania's pyramid Schemes", *IMF Staff Papers* vol. 37, no. 1,

The situation in Serbia was specific but even to date the privatization there has not been finalized. The war and hyperinflation (one of the severest of all time) were brought to an end by several attempts at an externally oriented monetary regime (the famous reform of Dragoslav Abramovic, a former IMF employee and a US citizen, who brought in a new currency pegged to the Deutsche Mark and circulating in parallel with the old devaluated Dinar)[290].

Croatia, which for the most part of its most recent history adhered to the rules of the fixed exchange rate, and even to an informal CB, took a similar course of development and nowadays the dependence of the Croatian monetary policy led to the point where the government fixed the exchange rate of the Kuna to the Swiss Franc for a year and the interventions in the foreign exchange market were the main source of change in the monetary base[291]. The currency regime in Macedonia followed a similar dependant path[292].

In 2006, M. Frömmel M. and F. Schobert published their empiric study „*Exchange Rate Regimes in Central and East European Countries: Deeds vs. Words*", in which they unequivocally established that despite the advertised floating of the exchange rates and the transition to inflation targeting, the countries in Eastern Europe, including Romania, oriented their policy on the basis of the exchange rate, and endeavour to maintain it stable. Today, this can be seen also in the case of Croatia, Macedonia, Albania and Serbia, where the fluctuations of the exchange rate are weak, not to say insignificant. Moreover, the desire of those countries to integrate into the euro area will inevitably require maintaining of the exchange rate within certain boundaries (Exchange Rate Mechanism II). Even where an official inflation targeting is declared as a monetary strategy, *e.g*. the case of Serbia, the "*dinarisation*" is put as an official target (sic! The Dinar is the official Serbian currency) of the economy, which characterizes the problems – a strong monetary substitution and the role of confidence in the national currency – with the main factor for its strengthening being the exchange rate![293]

Concluding remarks

In the present article, we try to demonstrate that taking the monetary regime into account makes the assumption of the emergence of a dependent model of capitalism in post-socialist Europe more relevant. Dependent capitalism is marked by the structuring role of foreign capital in national economic dynamics. The monetary regime was not included in Nölke and Vliegenthart initial contribution, nor was it in Hall and Soskice theoretical framework, but it appears to be complementary with other institutional forms, some of which have been mentioned by both couple of authors (tax regime, social welfare, education system, labour market…). First focused on the Visegrad group, the extension of the dependent capitalism analysis to Balkan countries, EU new members or non-members, appears particularly relevant and allow us to generalize this assumption to the whole region.

2000, pp. 1- 29.

290 Z. MLADENOVIC, P. PETROVIC, "Money Demand and Exchange Rate Determination under Hyperinflation: Conceptual Issues and Evidence from Yugoslavia", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 32, no. 4, 2000, pp. 785-806; J. ROSTOVSKY, "Hyperinflation and Stabilisation in Yugoslavia in 1992-1994", *Economic questions,* no.8, 1995, pp. 107-123 (in Russian).

291 CNB, *Bulletin* N 216, year XXI, July 2015, pp.25-26.

292 M. PETROVSKA, L. GEORGIEVSKA, "Alternative Indicator for Monetary Policy Stance for Macedonia", *Research Paper, National Bank of the Republic of Mac*edonia, Skopje, 2015.

293 NBS, *Report on the Dinarization of the Serbian Financial System*, National Bank of Serbia, Belgrade, March 2015.

In fact, the Balkans countries experiences gave an almost perfect example of dependant, orthodox and limited monetary regimes, such as Currency Boards and euroisation. This is the case of Bulgaria, Kosovo, Montenegro, and Bosnia and Herzegovina. In the others Balkans countries where such rigid monetary rules were not adopted, the *de facto* monetary regime and policy follows similarly external anchors and targets.

In this article, we have shown that these regimes present institutional output of foreign actors economic and geopolitical interests as well of core Western countries. We have also demonstrated that the dependant monetary regime is a key element the whole structure of DMEs. Several lines of future research lie ahead. One on them is to analyse in depth the interlinkage between the main components of the institutional matrix behind the DME model. Another one is to explore long historical trends in monetary evolution in the Balkans region. Indeed the whole history of the Balkans undeniably shows that monetary regimes were always dependent and served the external markets.

The Impact of the Current Greek Crisis on the Western Balkan Banking Systems. The Cases of Macedonia and Serbia

Boban STOJANOVIC, Jovan ZAFIROSKI and Jelana ŠARANOVIC

Dr. Boban Stojanović has 32 years of experience in teaching, research and other academic activities. Full professor in economics at the University of Niš, he is Visiting Professor at the University of Belgrade, University Sophia Antipolis of Nice and Kazakh National University, Almaty. Founder and Head of the Centre for the Multidisciplinary Studies at the University of Niš, Member of Council of the Serbian Economists Association. Jean Monnet EU module project coordinator. Published over 50 books, monographs and articles.

Dr. Jovan Zafiroski holds a PhD in law from the University of Nice – Sophia Antipolis, France, a Master's degree from the College of Europe, Warsaw, Poland and Bruges, Belgium. Currently he works as an assistant professor at the Faculty of law "Iustinianus primus" Ss. Cyril and Methodius University in Skopje. Before joining the Faculty of law he practiced law and holds a certificate for the attorneys and judiciary exam. His research interests are in banking and financial services law and in the monetary law. He is author of numerous articles published in France, USA, Russia, India, Croatia, Serbia and Macedonia.

Dr. Jelena Šaranović was born in 1966 in Belgrade. She graduated Economics, obtained a Master's degree at the University of Prishtine and a PhD at the University of Niš (topic *Pricing policy in process for increasing market power of a* company). She was employed at the Ministry of Finance as a senior tax inspector. Currently she is professor in Economics at the College of Economics Peć-Leposavić. She published several articles and participated at many international conferences.

Résumé

La période de transition et le processus de privatisation qui a eu lieu dans les années '90 signifiait aussi la privatisation des banques dans les pays des Balkans occidentaux. Même si elles étaient en mauvais état en termes de capitalisation, énorme quantité de crédits non fonctionnels les banques étaient encore une bonne possibilité pour les investisseurs. Les pays ont ouvert leurs portes aux investissements dans le secteur bancaire. En outre, le processus d'harmonisation de la législation avec l'acquis de l'UE a conduit à des règles et à la création des conditions d'intégration du secteur bancaire dans le système financier européen. En conséquence, la présence des banques étrangères, principalement de l'Union européenne, est devenue très forte. Par l'achat de plusieurs institutions financières les banques grecques sont également présentes sur les marchés des Balkans occidentaux.

Même si les banques nationales sont établies par la législation nationale et sont supervisés par les autorités nationales, l'impact des banques étrangères est inévitable alors que le destin de la banque nationale est généralement lié à l'avenir de la banque étrangère. La crise grecque actuelle remet en question l'avenir des banques grecques qui sont également actionnaires dominants dans certaines des banques d'importance systémique dans les pays des Balkans occidentaux. Notre article va essayer d'examiner les effets possibles de la crise grecque actuelle sur les secteurs bancaires dans les pays des Balkans occidentaux en termes de leurs capacités pour assurer la stabilité dans le secteur bancaire, les réactions du marché à cet égard ainsi que les réponses institutionnelles da la nouvelle situation.

Introduction

The second bailout package for Greece expired in June 2015. After long negotiations with the newly elected leftist government of Syriza, the creditors failed to reach a new agreement with the country. The result was a failure of payment to the IMF which turned on the red light alarm in the Eurozone. The situation was even worse when, on the edge of the negotiations during the EU summit, the Greek prime minister has decided to call a referendum on the proposed bailout package while campaigning for a "No" vote. Even if from a legal point of view very confusing, the referendum was a turning point for the positions of the European leaders towards Greece. The "take it or leave it" strategy resulted with the third bailout package for Greece. The new agreement for the next three years was much more demanding for the Greek authorities in terms of demanded reforms and further expenditure cuts.

Even if it seems that the Greek crisis is at least temporarily solved, the consequences of the latest events go far beyond Greece and its financial problems. The crisis showed, once again, the gaps in the monetary union's architecture which brought uncertainty in the Eurozone about its future. What followed is that the previous reforms of the institutional framework of the Eurozone were not sufficient to prevent and to solve similar events in the future. Therefore, it is evident that further reforms are needed for completion of the banking union and for providing sound mechanisms for consistent application of the EU's fiscal rules. Moreover, the lack of an agreement and the big differences of the parties during the negotiation process have prompted the formerly unthinkable possibility for exit from the Eurozone or *Grexit* proposal. Namely, one of the possibilities for a solution to the Greek crisis proposed at the European council meeting was five years rest or "time out" of Greece from the Eurozone. This proposal, which was taboo in the past, was supported by experts even in Germany – the most conservative member of the currency bloc. In its special Report on the Greek crisis, the German council of economic experts states that "if a

member country continually fails to cooperate, the stability and very existence of Monetary Union may be at risk. A country's exit from Monetary Union must therefore be possible as a last resort" [294].

As time has shown, a crisis in the Eurozone has immediate effects on the economies as well as on the fragile and underdeveloped financial systems of the Western Balkans countries. These countries have strong economic ties with the European market which makes them highly dependent on the conditions in the EU's economy. The recent crisis has put on test the market ability to cope with external pressures and has also challenged the preparedness of the institutions to react in order to assure the stability of the entire financial system and on the economy as a whole. From a legal point of view, it is clear that all the banks established in Macedonia and Serbia are separate legal entities supervised by national authorities, which means that they should be seen separately from the dominant owners of the banks (which in this case are banks established in Greece). However, the broader public perceived these banks as Greek and linked their future to the future of the bank owner.

The recent Greek crisis was a unique opportunity to assess, in practice, in real time and in real situation the market ability to cope with a crisis and to test the institutional readiness to deal with a crisis. The banking sector is always attractive for analyses for the reason of its dominant position in the financial system in Macedonia and Serbia as well as in all other countries in the Western Balkans.

This contribution will try to present the effects of the Greek crisis on the Macedonian and Serbian banking sector. In the first part, an analysis of the process of privatization and participation of the foreign capital is essential for understanding why the Eurozone crisis has an important impact in these countries. Then, we will show that the effects on the banking sector are highly dependent on the market responses to the crisis, as well as on the institutional responses which are going to be discussed in the last section of the article.

The privatization of the banking sector in Macedonia and Serbia

Every single analysis about the effects of the foreign owned banks on the domestic financial system in the countries from the Western Balkans should start with a short presentation of the process of privatization that took place in the last decade of the 20th century. Namely, the banks

294

"Consequences of the Greek Crisis for a More Stable Euro Area", German Council of Economic Experts, Special Report, July 2015, p. 2, available at : http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/sondergutachten/sg2015_en.pdf

were also part of a broader process of privatization of all sate-owned companies. Under the previous regime, the banks have had functions that were following the economic model and very often they were used for achievement of other goals in the social sector. Very often bank policies and choices were made without any market based logic. That is why many of them were undercapitalized, burdened with nonfunctional credits and over employed. The transition to a market economy forced the governments and the central banks to react and to recapitalize these banks, to service their debts and to make profound reforms in their organizational structure. The result was a creation of credit institutions cleaned from the heritage from the past system and ready to start working in the new environment. That was a clear signal for the foreign investors to put their money in this sector which had significant return on invested capital due to the very high interest rates. The economies were thirsty for capital and the banks were making big profits on that. The result of the process of privatization of the banks was the leading role of the foreign owned credit institutions in almost every single country from the Western Balkans.

The banks' structure in Macedonia shows high presence of foreign shareholders. This value of the foreign capital in the Macedonian banks is constant in the last years.

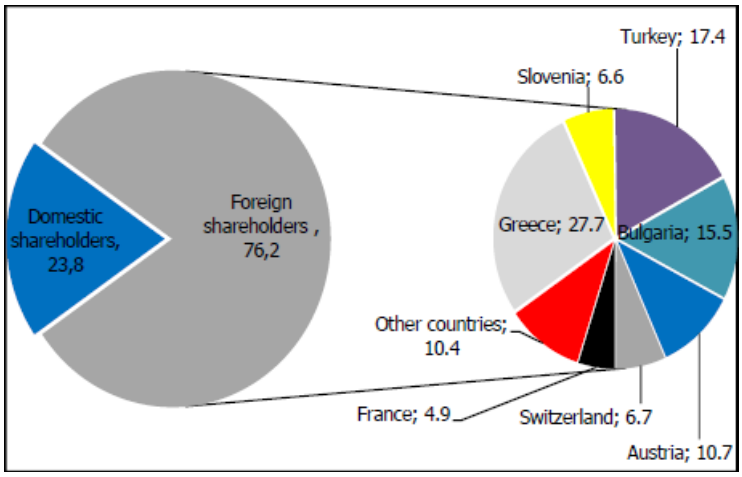


Figure 1: Macedonia, Banks' equity structure, by country of origin of the predominant shareholder in %[295]

The foreigners are owning 76.2% of the banking sector while domestic shareholders are present with 23.8%. Eleven out of fifteen Macedonian banks are predominantly owned by foreign shareholders, while seven of them are foreign bank subsidiaries[296]. The Greek shareholders are predominant with more than 27% followed by Turkish and Bulgarian investors.

[295] NBRM, "Report on the Risks in the Banking System of the Republic of Macedonia in 2014", April 2015, p. 59, available at: http://nbrm.mk/WBStorage/Files/WebBuilder_Annual_2014.pdf

[296] NBRM, "Report on the Risks in the Banking System of the Republic of Macedonia in the first quarter of 2015", p. 46, available at: http://nbrm.mk/WBStorage/Files/WebBuilder_Kvartalen_3_2015.pdf

	Number of banks	Assets	Share %	Capital	Share %	Network	Share %	Employment	Share %
		RSD bln		RSD bln		Number of business units*		No. of employees	
Banks in domestic ownership	**8**	**739**	**25.1%**	**156**	**25.1%**	**512**	**29.0%**	**6,182**	**25.0%**
State-owned	6	559	19.0%	97	15.6%	450	25.5%	5,403	21.8%
Privately-owned	2	180	6.1%	59	9.5%	62	3.5%	779	3.2%
Banks in foreign ownership	**21**	**2,205**	**74.9%**	**466**	**74.9%**	**1,253**	**71.0%**	**18,571**	**75.0%**
Italy	2	745	25.3%	166	26.7%	256	14.5%	4,119	16.6%
Austria	3	442	15.0%	98	15.8%	212	12.0%	3,409	13.8%
Greece	4	413	14.0%	92	14.8%	310	17.6%	4,874	19.7%
France	3	296	10.1%	47	7.5%	215	12.2%	2,605	10.5%
Other	9	309	10.5%	63	10.1%	260	14.7%	3,564	14.4%
Total banking sector	**29**	**2,944**	**100%**	**622**	**100%**	**1,765**	**100%**	**24,753**	**100%**

Figure 2: Serbia, Selected parameters for the banking sector[297]

The situation in Serbia is similar. Banks in domestic ownership are 25.1% while the foreign shareholders are represented with 74.9%. By country, Italian investors are dominant with 25.3%, followed by Austrian and Greek shareholders. Looking into the banks' owner structure in the other Balkan countries, the situation is comparable. Foreign investors are dominant, while the Greek owned banks have considerable portion of the market share. Thus, with its four banks: *United Bulgarian Bank*, *Postbank*, *Piraeus Bank Bulgaria* and *Alpha Bank,* the Greek capital makes up one fifth of the Bulgarian banking system[298]. Greek banks have majority in four Romanian banks with a market share of more than 12%[299]. In Albania, there are three Greek owned banks with a share of 16% of the total assets of the Albanian banking sector.

The inflow of foreign capital of foreign banks into the banking sector in all countries in the Balkans might be considered as a progressive move towards the creation of modern banking systems in these countries. Namely, the foreign banks, mostly from the Western Europe, brought changes on the market which was very encouraging from the point of view of know-how, new financial products, diversification and development of the banking sector in general. However, this "opening" to the international financial infrastructure and to the global financial system made the financial sectors in these countries vulnerable to the crisis on the international financial markets.

Taking into account this considerable presence of foreign capital in the banking sectors in the Balkan countries, the market reaction to the Greek crisis was inevitable while negative effects on their economies were expected.

Market reaction to the crisis

[297] NBS, Bank Supervision Department, "Banking Sector in Serbia", First Quarter Report 2015, available at: http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/english/55/55_4/quarter_report_I_15.pdf

[298] See Bulgarian National Bank, "Banks in Bulgaria", January-March 2015, p. 8, available at: http://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_publication/pub_b_in_b_2015_03_en.pdf

[299] See National Bank of Romania, "Annual Report 2014", pp. 75-78, available at: http://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=6874

The last episode in the Greek saga turned out to be much more painful for the Greek economy and its people than for the Eurozone. In the peak of the crisis, the euro lost its value *vs.* the US dollar but not as predicted, while a "bank holiday" was declared and capital controls introduced in Greece. One possible answer to the question why the European markets have been more resilient to this serious crisis in Greece is that in contrast to the 2008, when the government bonds were dominantly held by the European private entities (banks, investment funds, *etc.*), in 2015 the burden was on the IMF, EU funds or governments of the Member States, which diminished the possibility for turbulences on the EU financial markets.

The reaction in the Western Balkan countries was also atypical. Looking into the data for the country of origin of the predominant foreign shareholder, one may easily conclude that Greek shareholders are prevailing on the Macedonian banking sector. The key question is whether or not this capital is concentrated in a way that may raise a problem. The Greek capital in Macedonian banks is concentrated in two banks. *Stopanska banka* AD Skopje and *Aplha* Bank Skopje. The first is categorized as a big bank, one of the three biggest on the market.

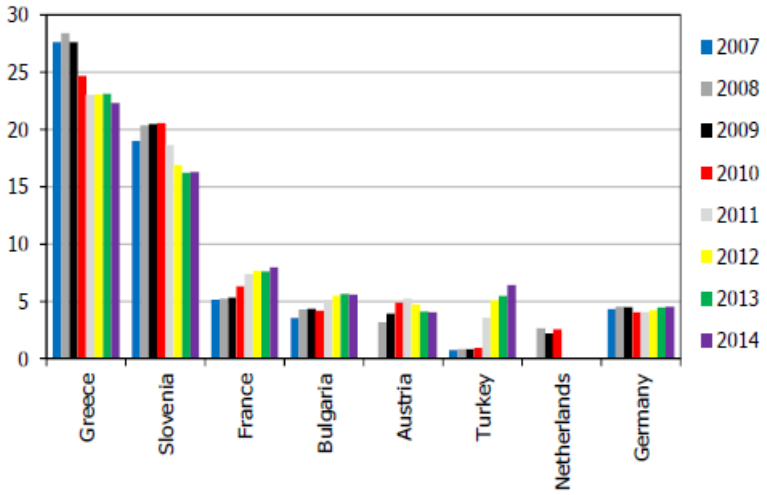


Figure 3: Market share (assets) of banks, by country of origin of the predominant foreign shareholder[300]

The data shows considerable presence of the "Greek" banks in the Macedonian banking system with a market share of more than 27%. Having in mind that this market share is dominantly concentrated in one bank where the dominant shareholder is the National Bank of Greece, the fears about the future prospects of the Macedonian banks were considerable. *Stopanska Banka* is a systemically important bank which makes the expectations for the entire banking sector of the country strongly linked or related to the future of this foreign owned bank. There was a huge risk of domino effect on other financial institutions in the country which might have undermined the

[300] Banks in domestic ownership and banks without major owner are not included in the chart. NBRM, "Report on the Risks in the Banking System of the Republic of Macedonia", April 2015, p. 59, available at: http://nbrm.mk/WBStorage/Files/WebBuilder_Annual_2014.pdf

stability of the entire financial sector.

As far as the reaction on the Macedonian financial market is concerned, at first sight, one may expect that due to the "parent bank" problems the share of the *Stopanska Banka* would have lost its value on the market. This fall of the share value of one of the three systemically important banks should raise the fears for the performance of the entire banking sector resulting into loses on other shares of banks. However, what has happened was totally the opposite. In the pick of the Greek crisis the shares of *Stopanska Banka* gained more than 20% of their value (as showed in the following graph).

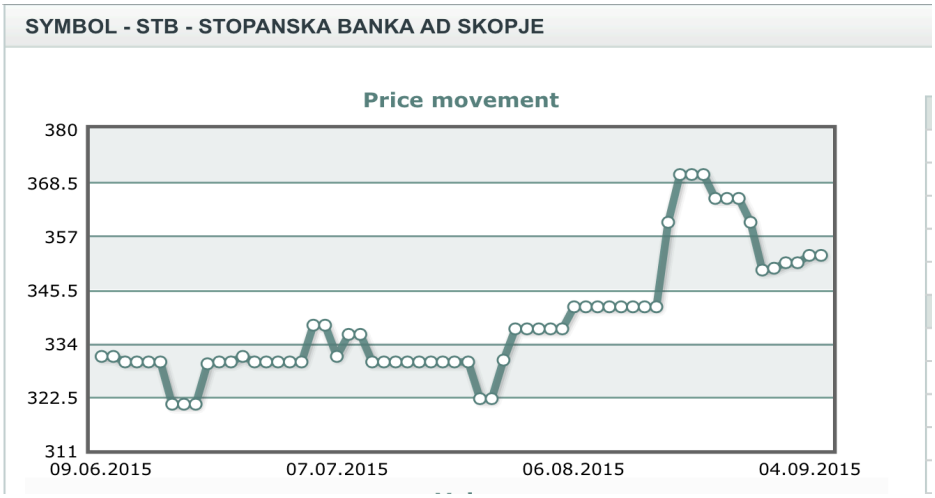


Figure 4. Source: Macedonian stock exchange

This irrational investor behavior challenged us to do some interviews with brokers and investors in the country. One simple conclusion is that their thoughts were going far beyond the Greek crisis. In this case, they have expected – or were "betting" on – a failure of the "parent" bank which should be forced to sell the Macedonian bank. The answer to the question why the shares of *Stopanska Banka* gained value in a time of financial turbulences lays in the expected sell price of the shares. Namely, the book value of the Macedonian bank was perceived higher than it was before the crisis and the rise of the share value was a logical step. It is possible that a reader coming from a country with a developed market economy and sound financial system may say that this is normal market reaction, nothing new. Nevertheless, in the financial markets of the Western Balkan countries it is a bold step. The decisions in the case described above were made solely on the market grounds, logic and expectations. The opportunity for acquisition of the "Greek bank", because of the "health" of the financial institution was stronger than the fear of economic and political turmoil. It might be the first time that market prevailed over politics. The market has shown its readiness!

Institutional responses

A proper institutional response was essential for ensuring the stability of the financial system. Also, the task of the authorities responsible for the financial stability was linked to the broader goal of economic stability. The spillover of the crisis in the financial system to the real sector was expected particularly in Macedonia where certain sectors of the economy are either dependent or strongly connected to the Greek companies. As expected, the trade between the two countries was the first victim. However, a crisis also means a time for searching new opportunities. There was significant move of the Greek companies towards establishment of their firms and branches in Macedonia and Bulgaria as "safe" countries for their capital. Also, the prices of real estate in Greece dropped significantly, which constituted a chance for investors in the neighboring countries. Thus, taking into account this unstable environment and uncertain prospect of the future of the Greek economy, the financial authorities in Macedonia took measures to protect the financial institutions from turbulences and to prevent spillover into the real economy. Namely, the Decision[301] of the Macedonian central Bank to introduce special protective measures from June 4, 2015 has launched limitations on capital flows from Macedonia to Greece in order to prevent disruptions in the balance of payments and to assure the stability of the financial system. This decision prohibits to the residents of the Republic of Macedonia to make outflows of capital toward legal entities established in the Republic of Greece and toward natural persons with permanent residence in Greece. The ban of the capital outflows refers to investment[302], early repayment of existing financial credits and advance payment of dividends. Also, the residents are prohibited from investing in securities issued by the central bank, central government and the local and regional authorities in the Republic of Greece.

The opposite happened in Serbia. Even if the Serbian authorities were on constant alert because of the crisis in Greece, there was no decision by the National Bank of Serbia or any other public authority. The Central Bank deemed as insignificant the direct effects of the Greek crisis on the Serbian economy and financial sector[303]. This is understandable if one considers the volume of trade between these two countries. Serbian export to Greece composes only 1.1% of the total exports while the import from this country is 1.5%. Also, the exposure of the Serbian credit institutions and companies to Greek capital is exceptionally low. The highest portion of the

[301] "Decision on introducing special protective measures", *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, No. 107/2015, available at : http://nbrm.mk/WBStorage/Files/Regulativa_Odluka_voveduvanje_posebni_zastitni_merki_ang.pdf

[302] Investments for establishing or acquiring ownership in a legal entity, investment for increasing the share in the capital of a legal entity, investment in securities, investment in units of investment funds, investments in investment gold, credit insurance, financial credits, long-term loans, sureties and guarantees other than the guarantees that are directly related to the trade of goods and services with one of the participants in the turnover being a resident.

[303] NBS, "Inflation report", August 2015, pp. 48-49, available at : http://www.nbs.rs/export/download/pdf_ioi/inflation_report_08_2015.pdf

exposure goes to the Serbian share in the IMF as one of the Greek creditors.

Conclusion

The period of transition in the Western Balkans brought many changes in their economic environment. In this process, the reform of the banking sector was one of the most important points. The privatization of the banks was accompanied by a process of foreign investments in this sector. This made the banking sector more advanced and modern in terms of organizational structure of the credit institutions and the products they are offering but it also make the banking sector vulnerable to external shocks which in many cases are not related to the national economies.

For or the time being the Greek crisis seems to be temporarily resolved by the third extensive rescue package. However, the crisis has put into question whether the previous reforms on the institutional framework of the Eurozone are sufficient to prevent similar events in the future.

In contrast to 2008, the European markets have shown in 2015 that they are prepared and able to deal with a possible sovereign default.

On the side of the Western Balkan countries, particularly in Macedonia – a country strongly exposed to the Greek capital, it was shown that the market may react on the principles of market economy. The decisions of the investors were driven by market logic and expectations for the future economic gains. There was a similar situation in Serbia where the Greek crisis did not affect the work and stability of the Greek owned banks.

Overall, there was a proper institutional response to the crisis even with some harsh measures as was the case in Macedonia whose economy was strongly affected by the events in Greece.

Eviter de geler les conflits en Europe : la Roumanie à l'épreuve de l'indépendance du Kosovo

Traian SANDU

Agrégé, doctor and habilitated in contemporary history, former scholar at the Ecole Normale Supérieure of Saint-Cloud, Traian Sandu is now detached by the European Studies of the University Paris 3 – Sorbonne Nouvelle. He is the author of a PhD thesis published in 1999, *Le Système de sécurité français en Europe centre-orientale, l'exemple roumain (1919 à 1933)* and of a habilitation thesis, *Un Fascisme roumain. Histoire de la Garde de fer* (Éditions Perrin, 2014). He has been member of the Commission of publication of the French diplomatic documents. He has now diversified his researches towards the European Neighbourhood Policy. He is the author of a *Histoire de la Roumanie* at Perrin (Paris) in 2008, also translated in Bulgarian.

Abstract

Romania adopts an ambiguous position towards the Kosovo affair since its origins, in 1999: a helpful ally for the Western powers in order to obtain a place next to them in NATO during the war itself, its opinion was overwhelmingly hostile to it for cultural and geopolitical reasons. Then, before and after the proclamation of independence of Kosovo in 2008, the Romanian officials thoroughly refused to recognize it, in spite of their participation to the NATO's Kosovo Force and to United Nations' Interim Administration Mission. Recent developments might blur these already acrobatic positions: the beginning of Serbian-Kosovar reconciliation under European auspices and, even more, the Russian use of the Kosovar argument in order to annex Crimea give new dynamics to Romanian ambitions towards unification with Moldova: old frozen conflicts might reopen for another everlasting solution.

Introduction : la Roumanie, balancier entre Kosovo et Transnistrie : dénoncer, ou tirer profit des « conflits gelés » ?

Deux événements récents d'inégale importance viennent nous rappeler que si la Roumanie n'est pas directement concernée par les conflits gelés *stricto sensu*, sa sécurité intérieure et internationale reste néanmoins débitrice de tensions nationales et territoriales qui y rendent sa diplomatie sensible. Le Premier ministre russe Dmitri Medvedev a rappelé le 13 février 2016, lors des rencontres de Munich portant sur la sécurité en Europe, qu'une crise supplémentaire s'ajoutait à

un agenda déjà bien chargé, la Moldavie[304]. Le 1er décembre 2015, la Direction d'investigation des infractions de criminalité organisée et du terrorisme (DIICOT) roumaine a arrêté préventivement un militant irrédentiste magyar d'extrême-droite recherché depuis trois mois et qui aurait projeté de faire exploser une bombe en Transylvanie, à Târgu Secuiesc, lors de la Fête nationale du 1er décembre[305]. Dans ce contexte tendu, le Kosovo tient un rôle paradoxal de repoussoir et de modèle. Les Roumains voudraient éviter son exemple sécessionniste au sein de la minorité hongroise de Transylvanie, mais certains hommes politiques et une partie de l'opinion le mettraient volontiers tacitement à profit dans un but unioniste avec la République de Moldavie, en employant une argumentation proche de celle utilisée par Poutine en Crimée : puisque le détachement du Kosovo de la Serbie a été reconnu internationalement sur des bases ethniques, pourquoi pas le rattachement de la Crimée à la Russie et – rajouteraient les nationalistes roumains – l'union de la République de Moldavie avec la Roumanie ?

Ainsi, l'ancien président roumain Traian Băsescu a déclaré en août 2015 que « l'autonomie pour des critères ethniques ne peut pas exister. […] Et la preuve que la Roumanie n'accepte pas un tel concept est que, malgré la position de tous nos grands alliés, elle a refusé de reconnaître le Kosovo »[306]. Le contexte de la déclaration fut l'Université d'été des Roumains de partout, symboliquement tenue pour la treizième année dans la petite ville d'Izvoru Mureşului du département à majorité magyare de Harghita. Au cours de la même rencontre, Traian Băsescu, décidément libéré des contraintes officielles de discrétion, a aussi déclaré : « il faut retirer du vocabulaire officiel magyar […] l'autonomie du Pays sicule [Ţinutul secuiesc]. Je crois que nous ne promenons pas notre doigt sur la carte de la Hongrie ». Enfin, sa troisième déclaration intéressante pour notre sujet de relations internationales autour de l'exemple du Kosovo porte sur la République de Moldavie : « la solution d'avenir pour la République de Moldavie c'est l'union avec la Roumanie »[307].

Nous tenons, avec ces trois affirmations, le complexe qui a longtemps déterminé l'opposition de la Roumanie à la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo. Il s'agit d'abord d'éviter un précédent explicite pour les minorités hongroises de Transylvanie tentées par une

304 « Russes et Occidentaux s'affrontent à Munich », *Le Monde* en ligne du 13 février 2016, consulté le 14 février 2016 : http://www.lemonde.fr/international/article/2016/02/13/russes-et-occidentaux-s-affrontent-a-munich_4864983_3210.html.

305 « Attentat terroriste déjoué le jour de la Fête nationale. L'extrémiste magyare qui a voulu faire exploser une bombe dans la Région sicule a été arrêté préventivement » (notre traduction), *Evenimentul Zilei* du 2 décembre 2015, consulté lé 14 février 2015 : http://www.evz.ro/atentat-terorist-dejucat-la-covasna-procurorii-diicot-au-descoperit-o-bomba.html.

306 Traian Băsescu, mardi 11 août 2015: http://www.mediafax.ro/social/basescu-autonomia-pe-criterii-etnice-nu-poate-exista-proba-romania-nu-a-recunoscut-kosovo-14671932.

307 Traian Băsescu, mardi 11 août 2015 : http://www.rgnpress.ro/rgn_14/categorii/politic/18587-bsescu-la-universitatea-de-var-izvoru-mureului-unirea-este-soluia-de-viitor-pentru-rep-moldova-de-egal-interes-pentru-romania.html

administration autonome au nom de la reconnaissance de droits collectifs au cœur de la Roumanie, dans les trois départements du coude des Carpates, ce qui comporte un avertissement contre la Hongrie. Néanmoins, pour certains représentants d'une option dynamique de la diplomatie et du nationalisme roumain comme Traian Băsescu, il s'agit d'en faire un précédent tacite pour l'union de la République de Moldavie – roumanophone et ayant connu historiquement l'union avec certaines formations politiques roumaines – avec la Roumanie, ce qui comporte une pointe tournée contre la Russie, qui y protège l'enclave russophone de Transnistrie – levier pour peser sur la Moldavie[308]. Enfin, une dimension moins apparente de la position roumaine envers le Kosovo consiste à amener des pays voisins et amis comme la Serbie et l'Ukraine à assurer un meilleur traitement aux minorités roumaines.

On peut définir le « conflit gelé » comme une situation de crise nationale et territoriale non résolue en faveur de l'une des parties. Elle intervient après un conflit ouvert interrompu par un cessez-le-feu et parfois l'intervention de forces internationales d'interposition, mais jamais clos par un armistice et, a fortiori, par une paix formelle[309]. Le gel correspond à une double insatisfaction, comme à un double espoir de solution favorable à terme. Il s'agit donc d'un pari sur le temps. Mais en attendant Godot ou l'invasion du rivage des Syrtes, donc l'hypothétique solution pacifique ou violente, le conflit gelé est aussi le prétexte et le levier d'interventions dans les affaires intérieures du voisin. Car une des caractéristiques de ce type de conflits est de se trouver à cheval sur deux genres, le conflit intra-étatique séparatiste et le conflit international, alimenté par l'État à l'ethnie semblable à celle de la région séparatiste du voisin[310] . Cette implication d'une puissance extérieure explique d'ailleurs en bonne partie un autre trait des conflits gelés, la victoire militaire de la région sécessionniste sur l'État central, qui rend compte de sa prolongation indéfinie[311] . Le terme reste connoté négativement, avec un sens de bombe à retardement que les deux parties ont intérêt à maintenir pour éventuellement l'instrumenter, dans le sens d'une ré-annexion pour l'État central, d'une indépendance ou d'une fusion avec l'État ethniquement proche pour la région et pour l'État proche.

Évidemment, le Kosovo n'est pas supposé répondre à une telle définition, pour la bonne raison qu'il est censé avoir été réglé par la reconnaissance de la plupart des États et des organisations internationales, alors que les conflits gelés s'accompagnent « du refus de la

---

[308] Ruxandra IVAN, *La Politique étrangère roumaine (1990-2006)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2009, pp.170-173.

[309] Pierre JOLICOEUR et Aurélie CAMPANA, « Introduction : « Conflits gelés » de l'ex-URSS : débats théoriques et politiques », *Études internationales*, Vol. 40, No. 4, déc. 2009, pp. 501-521, consulté le 12 février 2016, https://www.erudit.org/revue/ei/2009/v40/n4/038929ar.html, ici §2.

[310] *Ibidem.*

[311] *Ibidem*, §8.

communauté internationale, dans sa majorité, de cautionner cette sécession »[312]. Plusieurs raisons connexes s'y ajoutent. Ainsi, le règlement correspond au sentiment de la majorité nationale/ régionale, mais laisse aussi une impression de justice (puisque l'État serbe avait agressé la population civile de la minorité albanaise), sinon de respect du droit international (puisque la guerre a été menée sans l'aval de l'ONU). L'état de fait pèse aussi en faveur de la reconnaissance du Kosovo, puisqu'une coalition puissante s'est mise d'accord pour régler l'affaire en ce sens. Enfin, la dynamique d'un processus de paix serait en voie de dégeler le conflit avec satisfaction, si possible, des deux parties : carotte européenne aux deux et solution de partage ou de fédération localement.

C'est compter néanmoins sans plusieurs faits qui s'opposent à la normalisation étatique du Kosovo. L'origine juridique de violence non couverte par l'ONU[313], où la Russie même arrangeante d'Eltsine avait annoncé son veto, laissait présager une opposition internationale de taille à une reconnaissance facile ; le retour en force du facteur russe ne pouvait que toucher la question du Kosovo, considérée comme non réglée dès le début. L'opinion et la classe politique serbes ont continué à lutter pied-à-pied, notamment pour préserver au moins l'emprise sur l'enclave serbophone du nord du Kosovo, autour de Mitrovica[314]. Enfin, l'argument qui nous intéresse le plus directement est la réticence à reconnaître le Kosovo de la part de certains États, dont des pays européens avec des problèmes de minorités (Roumanie bien sûr, mais aussi Espagne, Slovaquie, Monténégro, Grèce, Chypre).

Quel est donc le pari effectué par la Roumanie en maintenant son soutien au gel du conflit du Kosovo ? J'en suivrai les 3 phases principales :

1/ de la guerre jusqu'à la déclaration d'indépendance (2008)

2/ la gestion du refus par Traian Băsescu (2008-2014)

3/ le retour à une diplomatie du mouvement depuis la crise de Crimée.

De la guerre jusqu'à la déclaration d'indépendance (2008)

Dans un premier temps, l'Etat roumain accepta de participer indirectement à la guerre et à l'occupation du Kosovo. Il allait à l'encontre de son opinion, hostile à 78,1% à l'intervention de l'OTAN et favorable à la réaction des co-réligionnaires orthodoxes Serbes pour l'intégrité de leur territoire face à une minorité sécessionniste ; l'opinion défendait aussi la cause d'un petit pays balkanique agressé par de grandes puissances occidentales agissant en dehors du cadre de la légalité

[312] *Ibidem*, §10.

[313] Voir une discussion finalement favorable à l'adaptation juridique à l'indépendance chez Alain PELLET, « ''La Guerre du Kosovo'' – le fait rattrapé par le droit », *Forum du Droit international*, 1999-1, pp. 160-165, 1999 Kluwer Law International, the Netherlands.

[314] Jacques RUPNIK, "La Serbie : entre l'Union européenne et le Kosovo", *CERISCOPE Frontières*, 2011, [en ligne], consulté le 15/02/2016, URL : http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part3/serbie-entre-union-europeenne-et-kosovo-?page=show.

internationale, reprenant de vieux réflexes anti-impérialistes de l'époque de Ceaușescu[315].

Au printemps 1999, l'OTAN eut donc besoin de l'aide de la Roumanie et de la Bulgarie pour intervenir en Serbie. Le 22 avril, la majorité de centre-droit vota au Parlement l'utilisation illimitée de son espace aérien par l'OTAN, même le PDSR – socio-démocrates postcommunistes jouant volontiers la carte nationaliste – préférant s'abstenir malgré ses liens anciens avec Milosevic. Le 23 avril, elle vota l'appui à l'embargo sur l'énergie à la Serbie. Le désir d'occuper une bonne place dans l'agenda de l'élargissement de l'OTAN resserra les rangs de la classe politique, malgré les protestations du populiste Vadim Tudor, le chef de l'ultranationaliste Partidul România Mare (Parti de la Grande Roumanie) et l'échec enregistré à la conférence de Madrid en juillet 1997.

Mais l'opinion en général était hostile à l'opération, pour des raisons historiques et culturelles, auxquelles s'ajoutaient les pertes liées à l'embargo depuis 1992. Tom Gallagher, que nous suivons ici[316], estime que les Occidentaux avaient contracté une dette sérieuse à l'égard de la Roumanie que celle-ci n'a pas su exploiter. Il envisage notamment une pression de Bucarest sur Washington et sur Londres pour obtenir un relâchement des exigences du FMI pour faciliter les réformes ou pour accueillir une main-d'œuvre roumaine au chômage. Le Président Constantinescu déclara, désabusé, le 13 juillet :

« Chaque jour arrivent à Bucarest des personnalités de l'OTAN et de l'UE et nous disent que durant le conflit nous nous sommes comportés comme un État membre de l'OTAN. Mais aucune d'entre elles ne nous offre des garanties de sécurité et n'évoque la récupération des dommages soufferts par nous à cause de l'embargo »[317] .

En fait, Américains et Européens se renvoyaient la responsabilité de la reconstruction des Balkans. Bill Clinton évoquait un plan Marshall pour l'Europe du sud-est sans en préciser le financement, tandis que le Pacte de stabilité de Joschka Fischer ne prévoyait pas d'argent frais, mais des conditions pour attirer les investisseurs à plus long terme. Les seuls résultats concrets furent le ralliement de Londres à l'adhésion roumaine à l'UE et l'assurance que le Kosovo n'évoluerait pas vers la séparation avec la Serbie – afin de ne pas créer de précédent dans la région, Bucarest songeant à la Transylvanie.

Précisément, sur le front intérieur, si le PDSR n'avait pas utilisé la 5ème minériade de janvier-février 1999 pour créer une agitation nationaliste et anti-magyare, il profita du Kosovo pour cela. Iliescu avait affirmé dès octobre 1998 que « l'UDMR [Union démocratique des Magyars de

---

315 Antonela CAPELLE-POGĂCEAN, « Roumanie : tensions sociales et contrecoup de la guerre en Yougoslavie », in *Critique internationale*, vol. 4, 1999, pp. 22-30, ici pp. 29-30, http://www.persee.fr/doc/criti_1290-7839_1999_num_4_1_1515 , consulté le 16 février 2016.

316 Tom GALLAGHER, "Romania, NATO and Kosovo: Right Instincts, Wrong Tactics", in *Politica Externă*, no. 3(7–8), 1999–2000, pp. 84–95, voir aussi du même auteur, *Theft of a Nation*, utilisé ici dans sa traduction roumaine, *Furtul unei națiuni. România de la comunism încoace* (Vol d'une nation. La Roumanie après le communisme), Bucarest, Humanitas, pp. 246 et suivantes.

317 Cité dans *Ibidem*, p. 251.

Roumanie] voulait créer les prémisses pour démembrer l'État roumain »[318]; lors du conflit il prévint que celui-ci conduirait « à une escalade des plans révisionnistes ».

En outre, sur le plan international, la guerre du Kosovo fut l'un des premiers sérieux retours de la Russie sur le devant de la scène, et notamment sur le plan militaire avec l'occupation symbolique de l'aéroport de Pristina le 12 juin 1999. Ce fut, pour tous les pays qui connaissaient des tensions impliquant des minorités russophones comme la Moldavie – et indirectement la Roumanie – un avertissement sérieux. Certes, lors du sommet anniversaire de l'OTAN à Washington les 23-25 avril 1999 la Roumanie reçut l'assurance d'être en haut de la liste des futurs élargissements, mais le calendrier restait flou.

Une autre retombée négative de la guerre du Kosovo pour la Roumanie apparut sur le plan financier. Le FMI consentit le 22 avril 1999 un prêt *stand-by* de 500 millions, mais les négociations de l'été conditionnèrent la seconde tranche de cet emprunt de 547 millions à l'obtention d'une somme de 475 millions provenant de sources privées[319]. Or ces emprunts s'effectuaient à des taux très onéreux, d'autant que la Roumanie comptait depuis la minériade et le Kosovo parmi les pays à risques pour les investisseurs.

Nous pouvons ainsi dire que sur tous les plans, interne et externe, diplomatique, politique et économique, la participation de la Roumanie à la guerre du Kosovo ne lui a pas apporté les bénéfices escomptés, même si elle accumulait quelques gestes de bonne volonté d'intégration occidentale à venir (notamment l'ouverture des négociations décidée lors du sommet d'Helsinki de décembre 1999, mais était-elle pour autant due au Kosovo ?[320]) et l'assurance d'éviter la sécession, donc un modèle inquiétant pour les Magyars de Transylvanie.

Entre 2000 et 2008, la Roumanie participa à la KFOR (Kosovo Force) de façon très modeste, avec 67 militaires[321], mais aussi au contingent mandaté par l'ONU (UNMIK). Dès 1999, la Roumanie a envoyé des policiers sous égide de l'ONU puis, à partir de décembre 2008, 60 policiers et 120 gendarmes dans le nouveau cadre européen, EULEX[322]. Quant à la question du statut, le président Iliescu n'a pas eu à s'exprimer beaucoup entre 2000 et 2004, tant que le Kosovo restait sous gestion de l'ONU une province serbe ; en outre, Ion Iliescu était parvenu au pouvoir contre Vadim Tudor et après s'être réconcilié avec les Magyars de l'UDMR : face au danger de

---

318 *Ibidem*, p. 254.

319 *Ibidem*, p. 256.

320 Tom GALLAGHER semble le penser, du moins pour les décideurs britanniques (cf. *Romania and the European Union. How the weak vanquished the strong*, Manchester, Manchester University Press, 2009, pp. 29-30 et p. 37).

321 OTAN, *Kosovo Force, Key Facts and Figures*, 3 septembre 2014.

322 Voir le site de la Police roumaine consulté le 11 mars 2016 : https://politiaromana.ro/ro/structura-politiei-romane/unitati-centrale/directia-afaceri-europene-misiuni-si-relatii-internationale/biroul-afaceri-europene-si-relatii-internationale/compartimentul-cooperare-organizatii-si-misiuni-de-mentinere-a-pacii/misiunea-uniunii-europene-din-kosovo-eulex.

l'ultranationalisme populiste, la gauche postcommuniste centralisatrice et les minoritaires décentralisateurs enterrèrent la hache de guerre. Avec l'arrivée de Traian Băsescu, un homme à la personnalité affirmée, s'ajoutent des considérations de caractère : qualifié de « joueur », il semblait donc capable de « coups » politiques.

La gestion du refus par Traian Băsescu (2004/8-2014)

Dans la question du refus de la reconnaissance de l'indépendance autoproclamée du Kosovo en février 2008, il y eut une collusion de fait entre la Russie et la Roumanie. Chacune songeait à la mettre à profit afin de dégeler avantageusement ses conflits, en Géorgie ou en Moldavie pour la Russie, en Moldavie pour la Roumanie. Si la Russie pouvait avoir intérêt à maintenir les conflits à moitié gelés, afin d'intervenir épisodiquement dans les affaires intérieures de son étranger proche grâce aux minorités russophones, la Roumanie de Băsescu pouvait envisager un rapprochement plus poussé, jusqu'à l'union, avec la République Moldave – pour peu que sa minorité magyare n'en profitât pour accentuer ses revendications au nom des mêmes principes ethniques.

La Roumanie a en effet pris sa part, certes marginale, dans toutes ces étapes de la crise. En sa faveur jouent trois facteurs :

- la situation géopolitique des minorités : elles ne sont majoritaires qu'au centre du pays, ce qui crée un effet irritant autour des revendications d'autonomie territoriale, mais sans réel danger de tension frontalière avec la Hongrie dans le jeu sur l'indépendance du Kosovo. En cela, le Pays sicule ressemble plutôt à l'Adjarie géorgienne qu'à l'Abkhazie ou à l'Ossétie du sud. Évidemment, si les extrémistes hongrois ou locaux envisagent l'autonomie des départements du coude des Carpates comme un levier pour revendiquer l'ensemble de la Transylvanie, le jeu roumain implicite sur la reconnaissance du Kosovo en échange de l'union avec la Moldavie peut s'avérer plus dangereux[323] ;

- un effet d'emboîtement d'échelles inversé : les deux départements à majorité magyare sont petits et assez peu développés au sein de la Transylvanie prospère ou vis-à-vis de la Hongrie encore plus riche ; à l'inverse, la région séparatiste russophone de Transnistrie est certes plus petite que la Moldavie, mais plus riche grâce à des usines de Gazprom et aux divers trafics – notamment d'armes légères – , pas enclavée et donnant accès à l'approvisionnement énergétique et aux débouchés commerciaux avec l'Ukraine et la Russie. Son détachement de la Moldavie au bénéfice de la Russie, qui y entretient des troupes, est beaucoup plus aisément envisageable en échange d'une

[323] L'extrémiste arrêté le 1er décembre 2015 faisait d'ailleurs partie d'un groupe intitulé Mouvement de jeunesse 64 départements-HVIM Hongrie (alors que la Hongrie actuelle n'en compte que 19, les autres se trouvant dans les provinces perdues après la Première Guerre mondiale) ; cf. « Attentat terroriste déjoué le jour de la Fête nationale… », *loc. cit*.

unification entre le reste de la Moldavie et la Roumanie que le risque de dérive de n'importe quelle région magyarophone, enclavée ou frontalière, vers la Hongrie ;

- surtout un effet de cliquet historique : la République Moldave a acquis son indépendance lors des bouleversements de la fin de la guerre froide, et même si la Roumanie postcommuniste d'Iliescu n'a pas su ou voulu finir de profiter de l'écroulement mou de l'URSS, le fait est que la République Moldave est détachée du grand corps russe et son déplacement vers la Roumanie est rendu plus facile qu'un éventuel détachement de la Transylvanie de la Roumanie – totalement impensable d'ailleurs en raison de la domination numérique des roumanophones et du contexte général. Bref, Moldavie et Transylvanie ne se trouvent pas au même niveau de migration géopolitique vers l'ouest, et si le train des changements territoriaux devait se mettre en branle, Bucarest pense avoir mécaniquement un mouvement d'avance sur la Hongrie : elle intégrerait la Moldavie à l'est contre une simple concession d'autonomie à l'ouest, ou pas du tout. Et le risque de migration de la Transylvanie serait verrouillé ainsi.

Traian Băsescu s'est donc prononcé dès décembre 2004, immédiatement après son élection, en faveur d'une large autonomie du Kosovo au sein de la Serbie. Ce fut la position qu'il exprima lors de la visite du président serbe Boris Tadic en Roumanie en juin 2005[324], lors de la visite du président de l'Union serbo-monténégrine, Svetozar Marovic, en décembre 2005, lorsqu'il accusa aussi les défenseurs de l'indépendance d'attiser les extrémismes[325]. Dans une interview accordée à la revue serbe *Politika* parue le 18 avril 2006, il rejeta à nouveau le droit à soulever la question des frontières européennes[326].

Cette position était d'autant plus remarquable qu'elle s'opposait, avant l'entrée de la Roumanie dans l'UE, à ses principaux partenaires européens et à ses désormais alliés américains au sein de l'OTAN. Après l'entrée dans l'UE de la Roumanie, Traian Băsescu a logiquement maintenu sa position, y compris lors de l'annonce du plan de l'émissaire de l'ONU Martti Ahtisaari, qui préconisait l'indépendance sous égide de l'ONU. Lors de la discussion du Conseil des MAE de l'UE du 30 mars 2007, le mandat du MAE roumain était : l'intégrité territoriale de la Serbie, l'inviolabilité des frontières et le refus de droits collectifs aux minorités[327].

---

[324] Présidence de la Roumanie, *Communiqué de presse*, le 6 décembre 2005, lors de la visite en Roumanie du président de l'Union Etatique de Serbie et du Monténegro, Svetozar Marović, http://www.presidency.ro/pdf/date/6861_ro.pdf , cité dans la thèse de Doctorat de Dragoş ZAHARIA, *La Roumanie acteur européen. L'adaptation de sa politique étrangère à la PESC/PESCD et la promotion des intérêts régionaux*, soutenue le 18 avril 2015 à l'Université de Strasbourg.

[325] Présidence de la Roumanie, *Communiqué de presse*, le 6 décembre 2005, lors de la visite en Roumanie du président de l'Union Etatique de Serbie et du Monténégro, Svetozar Marović, http://www.presidency.ro/pdf/date/6861_ro.pdf, cité dans *ibidem*.

[326] Interview accordée par le Président de la Roumanie, Traian Băsescu, au journal serbe *Politika* – le 18 avril 2006 – Interview réalisée par Milan Petrovici http://www.presidency.ro/pdf/date/7382_ro.pdf, cité dans *ibidem*.

[327] Présidence de la Roumanie, *Communiqué de presse*, le 29 mars 2007, concernant la réunion du Conseil Suprême de

Évidemment, les tensions internes avec le Premier ministre Călin Popescu-Tăriceanu ont donné à la politique étrangère roumaine une attitude ambivalente, ce dernier soutenant le retrait d'Irak et l'indépendance du Kosovo, peut-être en partie par opposition au Président. Mais lors du Conseil européen de décembre 2007, la Roumanie retrouva sa cohérence en politique étrangère sur la question.

Après la déclaration d'indépendance du 17 février 2008, la Roumanie maintint sa position et se félicita que l'UE eut accordé à ses membres la liberté de choix à l'égard du problème et eut affirmé que le Kosovo ne constituerait pas un précédent dans le traitement des minorités et que le principe de la souveraineté et de l'inviolabilité des frontières était maintenu[328].

La Roumanie a maintenu aussi sa position devant la Cour internationale de Justice de La Haye en 2009 lors de l'analyse, à la demande de l'ONU, de la légalité de cette déclaration, en insistant sur les circonstances violentes de sa production[329]. Ainsi, Traian Băsescu a refusé de se rendre à l'invitation du Kosovo à une réunion des pays d'Europe centrale et orientale à Varsovie en mai 2011, malgré la présence du Président Obama[330].

Le retour à une diplomatie de mouvement

Certes, le retour de la Russie n'est pas la seule donnée, avec des conséquences en Moldavie ; l'aspiration de la Serbie à l'intégration européenne l'est aussi, en direction d'une discussion avec le Kosovo. La diplomatie de Victor Ponta estima donc que la Roumanie n'avait pas vocation à être plus royaliste que le roi dans cette esquisse de règlement impulsée par Bruxelles. Donc le Premier ministre s'est trouvé une fois de plus en cohabitation difficile avec le Président Băsescu, qui campait sur les positions de refus que lui permettait, par ailleurs, son pro-américanisme à toute épreuve, à l'exception de la reconnaissance du Kosovo.

Ainsi, l'accord entre Belgrade et Pristina du 19 avril 2013 a donné lieu à une invitation officielle du Parlement européen à la reconnaissance du Kosovo, et Victor Ponta affirma : « la Roumanie doit aller du côté de la famille européenne dans le cas du Kosovo. » Mais le Ministre des Affaires étrangères, Titus Corlăţean, nuança la position officielle en promettant un débat parlementaire[331]. Le 3 juin 2013, le Premier ministre fit un discours plutôt favorable à la

---

la Défense du Pays du 29 mars 2007, http://www.presidency.ro/pdf/date/8617_ro.pdf, cité dans *ibidem*.

328 Présidence de la Roumanie, *Communiqué de presse* concernant la *Déclaration de presse du Président de la Roumanie, Traian Băsescu, sur la position officielle de notre pays à l'égard de la proclamation unilatérale de l'indépendance de la province du Kosovo*, 18 février 2008, http://www.presidency.ro/pdf/date/9628_ro.pdf

329 Plaidoirie de la Roumanie à la CIJ, 10 décembre 2009, cité dans Dragoş ZAHARIA, *loc. cit.*

330 *Ibidem*.

331 Marius FRĂŢILĂ, *Corlăţean: Nous débattrons les conséquences pour la Roumanie de l'accord Belgrade-Priştina*, Mediafax http://www.mediafax.ro/politic/corlatean-vom-dezbate-in-parlament-consecintele-pentru-

reconnaissance devant les commissions de politique etrangère des députés et des sénateurs. Mais il déclare son intention de respecter les trois facteurs décisionnels (Président, Parlement, MAE)[332] .

Dans un discours au corps diplomatique roumain le 27 août 2013, Traian Băsescu entérina aussi cette évolution, qui faisait suite à la promesse de discussions sur l'adhésion de la Serbie à l'UE en juin 2013 et à l'approbation par Pristina de ne pas afficher des attributs étatiques. Et il dit explicitement que la raison de ne pas se précipiter dans cette affaire était la Transnistrie[333], donc le séparatisme pro-russe. Ainsi, Traian Băsescu affirmait ne pas devancer Belgrade dans le divorce à l'amiable avec Pristina afin d'éviter tout reproche de Chişinău de prime au séparatisme transnistrien (un comble au vu de la Transylvanie !) en vue de partager la Moldavie entre Roumanie et Russie. Au vu du passé des échanges roumano-russes sur la Moldavie, la prudence roumaine sur le Kosovo revenait à ne pas brusquer les autorités de Chişinău sur le règlement de ce conflit gelé.

En effet, l'histoire des tentatives de sortie du conflit avait été marquée par deux types de plans, aux déclinaisons multiples[334]. À la fin de novembre 2003, Javier Solana et Jaap de Hoop Scheffer – le président sortant de l'OSCE et nouveau secrétaire général de l'OTAN – avaient fait pression sur le Président communiste moldave Vladimir Voronine pour qu'il n'accepte pas le plan de l'envoyé russe Dmitri Kozak en vue d'une Constitution fédérale moldo-transnistrienne, qui mettait le Parlement moldave à la merci d'une minorité de blocage des Transnistriens[335]. Peu après, des politologues proches de Vladimir Poutine (qui ne se prononça pas personnellement) avaient avancé en juin 2004 un autre plan : la Moldavie se serait unie à la Roumanie, à l'exception de la Transnistrie, qui serait devenue une enclave russe[336]. Ce plan séduisant risquait à l'époque d'aboutir à un tête-à-tête russo-roumain sans préparation en compagnie de l'UE ou de l'OTAN. Il aurait maintenu la chaîne de bases russes de Kaliningrad à la Géorgie, en passant par Sébastopol en Ukraine : Chişinău ne releva donc pas la proposition.

En 2013, la situation bien plus assurée de la Roumanie, membre de l'OTAN et de l'Union européenne, ainsi que les gouvernements pro-occidentaux à Chişinău depuis 2009, permettaient

---

romania-ale- acordului-belgrad-pristina-10882335

[332] *Allocution du Premier Ministre Victor Ponta devant les commissions réunies de politique étrangère du Parlement concernant la position de la Roumanie à l'égard du statut du Kosovo*, consulté sur le site du Gouvernement roumain: http://gov.ro/ro/stiri/alocutiunea-premierului-victor-ponta-in-fata-comisiilor-reunite-de- politica-externa-din-parlament-referitoare-la-pozitia-romaniei-cu-privire-la-statutul-kosovo .

[333] Présidence de la Roumanie, *Communiqué de presse*, le 27 août 2013, *Discours du Président de la Roumanie, M. Traian Băsescu, à la réunion annuelle de la Diplomatie roumaine* http://www.presidency.ro/pdf/date/14499_ro.pdf :« C'est le rythme imposé par les ententes progressives de Belgrade avec Pristina. Nous n'allons cependant pas devancer Belgrade. Parce que notre position rejaillit immédiatement sur notre capacité à maintenir notre position sur la Transnistrie ».

[334] Traian SANDU, « L'Union européenne et la République Moldave : la difficile gestion de la PEV », in Élisabeth DU REAU, Christine MANIGAND, Traian SANDU, *Frontières et sécurité de l'Europe. Territoires, identités et espace européens*, Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 179-190, https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00686337.

[335] George DURA, « The EU in Moldova : the last post-Cold War battle in Europe ? », in *Eurojournal (Journal of Foreign Policy of Moldova)* du 16 décembre 2003, consultable sur www.eurojournal.org.

[336] « Et si on échangeait la Transdnistrie contre la Moldavie ? », dossier du *Courrier international* n°711 du 17-23 juin 2004.

d'envisager avec davantage de convergence l'agressivité russe qui se manifestait après la guerre avec la Géorgie d'août 2008. Si la Russie avait reconnu les Républiques séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du sud en Géorgie, qui se trouvaient donc sur la voie de l'indépendance après la déclaration d'indépendance du Kosovo, cela ouvrait éventuellement la voie à l'union de la Roumanie avec la Moldavie. Mais Bucarest devait faire attention de ne pas donner l'impression à Chişinău de brader son territoire transnistrien, même non maîtrisé, au bénéfice d'une annexion de la Moldavie par la Roumanie. Après la signature de l'Accord d'association entre la Moldavie et l'UE en juin 2014, les séparatistes menacèrent en effet, comme à chaque rapprochement entre Chişinău et Bruxelles, de réaliser leur union avec la Russie. Et c'est peut-être ce qu'attendent secrètement les unionistes roumains et moldaves pour déclencher leur propre union sans se voir accuser d'entente secrète avec Moscou sur le dos de l'indépendance moldave.

Évidemment, le référendum en Crimée envenima le débat sur le Kosovo, puisque Vladimir Poutine avait pris prétexte du second pour justifier le premier. Traian Băsescu en profita pour critiquer ouvertement Victor Ponta et qualifia sa promesse faite à Washington de voir la Roumanie reconnaître le Kosovo en 2015 après le changement de Président de « servilité ».[337] Et malgré l'arrivée de Klaus Iohannis à la Présidence et le maintien de Victor Ponta comme Premier ministre, la Roumanie ne reconnut pas le Kosovo, même après la signature de l'Accord d'association et de stabilisation avec l'Union européenne[338].

Conclusion

L'articulation de la question nationale n'a donc pas fini de fonctionner après 1989 et retrouve à intervalles réguliers une actualité rythmée par les crises. Le Kosovo est à ce titre un bon client de l'actualité, tout comme d'autres parties de l'ex-Yougoslavie, la Macédoine ou la Bosnie-Herzégovine, qui pourront rejouer à l'avenir, avec des conséquences pour la région. Le Kosovo est un problème central des Balkans occidentaux et de la politique européenne à leur égard. En effet, le principal échec de l'UE à peine née dans la première moitié des années 1990 fut les guerres yougoslaves. Ce traumatisme explique largement les efforts européens en vue du rapprochement des deux pays. En outre, la politique envers le Kosovo albanophone et musulman touche également l'Albanie et les autres États successeurs musulmans de l'ex-Yougoslavie aux problématiques proches comme la Bosnie-Herzégovine. De la capacité de l'UE à régler ce problème dépend une

[337] Ionuț IORDĂCHESCU, *Băsescu îl face slugă pe Ponta în cazul Kosovo*, DCNews, 12 martie 2014, http://www.dcnews.ro/basescu-il-face-sluga-pe-ponta-cazul-kosovo_438449.html#sthash.YguARMNW.dpuf , Dragoş ZAHARIA, *loc. cit.*

[338] Marian CHIRIAC, « Romania Sticks to its Tough Line on Kosovo », *Balkan Insight*, 28 octobre 2015, http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-continues-not-to-recognize-kosovo-10-28-2015 , consulté le 19 février 2016.

partie de sa crédibilité dans le reste de cet espace.

La Roumanie se situe toujours dans une position ambiguë : elle respecte la stabilité des principes juridiques dans les égards dus aux minorités et surtout aux frontières ; mais elle souhaiterait en même temps jouer le dynamisme poutinien à l'est, dynamisme que les Occidentaux avaient été obligés d'accepter lors de la violence faite aux Albanais du Kosovo. Bucarest espère sans doute, comme en 1918, profiter sur deux plans, et de la défaite de la Russie pour la Bessarabie, et de la défaite des Centraux pour la Transylvanie, sauf qu'à l'époque, elle avait besoin de mouvement sur les deux fronts, tandis que maintenant, elle espère que le mouvement représenté par le Kosovo se répercuterait indirectement sur la Moldavie, sans affecter la Transylvanie. L'isolement dans lequel se trouve actuellement la Hongrie, contrairement à une autre situation, celle de 1940, augure assez bien d'une telle tactique.

III

Politiques publiques et processus politiques dans les Balkans Occidentaux

Analyse comparative des projets du PPP dans les pays d`Europe du Sud-Est

Zoran GRUBIŠIĆ
Sandra KAMENKOVIĆ

Zoran Grubisic est né en 1970 à Belgrade. Il a fini des études à la Faculté d`économie à Belgrade en 1994 en tant que deuxième étudiant de la génération et a soutenu sa thèse de doctorat à la même faculté en 2004. Il a travaillé dans quelques instituts et facultés. Actuellement employé dans l`Académie bancaire de Belgrade – Faculté de gestion bancaire, de finances et d`assurance en tant que professeur titulaire depuis 2013. Il a publié quelques manuels scolaires et monographies et plus de 50 travaux scientifiques. **zoran.grubišić@bba.edu.rs**

Sandra Kamenkovic est née le 15 septembre 1979, à Belgrade. Elle a fini des études à la Faculté d`économie à Belgrade en 2005 et a soutenu sa thèse de doctorat à l`Académie bancaire de Belgrade en 2013. Elle a travaillé dans le secteur d`économie soit dans le secteur de finances. Auteurs des articles en langue serbes. Actuellement employée dans l`Académie bancaire de Belgrade – Faculté de gestion bancaire, de finances et d`assurance en tant que chargé de cours au Département d`économie et de finances. **sandra.kamenkovic@bba.edu.rs**

Abstract

Public-private partnership is the modern method of financing the construction and exploitation of the most common infrastructure facilities, which introduces market principles of business in the public sector. In developed countries, this concept is characterized by a longer period of time and is used in many sectors of the economy. In the countries of Southeast Europe this concept is still its infancy and so far predominantly occurs in the area of road infrastructure. The aim of this paper is to analyze the PPP market in the region, especially the PPP market in Serbia, in order to highlight the critical factors for rapid development and implementation of this type of financing.

Introduction

La conception du partenariat public-privé (PPP) est devenue au cours des dernières décennies un mode de financement très attractif de construction et de maintenance des infrastructures du secteur public. Les pays en développement et en transition ainsi que leurs

gouvernements sont toujours obligés d`améliorer la prestation de services publics mais avec des ressources limitées. Dans certains pays, comme en Serbie, les institutions publiques ont été empêchées de répondre aux nécessités à cause des limitations administratives et légales, alors la participation du secteur privé est encore plus nécessaire. Dans la période de récession et surtout de restrictions fiscales, au moment où l`Etat doit diminuer les dépenses, le PPP devient très important.

Principes et conception du PPP

A la fin des années 1970, une relation de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, deux secteurs inconciliables jusqu`alors, est née d`une privatisation partielle. L`idée du partenariat est apparue comme nécessité économique en prenant en considération la situation concernant les changements dynamiques dans l`économie et dans le secteur privé. Le partenariat de ces deux secteurs est beaucoup plus complexe et plus utile que la privatisation simple ou la gestion d`Etat et l`avantage principal est la spécialisation des secteurs particuliers.

Les avantages de l`application du partenariat par rapport à l`économie indépendante du secteur public sont: meilleure allocation du risque, spécification des résultats, mise en oeuvre des connaissances plus rapide, rationalisation des frais, meilleur mode de gestion, plus grande compétitivité, plus haut degré d`innovation.

Les problèmes importants du partenariat sont la gestion des risques ainsi que l`organisation et la réalisation des projets convenus. L`objectif de ce partenariat est d`organiser les relations entre les partenaires de sorte que les capables acceptent les risques afin de les réduire et les contrôler. C`est pourquoi la condition préalable du PPP efficace est la précision concernant l`identification, l`évaluation et la distribution des risques. Ce qui est inévitable dans les relations de partenariat c`est que le secteur public ainsi que le secteur d`infrastructures changent partiellement. L`un des objectifs principaux de la coopération de deux secteurs sont les ressources financières limitées. Il y a trois types de cet engagement: le secteur privé peut être conseiller, quand le secteur public peut utiliser l`expérience du secteur privé concernant le contrôle des revenus et des dépenses, la définition des objectifs précis et mesurables, la rationalisation générale des dépenses, partenariat de deux secteurs où le secteur public peut permettre la participation du secteur privé dans le domaine des infrastructures définie par le contrat de partenariat et privatisation totale où le secteur public se retire totalement en faveur du secteur privé et des activités économiques de marché.

La conception du partenariat public-privé (PPP) est devenue au cours des dernières décennies un mode très attractif de financement, de construction et de maintenance des infrastructures du secteur public. Suivant le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions de la Commission européenne, le PPP est caractérisé par les éléments suivants:

XIII. partenariat à long terme y compris la coopération entre le secteur public et le secteur privé dans de différents aspects du projet planifié;

XIV. ressources de financement du développement du projet ou des services se trouvant dans le secteur privé faites très souvent par les arrangements entre de nombreux acteurs;

XV. allocation de responsabilités entre le partenaire du secteur privé (qui participe au modelage, à la construction, à l`application et au financement du projet) et le partenaire du secteur public (qui est concentré sur la définition des objectifs relatifs à la politique publique, à la qualité des services et à la politique des prix);

XVI. allocation du risque entre les partenaires du secteur public et le secteur privé.

Modèles du PPP

De différentes formes d`introduction des capitaux privés pour résoudre les problèmes concernant les ouvrages d`infrastructures et les services d`intérêt public sont présentes dans la pratique. Le modèle fondamental des partenariats public-privé où les investissements du secteur privé sont directement inclus est le contrat de concession. Suivant ce contrat, le partenaire du secteur privé finance, construit et utilise l`amélioration des infrastructures apportant les revenus et en revanche a le droit de percevoir les revenus dans certaine période[339].

Selon la participation des capitaux privés, on peut catégoriser quatre modèles du PPP. Le premier modèle comprend les contrats où l`investisseur privé conçoit, finance et construit un ouvrage, puis gère cet ouvrage, et le rend à l`Etat après l`expiration du contrat. La sous-catégorisation comprend:

CET (BOT) (construction-exploitation-transfert) quand le secteur privé construit un ouvrage, l`exploite et propose ses services ;

CPET (BOOT) (construction-possession-exploitation-transfert), quand le secteur privé construit un ouvrage, le retient un certain temps suivant le contrat, l`exploite et propose ses services, et le remboursement pour la prestation de services reçoit du secteur public et/ou des bénéficiaires finaux de services. Après l`expiration du contrat, l`investisseur privé rend l`ouvrage sans payer le remboursement au partenaire public ;

CCFE (DBFO) (conception-construction-financement-exploitation), quand le secteur privé construit un ouvrage, le prend à bail à long terme, gère la prestation de services et l`exploite suivant la durée du contrat ;

Le modèle qui est basé sur l`investissement du secteur privé dans l`ouvrage acheté qu`il gère et où il n`est pas obligé de transférer la propriété sur un sujet du secteur public.

339

 Commission of the European communities, *Green paper on Public private partnerships and community law on public contracts and concessions*, Brussels, 30.4.2004; COM (2004) 327 final, pp. 5-6.

Les plus importants des modèles sont: 1. BBO, quand le secteur privé achète un ouvrage, l`améliore et offre ses services directement au bénéficiaire ou au secteur pubic et 2. MOO/ROO, quand l`investisseur achète un ouvrage, l`améliore et le remboursement pour la prestation de services reçoit du secteur public ou directement du bénéficiaire de ces services.

Il y a un grand nombre de modalités du PPP, et les modèles les plus caractéristiques sont mis en relief à cette occasion. Il est certain qu`il y aura de nouvelles modalités pour améliorer le fonctionnement du système.

Décision du modèle de financement

Il est important de souligner que le modèle qui sera utilisé dépend de nombreuses circonstances spécifiques dans lesquelles un projet d`infrastructures doit être réalisé. Certains auteurs soulignent que la seule approche valide dans la sélection du modèle approprié du PPP est l`approche situationnelle qui comprend le choix de la meilleure solution sur la base *ad hoc*[340].

De même, certains auteurs soulignent que le modèle de financement peut être facilement lié au risque que l`Etat peut accepter sur un projet d`infrastructures. S`il s`agit des infrastructures de transport, les modèles de financement budgétaire conventionnel, financement par voie de crédit et financement par l`agence de fonds des transports, sont basés sur l`acceptation des risques par l`Etat. S`il s`agit du préfinancement privé et du partenariat entre le ministère compétent et l`investisseur privé, l`entreprise chargée de construction accepte également un certain risque (mais l`Etat accepte beaucoup plus de risque), et s`il s`agit de la concession, c`est l`entreprise concessionnaire qui accepte tous les risques (mais il y a aussi beaucoup de nuances selon les modèles de contrats de concession). C`est pourquoi la mission principale est de reconnaître comment les différents risques sont répartis entre l`autorité publique et une société concessionnaire et comment l`Etat facilitera la position à la société concessionnaire sur les sections où le trafic ne justifie pas l`investissement d`une manière satisfaisante.

En prenant la décision du modèle choisi de financement d`un projet d`infrastructures, il est important d`intégrer le modèle socio-économique dans les indicateurs financiers – rentabilité des capitaux propres. En Europe d`aujourd`hui, le modèle dominant d`évaluation de projets est la combinaison de l`analyse coûts-bénéfices conventionnelle avec l`analyse multicritère. L`investissement est observé de l`aspect social plus large en analysant l`influence de tous les participants (autorité publique, résidents, utilisateurs, société concessionnaire et autres opérateurs participant à la réalisation du projet), ainsi que des effets externes (pollution, écologie, bruit, gain de

340

 V. POZNANIĆ, M. MILOSAVLJEVIĆ, *Modèles hybrides du partenariat public-privé, Management,* Faculté des sciences organisationnelles, Belgrade, Cahier 58, 2011, p. 60.

temps...). La rentabilité des capitaux propres définit les conditions de faisabilité du projet – c`est basé sur les conditions, les revenus et les dépenses de l`entreprise concessionnaire elle-même[341] .

La constatation de la situation actuelle est suivie des prévisions des effets du projet d`infrastructures et de l`analyse socio-économique de différents scénarios alternatifs. Suivant les valeurs actuelles nettes calculées des différents méthodes de financement, la décision de l`application d`un modèle concret serait prise.

De nombreuses études ont estimé que le modèle dominant de financement de la construction serait une forme de partenariat entre l`Etat et les investisseurs privés – PPP. C`est ainsi que le risque serait accepté partiellement par l`Etat qui ne peut pas financer totalement avec ses propres capitaux (du budget ou par voie de crédit) et partiellement par les investisseurs privés.

Bien que les opinons soient divergentes par rapport aux conditions, le partenariat public-privé est composé de quatre domaines critiques. Il y a d'abord la question relative à la vente de la propriété publique, à savoir les parcelles et les biens immobiliers appartenant à l'État. Ensuite, se pose la question de la privatisation des dépenses liées aux services qui sont toujours gérés par le secteur public. La troisième question est liée à la privatisation des prestations de services, c'est-à-dire le remplacement des contractants privés, même si les services sont toujours financés par le secteur public. Reste la question de la libéralisation qui peut être perçue comme dérégulation. Celle-ci implique le relâchement et la suppression des commissions monopolistiques statutaires qui ont empêché les entreprises publiques de pénétrer sur le marché du secteur public. La privatisation peut avoir deux formes. La première consiste à vendre ou à concéder une entreprise publique à une société privée, et la deuxième consiste à confier à une entreprise privée la gestion des services, dont s'occupait avant une agence gouvernementale. Dans certains cas, les entreprises privées (les concessionnaires) possèdent des biens qui leur sont nécessaires pour fournir des services, et dans d'autres cas, ils utilisent les biens appartenant à l'État. Cette deuxième forme de privatisation peut être perçue comme une dérégulation puisque sont supprimées les barrières qui, jusque là, empêchaient les entreprises privées de participer aux activités économiques dans certains secteurs[342].

Dans le contexte de la crise économique mondiale, certains gouvernements ont décidé d'utiliser le PPP comme une forme de privatisation. Les défenseurs du PPP ont justifié leur position

341

Z. GRUBISIĆ, S. KAMENKOVIĆ, *Uloga privatnog sektora u finansiranju infrastrukture: inostrana iskustva i preporuke,* Tematski zbornik radova: Politika regionalnog razvoja: naučno utemeljenje i praktični primeri, 2015, pp. 120-131.

342

Riant NUGROHO, « Behind the failed of Jakarta water privatization », http://www.academia.edu/5859654/Behind_The_Failed_of_Jakarta_Water_PPP

en expliquant que leurs projets coûtent moins chers, qu'ils sont plus innovants, et que les délais de réalisation sont plus courts en comparaison avec les projets du secteur public. Néanmoins, toute une série d'échecs et de retards en termes de livraison, ainsi qu'un manque de transparence et des accords secrets, ont montré que ces affirmations étaient en partie fausses. La question qui se pose est de savoir si les projets de partenariat public-privé, parce qu'ils coûtent plus cher, supposent qu'une grande partie du risque est transférée du secteur public au secteur privé, et si une analyse *cost-benefit* justifie ce type d'investissements. La crise économique mondiale a montré que dans les projets de PPP le secteur privé gère moins efficacement les risques que le secteur public, et que les risques ne peuvent entièrement être transférés par le biais du PPP. Dans ces circonstances, les projets de PPP ont juste permis aux acteurs financiers du secteur privé d'engranger des bénéfices avec un taux de risque limité, et tout cela au détriment des contribuables et du domaine public[343].

En suivant les tendances modernes d`évaluation des valeurs de capitaux des entreprises, la méthode principale d`évaluation est la méthode d`actualisation des courants financiers (ACF). C`est ainsi qu`on définit la valeur de revenus montrant la valeur du système actuel et mettant en relief l`importance de la capacité du système pour gagner. La différence entre la méthode ACF et la méthode de propriété nette est la survaleur représentant les investissements immatériels, le résultat de la situation géostratégique et des courants de transport en Serbie. La méthodologie doit précisément définir les éléments des courants financiers (afflux et fuites). Le taux d`actualisation représenterait le taux sans risque, reçu comme revenu sur le marché à long terme des obligations d`Etat. Plus tard, en cas de ressources de financement reconnues, la méthode du coût moyen pondéré du capital (CMPC) peut être appliquée.

Expériences des pays européens dans le domaine du PPP

Les documents de l`UE comme le Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions ont été adoptés afin de définir les règles fondamentales entre tous les pays dans l`UE, car il n`y a pas de règlementation légale commune dans ce domaine.

Le PPP en Europe et dans le monde comme modèle de privatisation est intensivement appliqué depuis 20 ans. En analysant les pays de l`UE, on peut les partager en trois groupes. Dans le premier groupe se trouvent les pays où la conception du PPP est utilisée dans tous les domaines économiques (construction des autoroutes et des chemins de fer, services de santé, éducation,

343 T. SANGER, C. CRAWLEY, "The Economic Crisis exposes the high costs and risks of 3Ps", *The CCPA Monitor*, Vol. 15, No 10, 2009.

politique pénale). Dans ce groupe se trouvent: la Grande Bretagne, la France, l`Allemagne et la République d`Irlande. Dans le deuxième groupe se trouvent les pays avec une conception développée du PPP dans le domaine des infrastructures de transport tandis que son application est très difficile dans les autres domaines économiques à cause de la réglementation légale imprécise et la volonté politique variable concernant cette question. Ce sont l`Espagne et le Portugal. Enfin, le troisième groupe de pays ont une conception du PPP qui est encore en développement. Les raisons pour cette situation sont différentes, de la nécessité réduite de la participation privée par suite de la bonne gestion du budget d`Etat à l`approche stricte de l`Etat concernant la création des infrastructures publiques essentielles. Dans ce groupe se trouvent la Suède, le Luxembourg et la Belgique[344].

Dans la plupart des recherches et des analyses, la Grande Bretagne est considérée comme pionnier du PPP, car l`Initiative des finances publiques, qui annule les limitations des capitaux privés dans le financement du secteur public, a été présentée en 1992. Alors, le PPP représente 11% des investissements totaux et les investissements les plus importants sont présents dans la santé, l`éducation, l`autogestion locale, les transports et la défense. L`expérience avec les projets relatifs à la santé et à l`éducation est très positive tandis que les projets IT ne se sont pas montrés avantageux pour le PPP[345]. L`expérience de la Grande Bretagne conduit à la nécessité de renforcement de la surveillance efficace, de l`influence sur le travail du secteur privé et de la définition des sanctions obligatoire soit le non-payement des services nécessitant un haut degré de précaution durant la réalisation. Les plus grandes valeurs des projets du PPP en Grande Bretagne se trouvent dans les projets de transports – modernisation du métro londonien est le plus grand projet jusqu`à présent et le projet Liaison Ferroviaire du Tunnel sous la Manche est très important aussi.

En observant l'UE 28, les pays des Balkans de l'ouest et la Turquie, le montant total des projets du PPP qui sont arrivés à la clôture financière en 2014 est 18,7 milliards d`euros ce qui est plus élevé vers 15% par rapport à 2013, quand ce montant a été 16, 3 milliards d`euros.

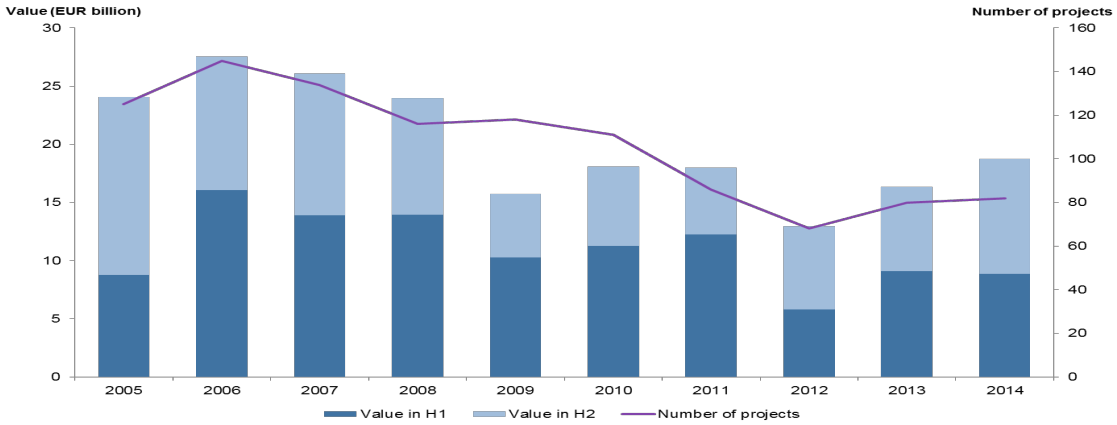
Image 1. Marché européen du PPP entre 2005 et 2014 suivant la valeur et le nombre des projets du PPP réalisés

344

 R. ANDRE, L. SCHREFLER, *Public-Private Partnerships-National experiences in the European Union*, Centre for the European Policy Studies, Brussels, 2006, pp. 1-5.

345

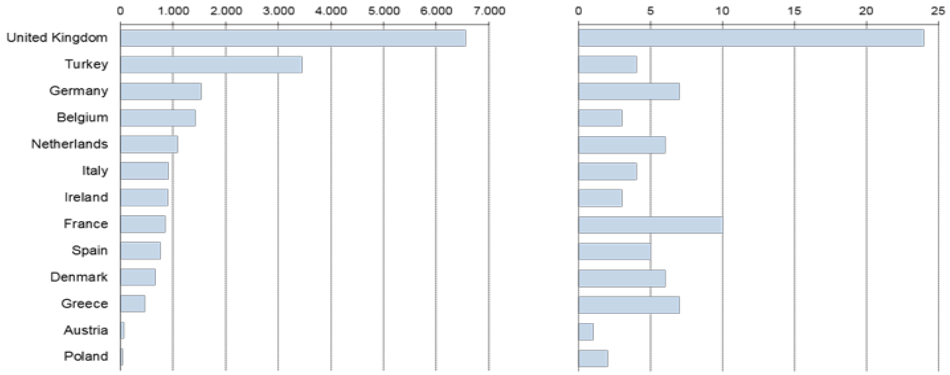
 M. CVIJOVIĆ, "Javno privatno partnerstvo kroz prizmu iskustava evropskih zemalja sa osvrtom na stanje u Srbiji". *Poslovna ekonomija*, vol. 9, no. 1, 2015, pp. 57-76.



Source: epec_market_update_2014_en.pdf

Au cours de 2014, 82 projets du PPP sont arrivés à la phase de clôture du montage financier. La valeur moyenne par projet a été 229 millions d`euros. Onze projets importants ont été finis et leur valeur a été vers 11 milliards d`euros ce qui est 60% de valeur marchande totale des projets du PPP. Parmi les plus importants des projets sont: Phase 2 Intercity Express Programme en Grande Bretagne, Autoroute Marmara du nord en Turquie, Autoroute A11 Brugge-Zeebrugge en Belgique, Métro de Milan 4 en Italie. Il faudrait souligner que 13 pays ont fini au moins un projet du PPP et que 11 pays ont clôturé plus de deux projets.

Image 2. Analyse des projets du PPP par pays, valeur et nombre de transactions en 2014.



Source: epec_market_update_2014_en.pdf

En analysant la structure des projets du PPP par pays en 2014, la Grande Bretagne représente le plus grand marché concernant la valeur des projets – vers 6,6 milliards d`euros et le nombre de projets – 24 transactions clôturées.

L`analyse de la structure sectorielle montre que le secteur de transports a été absolument dominant en 2014 concernant les valeurs des projets du PPP et avec 11,8 milliards d`euros représente 65% de valeur marchande totale. Même selon le nombre de transactions clôturées, ce secteur est le plus actif avec 23 transactions clôturées. La tendance à la hausse des projets dans le

secteur de santé a été continuée en 2014, 15 transactions dont la valeur totale est 2,2 milliards d`euros, puis le secteur d`environnement avec 1,9 milliards d`euros et le secteur d`éducation.

Analyse comparative du PPP dans les pays des Balkans de l`ouest

Etant donné la crise financière qui a gravement secoué la région, en premier lieu par la grande réduction d`investissements qui étaient venus de l`étranger, les investissements d`infrastructures influeraient notablement sur le relèvement de tous les pays dans la région. L`évaluation de la valeur des investissements d`infrastructures nécessaires est un processus très compliqué vu la possibilité d`assurer des données fiables et cohérentes. La seule analyse qui peut être considérée comme référentielle est celle faite par l`Université de Nice, financée par la BEI, qui a estimé que le montant nécessaire pour les investissements d`infrastructures dans la région pour les 10 ans suivants était 110 milliards d`euros[346].

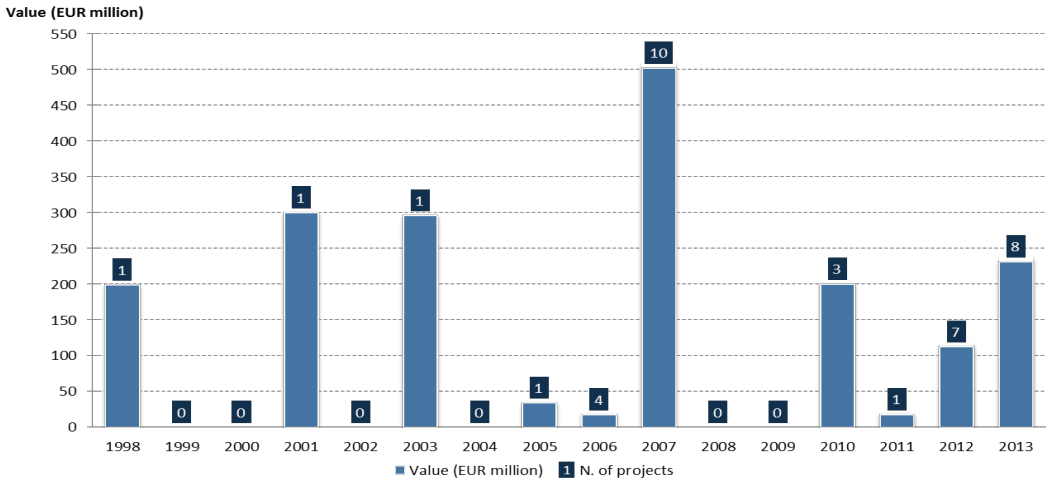
L`analyse de la même étude montre que les nécessités d`investissements par secteurs sont les suivants : nécessités d`investissements dans le secteur de transports, vers 4 milliards d`euros par an avec environ 40 projets identifiés indispensables. Vers 4,5 milliards d`euros par an sont nécessaires pour le financement de 80 projets stratégiques au minimum dans le secteur d`énergétique. La valeur estimée des investissements nécessaires dans le secteur de l`environnement est vers 2,4 milliards d`euros par an.

Bien que les projets du PPP puissent être relativement limités dans certains cas, leur rôle dans le comblement du fossé entre les ressources nécessaires et disponibles ainsi que dans la promotion de l`efficacité du secteur public est très importante. Les avantages des projets du PPP dans ces pays comprennent l`activation des projets qui ne seraient pas appliqués à cause du manque des capitaux d`Etat, la prise de conscience sur la gestion des risques dans le secteur public, l`incitation d`une bonne préparation des projets par les estimations précises aussi bien de l`investissement initialement nécessaire que des investissements nécessaires pendant tout le projet. Enfin, les projets du PPP conduisent au développement du secteur privé par la création des possibilités d`affaires pour ces entreprises.

Image 3. Marché du PPP dans les pays des Balkans de l`ouest suivant la valeur et le nombre de projets clôturés entre 1998 et 2013.

346

 A. RI, C. BERTHOMIEU, M. CINGOLANI, "Investment Needs and Debt in the Western Balkans", paper presented at the 12th International Conference *Developments in Economic Theory and Policy,* European Investment Bank, 2014, http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/04/Berthomieu-Cingolani-Ri-2015-Bilbao-2-Demand-coordination-in-a-regionally-integrated-area.pdf.



Source: epec_wbif_overview_ppp_institutional_arrangements_institutional_frameworks.pdf

Au cours de toute la période observée, entre 1998 quand le premier projet du PPP a été réalisé et 2013, 37 projets du PPP ont été réalisés dans la région, de valeur totale vers 1,9 milliards d`euros. Entre 1998 et 2005, seulement 4 transactions dans le domaine du PPP ont été clôturées. Il faut souligner que toute transaction était de grande valeur – en moyen 207 millions d`euros. Les projets réalisés sont: Autoroute d`Istrie phase 1a (1998 – 199 millions d`euros), Installations de canalisation à Zagreb (2001 – 300 millions d`euros), Autoroute d`Istrie phase 1b (2003 – 296 millions d`euros) et Aéroport à Tirana (2005 – 34 millions d`euros). Donc, trois projets sur quatre ont été réalisés en Croatie dans cette période.

Au cours de 2006, de nombreux projets de valeur moins grande ont été signés. La valeur moyenne par projet a été environ 4 millions d`euros, et les projets ont été réalisés dans le domaine de l`éducation et des équipements publics.

Le nombre de projets du PPP a beaucoup augmenté en 2007. Bien que la valeur moyenne de projet n`ait pas dépassé le montant de 50 millions d`euros, étant donné que 10 projets au total ont été réalisés, cette année a été la plus productive dans le domaine des projets du PPP dans la région jusqu`à présent. Les projets les plus importants ont été réalisés encore en Croatie, une section de l`autoroute de Zagreb à Macelj et la gare routière principale à Osijek.

Comme dans tous les domaines économiques, la crise économique mondiale a influé sur les investissements dans les infrastructures régionales. Après l`année 2008 et l`année 2009 où aucun projet n`est arrivé à la phase de clôture du montage financier, le marché se rétablit en 2010. Les plus importants des projets entre 2010 et 2013 sont: concession de l`aéroport à Pristina, à Skoplje et à Zagreb, valeur totale 389 millions d`euros.

Au fil du temps, quelques tendances importantes sont apparues sur le marché du PPP dans les Balkans de l`ouest. On a vu que plus le pays s`approche de l`UE, plus les investisseurs du marché international (banques et entreprises privées) deviennent prêts à participer aux projets du

PPP dans la région[347]. Puis, les pays avec la politique du PPP et le cadre institutionnel légal des projets du PPP, ont de grandes probabilités de réussite concernant l`application. Enfin, les pays dont le cadre légal traite le secteur privé d`une manière appropriée sont actifs dans l`application des projets du PPP[348].

Tableau 1. Marché du PPP dans les pays des Balkans de l`ouest suivant les valeurs et le nombre de projets clôturés par pays entre 1998 et 2013.

Pays	**Nombre de PPP**	**Valeur du PPP (en millions d`euros)**
Croatie	19	1.506
Serbie	1	47
Albanie	1	34
Macedoine	9	129
Bosnie et Herzegovine	0	/
Monténegro	5	92

Source: epec_wbif_overview_ppp_institutional_arrangements_institutional_frameworks.pdf

On a déjà dit ci-dessus que de tous les pays dans la région, la Croatie peut être considérée comme pionnier et comme pays le plus attractif concernant le PPP dans la période analysée. Les projets du PPP signés représentent 80% de la valeur totale des projets du PPP dans la région. L`avantage de la Croatie dans ce domaine est le fait que c`est le premier pays qui a développé le cadre institutionnel et légal pour la réalisation des projets du PPP en ayant un grand soutien politique. Les autres pays dans la région, sauf la Bosnie-Herzégovine, ont réalisé au moins un projet du PPP.

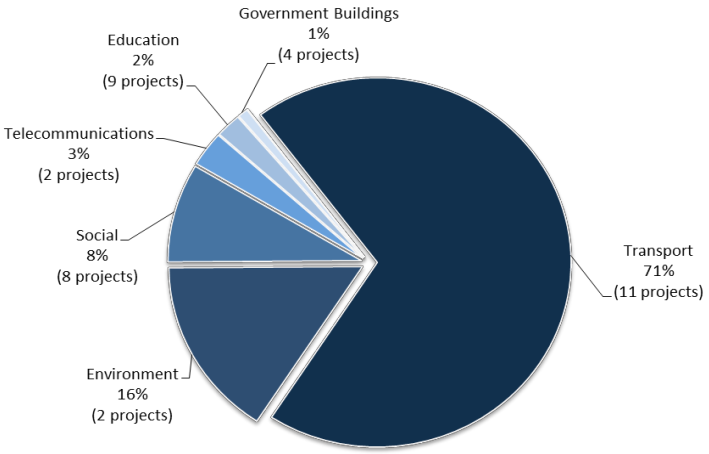
Image 4. Marché du PPP dans les pays des Balkans de l`ouest suivant la valeur et le nombre de projets clôturés par secteur entre 1998 et 2013.

347

 S. D. SREDOJEVIĆ, *Javno-privatno partnerstvo*, Monografija, Arhipelag i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2010.

348

 Z. GRUBIŠIĆ, I. MUSABEGOVIĆ, S. KAMENKOVIĆ, „Uporedni prikaz implementacije koncepta javno-privatnog partnerstva u odbranim zemljama centralne i jugoistočne Evrope", Zbornik radova sa međunarodne naučne konferencije Synthesis, Beograd, 2015.



Source: epec_wbif_overview_ppp_institutional_arrangements_institutional_frameworks.pdf

La structure sectorielle du PPP dans les Balkans indique sur la correspondance totale avec une structure sectorielle typique dans les autres pays ou régions qui appliquent la conception du PPP. Comme l`image ci-dessus le montre, le transport a été le plus important des secteurs dans la région jusqu`à présent, avec la valeur totale de 1,3 milliards d`euros et 11 projets du PPP réalisés. Selon la valeur, les secteurs suivants sont le secteur de l`environnement (16%) et le secteur de protection sociale (8%).

Les dominants titulaires de projets du PPP dans la région ont été et resteront probablement les gouvernements centraux dans la région, surtout le Ministère des transports et des infrastructures. De même, les entreprises locales ont peu d`expérience de la réalisation des projets du PPP, alors des contrats importants ont été accordés aux consortiums soumis aux sociétés étrangères. De même, les marchés bancaires locaux ont très peu d`expérience du financement des projets du PPP, alors ils sont financés par les banques étrangères et les établissements financiers internationaux. Enfin, les propositions des experts locaux concernant les conseils relatifs aux projets du PPP sont assez modestes.

Tableau 2. Projets du PPP en phase d`appel d`offres et projets potentiels dans les pays des Balkans de l`ouest – représentation par pays

Pays	**Nombre de PPP en phase d`appel d`offres**	**Nombre de PPP potentiels**	**Total**
Croatie	2	10	12
Serbie	2	6	8
Albanie	7	/	7
Macédoine	5	1	6
Bosnie-Herzégovine	3	3	6
Monténegro	/	3	3

Source: Tableau fait par les auteurs suivant les données de epec_wbif_overview_ppp_institutional_arrangements_institutional_frameworks.pdf

En analysant les projets du PPP en phase d`appel d`offres et les futurs projets potentiels, on peut espérer la progession sur le marché des projets du PPP dans la région. Il faut souligner que le taux de mortalité des projets en phase de préparation et d`appel d`offres est très élevé dans la région (vers 50% dans cette région). On estime que ce taux élevé est dû aux essais d`initier le processus d`approvisionnement des ressources pour les projets qui ne sont pas assez développés ou qui sont insuffisamment préparés. Par exemple, deux projets importants d`une section de l`autoroute en Serbie et au Monténegro ainsi que le grand nombre de projets moins importants comme la construction des centrales hydroélectriques en Bosnie-Herzégovine et au Monténegro ont été annulés au cours des phases tardives ou même après la conclusion du contrat à cause de l`impossibilité d`assurer des ressources nécessaires.

Cadre légal des projets du PPP dans la région

La plupart des lois définissant le PPP dans la région ont été adoptées entre 2007 et 2014. Il faut souligner que la Bosnie-Herzégovine n`a pas de loi sur le PPP dans toutes les trois entités.

Tableau 3. Représentation de la législation primaire du PPP dans la région

Pays	**Loi définissant le PPP**	**Année d`entrer en vigueur**	**Unité de PPP**	**Durée possible du contrat**
Albanie	Loi des concessions et du PPP	2013	Agence des approvisionnements publics	A 35 ans
Croatie	Loi du PPP	2012	Agence du PPP	A 50 ans
Macédoine	Loi des concessions et du PPP	2012	Département du Ministère des finances	A 35 ans
Serbie	Loi des concessions et du PPP	2011	Commission du PPP	5-50 ans
Monténegro	Loi des concessions	2009	/	A 30 ans
Bosnie et Herzégovine	Loi des concession en Bosnie-Herzégovine	2002	Commission des concessions pour la Bosnie et Herzégovine	A 30 ans
	Loi du PPP	2009	Département du Ministère des finances	Non défini
	Loi du PPP	2014	Commission des concessions	Non défini

Source: Tableau fait par les auteurs suivant les données de: epec_wbif_overview_ppp_institutional_arrangements_institutional_frameworks.pdf

Etant donné que tous les pays dans la région visent à adhérer à l`UE, ils devront s`adapter aux exigences de l`UE, c`est-à-dire qu`au lieu de se mettre d`accord directement, ils devront adopter les procédures permettant la transparence et la concurrence au cours des négociations. Les contrats du PPP sont publics et doivent être en accord avec les procédures ordonnées par les directives des approvisionnements publics de l`UE. La plupart de pays dans la région appliquent déjà les lois qui sont en accord avec les directives de l`UE.

PPP en Serbie

En Serbie, les lois qui réglementeraient le domaine du PPP n`ont pas longtemps existé. Le premier cadre légal qui réglemente le PPP en Serbie a été adopté sous la forme de la Loi du partenariat public-privé et des concessions en 2011[349]. Avant cette loi, il y avait la Loi des concessions de 2003 où il y avait de nombreux défauts concernant la réalisation des projets de concession et la certitude relative au retour des investissements et à la réalisation du profit dans le secteur privé[350].

La Loi définit les conditions et le mode d`élaboration, les propositions et les acceptations des projets du PPP, la compétence des sujets, les droits et les obligations des partenaires publics, la forme et le contenu du contrat du PPP, les conditions et le mode de prestation de la concession, la position et la compétence de la commission du PPP. La définition des conditions, des modes et des procédures de conclusion du contrat est basée sur les principes suivants: protection de l`intérêt public, efficacité, transparence, traitement correcte et juste, compétition libre sur le marché, proportionnalité, protection de l`environnement. Il faut souligner que cette Loi a été élaborée en accord avec les expériences européennes et les exemples de bonne pratique dans l`UE.

La loi permet un plus grand nombre de modèles de partenariat public-privé applicables dans les pays développés. Ce type de partenariat peut être réalisé comme le PPP contractuel et le PPP institutionnel. Le PPP contractuel comprend que les droits et les obligations des partenaires sont définis dans le contrat public. Le PPP institutionnel est basé sur les relations des partenaires publics et privés comme membres de la société économique commune sur le plan des rôles de fondateur ou des rôles de propriétaire d`une nouvelle société économique.

Avant l`adoption de la Loi du partenariat public-privé et des concessions, il y avait très peu de projets dans ce domaine. Le plus importants des projets récents a été l`Autoroute Horgos-Pozega.

349

 „Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama”, *Journal officiel de Serbie* N.88/11.

350

 N. ILIĆ, „Proposition de la Loi du partenariat public-privé et des concessions”, Conférence permanente des villes et des municipalités, Table ronde, Belgrade, 2011.

On espérait que cette autoroute reliera Pozega se trouvant en Serbie de l`ouest et Horgos à la frontière hongroise. Le gouvernement a publié l`appel d`offres en 2005 par le Ministère des investissements capitaux. Le contrat a été conclu avec le Consortium espagnol-autrichien en 2007. Cependant, le montage financier n`a pas été clôturé avec succès et le partenaire s`est retiré en engageant une procédure devant le Tribunal arbitral en 2008.

Au niveau d`autogestions locales, les investissements du secteur privé dans les infrastructures ont été réalisés en accord avec la Loi des activités communales de 1997[351] permettant de confier les activités communales à une autre entreprise. Certains projets ont été conclus, surtout dans le domaine de services communaux et de transports en commun.

Après que la Loi est entrée en vigueur, la Commission du partenariat public-privé a donné jusqu`au mois de décembre 2015 l`opinion positive pour 34 propositions de projets avec ou sans éléments de concession. La Commission devrait avoir un rôle important dans le développement de cette conception car, outre des aides professionnelles, elle donne l`opinion pour toute proposition du PPP. Cependant, on peut conclure que les résultats dans le domaine du PPP sont très modestes vu qu`un seul projet a été totalement réalisé dans le domaine des télécommunications. Le projet comprend la création et l`extension du réseau optique de télécommunications existant de type ouvert selon le principe FTTH (*fiber to home* – fibre jusqu`au domicile) sur le territoire de la ville de Novi Sad et la valeur du projet est 47 millions d`euros.

Le facteur principal d`application réussie des projets du PPP en Serbie est la volonté politique à un haut niveau que ces projets soient initiés et réalisés au total car c`est l`Etat qui incite le lancement d`un projet du PPP. De même, le facteur significatif est le soutien institutionnel et professionnel au processus d`application du PPP. Outre le soutien institutionnel qui devrait être donné activement et continuellement par la Commission du PPP, la contribution significative peut être également apportée par les institutions comme Alliance nationale pour le développement économique local, Conférence permanente des villes et des municipalités, etc. Enfin, c`est le secteur bancaire aussi qui peut influer significativement sur le développement de ces projets. Dans ces projets, les ressources empruntées font 50-90% de capitaux, alors l`implication active du secteur bancaire serait très productive pour le développement. De même, il serait important d`assurer l`appui sur les critères économiques et qualitatifs dans l`analyse des propositions de projets, la stabilité politique au niveau intérieur et extérieur, la perception soit le soutien du public, la capacité d`appliquer les expériences des autres pays.

Il y a un grand potentiel d`application du PPP en Serbie car d`un côté le déficit budgétaire

---

351 ”Zakon o komunalnim delatnostima”, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 16/97 i 42/98.

important, l`endettement de l`Etat, le chômage et le taux de croissance économique faible sont présents, et de l`autre côté la nécessité de construire de nouvelles infrastructures publiques et de rénover des ouvrages existants.

Conclusion

L`analyse comparative du marché du PPP dans les Balkans de l`ouest a mis en exergue quelques tendances importantes. On a vu que plus le pays s`approche de l`UE, plus les investisseurs du marché international (banques et entreprises privées) deviennent prêts à participer aux projets du PPP dans la région. Puis, les pays avec la politique du PPP et le cadre institutionnel légal des projets du PPP, ont de grandes probabilités de réussite concernant l`application. Enfin, les pays dont le cadre légal traite le secteur privé d`une manière appropriée sont actif dans l`application des projets du PPP.

En ce qui concerne l`analyse du marché du PPP en Serbie, il est évident qu`en raison de mauvais indicateurs macroéconomiques comme le déficit budgétaire important, l`endettement de l`Etat, le chômage et le taux de croissance économique faible, et de l`autre côté la nécessité de construire de nouvelles infrastructures publiques et de rénover des ouvrages existants, un grand potentiel de développement existe. Les facteurs clés d`application réussie sont: volonté politique, soutien institutionnel et professionnel au processus d`application, plus grande implication du secteur bancaire, stabilité politique au niveau intérieur et extérieur, perception soit soutien du public, capacité d`appliquer les expériences des autres pays.

Rural Development as a Factor of Economic Sustainability in Croatia

Vinko KANDŽIJA, Tomislav KANDŽIJA, Marko TOMLJANOVIĆ

Vinko Kandžija is a holder of Chair Jean Monnet, professor Emeritus, and former dean of the Faculty of Economics in Rijeka, lecturer at 20 international post-graduated study courses specialized in the area of European studies and European Integration. He published over 200 scientific and professional papers and participated in more than 40 international conferences, presenting his papers in fields such as European integration and international economy. E-mail: kandzija@efri.hr.

Tomislav Kandžija is currently employed in County of Primorje and Gorski kotar as a professional associate for EU projects. Tomislav Kandžija participated in the preparation and implementation of a large number of projects funded by the Croatian institutions and EU. He published many scientific and professional papers and participated in numerous international conferences, presenting his papers in fields such as European integration and international economy. E-mail**:** tomislav.kandzija@pgz.hr.

Marko Tomljanović is currently an assistant in the Department of EU Economics and Policy at the Faculty of Economics, University of Rijeka. He is a postgraduate (doctoral) student at Faculty of Economics in Rijeka. Marko Tomljanović is involved in doing seminars and practice sessions in following courses on undergraduate and graduate study level: Macro System of the EU, Microsystem of the EU, Regional and social policy of the EU, Microeconomic policies of the EU and Structural policy of the EU. E-mail: mtomljan@efri.hr.

Abstract

Rural areas in Croatia are characterized by unfavourable economic and social situation and they are constantly falling behind urban areas. The key of progress of these areas is using available EU funding intended for rural development. The work carries out a research into the effects of using the financial resources of the EU intended for rural development, among agricultural entities in the Republic of Croatia. The study was done through using a questionnaire with 19 questions divided into two groups: the issues related to the characteristics of enterprises and issues related to the use of EU funding intended to encourage agriculture and rural development. The study has found that

agriculture is a fundamental activity in most of the surveyed companies and that the range of employees is moving from 1 – 5, in most of the cases. The same situation was noticed in the recruitment of seasonal workers, suggesting restrictions and reduced employment opportunities in this sector. As well the fact, that after 2010 only 10.8% new agricultural subject of total number of agricultural subjects were found, indicates on further behind in this sector, which has started in 90-ies.The results has showed that the highest number of respondents (51.4%) received more than 40,000 kunas of agriculture support, which is mainly intended for purchase of new technologies and for the construction of facilities for the needs of the business.Respondents pointed out that they are partially satisfied with the funds for rural development by which an increase in production volume, profit, investments and market share and strengthening the competitiveness of agricultural subjects have been achieved.

Keywords: EU, incentivnes, Republic of Croatia, rural development, sustainability

Introduction

Rural areas cover large territories in the EU (92%) and in Croatia (91.6%) and are inhabited by a significant number of residents (52% in the EU and 47.6% in Croatia). However, these areas are characterized by unfavorable economic and social situation, which is primarily reflected in the high unemployment rate, unfavorable educational structure and the low standard of living. Also, the Croatian villages are marked by the process of depopulation ie. leaving the villages, especially by side of young and educated population that is trying to find the opportunity for progress and a better life in urban areas. These processes increase the growing differences between city and country. As a key instrument for reducing the growing differences between the village and the town, stand out financial aids (funds) of the EU intended for agriculture and rural development.

Efficient use of EU funds fosters the development of rural areas and makes these areas more attractive for living and working in. The research is oriented towards the EU funds available to Croatia during the pre-accession period i.e. before becoming a full EU member in 2013. The research problem stems from the inability and / or ignorance of the population and politicians in finding appropriate ways of allocating and directing available resources through well designed programs.

The research was conducted to confirm the main hypothesis: Through scientifically founded notions on the effectiveness of financial resources of the EU, it is possible to confirm the impact of EU financial resources on the development of rural areas in the Republic of Croatia. The purpose of the study is to prove the positive impact of using EU funds on the development of rural areas in Croatia and provide a proposal of measures for improvement of rural areas.

Research work aims to provide the science-based answers to the following questions:

1) What is rural development?
2) What is the structure of agricultural entities in the Republic of Croatia?
3) What is the value of EU funds that was used by the agricultural entities in Croatia?
4) In which areas received funds are allocated?
5) What are the effects of EU funds on the performance of agricultural entities?

Previous researches

The theory of rural development, given the variety of its approaches and methodologies, has no general definition. The theory is primarily related to economic, social and other features, which reflects its multi – dimensionality, complexity and multi-functionality. In general, the theory focuses on the backwardness and underdevelopment of rural areas[352]. The theory of rural development, as part of a overall economic theory, is oriented towards the development of non – urbanized and underdeveloped areas and the effective use of available resources in such areas. Efficient allocation of available resources makes it possible to achieve a balanced economic growth, reduces the pressure on rural areas and limits depopulation in order to accomplish a better employment and overall prosperity[353].

Rural development, as a special segment of economic development, was the subject of economic research from the very beginning of economic thought. However, in the beginning, rural development, as such, was not directly mentioned. In Lewis' Dual sector model[354], the emphasis is placed on the surplus of labour in agriculture and increasing productivity of food producers and domestic demand. Mellor's[355] Strategy for India emphasizes the backwardness and inferiority of the rural sector and identifies the causes of underdevelopment of agricultural sector in employment and earnings. Lipton[356] continues Mellor's research by identifying the key problems and limitations in the agricultural sector. The most significant limitations mentioned include: geographical differences, disparities in rural and urban areas, unequal position of the poor and conflicts between capital and labour arising from different national and international interests. Later research[357] emphasized that agriculture should be analysed as a dynamic source of growth and better earnings, and not just as a source of surpluses which support industrial growth. The research of rural development continues in 1990s in the works of Porter[358] and Duncan[359]. In his works, Porter agrees

---

352 Vinko KANDŽIJA, Igor CVEČIĆ, *Ekonomika i politika Europske unije*, Rijeka, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2010.

353 Radmila JOVANČEVIĆ, E*konomski učinci globalizacije i Europska unija*, Zagreb, MEKRON PROMET, 2005.

354 Arthur LEWIS, „Economic Development with Unlimited Supplies of Labour“, *The Manchester School*, Vol. 22, No. 2, 1954, pp. 139-191.

355 John MELLOR, *The New Economics of Growth: A Strategy for India and the Developing World*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1976.

356 Michael LIPTON, *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development,* Cambridge, MA, Harvard University Press, 1977.

357 Gerald MEIER, *Leading Issues in Economics Development*, New York, Oxford University Press, 1989.

358 Michael PORTER, *The competitive advantage of the nations*, Boston, Harvard Business School, 1990.

with the views of his predecessors on the problems and limitations of the rural population, but also emphasizes the potential benefits of adjustment programs as means of reducing the poverty in rural areas. Duncan, on the other side, points out that the promotion of export – oriented agriculture can result in increased food security for the poor (rural) population.

The issue of rural development is increasingly gaining the key position in the research and policies of the EU[360]. The interest of the EU rural development policy has in the past years moved from improving the competitiveness of agriculture and fishery towards improving the quality of life and diversification of rural areas, with special emphasis on environmental protection[361]. According to Papadopoulos and Harding[362], the EU rural development policy, unlike in the previous period when founded on the sectoral approach, is now founded on regional approach. According to Midmore[363], this approach results in greater opportunities and flexibility at national and regional level.

The EU has introduced a number of financial instruments intended for candidate and new – member states aimed at financing and promoting rural areas. The huge problem in the allocation of the mentioned funds lies in the demanding system of application and complex administrative procedures[364]. These features represent one of the most important causes of insufficient use of available resources. In Croatia, there is still no thorough analysis of the effects of the use of EU financial instruments on the development of the agricultural sector. Since this topic has not been fully researched and presented to the public, and since its comprehensive approach will represent a synthesis of previous research and provide some new insights, there is theoretical and practical justification for such research.

Methodology

---

359 Alex DUNCAN, John HOWELL, *Structural Adjustment and the African Farmer*, Heinemann Educational Books: Portshmouth NH, 1992.

360 W. Robert ACKRILL, „EU Enlargement, the CAP and the Cost of Direct Payments: A note“, *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 54, No. 1, 2003, pp.73-78.

361 Vinko KANDŽIJA, *Gospodarski sustav Europske unije*, Rijeka, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2003.

362 Ana PAPADOPOULOS, Richard HARDING, „Što se sve može financirati iz fondova EU u razdoblju 2014. – 2020?“, paper presented at *Regionalni dana EU fondova u Rijeci*, Rijeka, Croatia, 2012.

363 David MIDMORE, „Intensive organic production systems and issues of sustainability“, paper presented at *Organics: Solutions to Climate Change*, Sydney, Australia, 2006.

364 Pavle JAKOVAC, Biljana MALJKOVIĆ, „Korištenje sredstava pretpristupnih fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj“, *Ekonomski pregled*, Vol. 61, 2010, pp. 54-86.

The research plan was to carry out a survey in form of a questionnaire among farms and businesses in Croatia involved in agricultural and livestock production and their satisfaction with the use of invested funds aimed for the development of rural areas. The questionnaire is structured to consist of 19 questions with more sub – questions. The first part of the questionnaire is based on demographic content, questioning the main characteristics of respondents. The second part of the questionnaire consists of open and closed questions. The possible answers are set according to the Likert scale ranging from 1 to 7. The data collected through surveying and interviewing were processed by SPSS.20. statistics program using descriptive statistics, graphics, the Shapiro Wilk test to verify the normality of distribution for the analysed value, given that the sample of examined agricultural dealers is less than 50, and the chi – square test.

In order to verify the tested samples which were collected, the Shapiro Wilk test was used to check whether the variables satisfy the assumption of normality, but only for samples less than 50. The score W is an empirical value, and the p – value, with a corresponding Shapiro Wilk test, is considered statistically significant if below 0.05. In this case, the hypothesis is accepted and the distribution of the analysed variables satisfies the assumption of normality. In the analysis of the interdependence between qualitative variables with a small number of modalities, the chi – square test of independence of two characteristics is used. If the p – value of the chi – square test, which follows the value for the chi – square empirically, is less than 0.05 (in case of an error of the first kind – 5%), there is interdependency between the variables included in the chi – square test according to crosstabulation, i.e. the variables are not independent (Newbold and associates, 2012).

Empirical research on the effects of EU financial resources on the development of rural areas in the Republic of Croatia

The analysis of the obtained data shows that the largest number of farms and businesses engaged in agriculture were established between 2000 and 2010 (32.4%), 29.7% were established by 2000, and 27% prior to 1992. Only 10.8% of them were established after 2010, which points to the stagnation of this sector in Croatia. When the respondents were asked whether the source of their fixed income is exclusively related to their core business activity (agriculture), 78.4% of respondents answered positively, while 21.6% stated that agricultural production is a source of additional income. When the respondents were asked about the share of income from agricultural production in total income, their answers varied. The highest number of farms and businesses stated that this share is between 1% and 15% (12 entities or 32.4%). The same number of entities (12) generated 100% of income from agricultural production. The survey results show that 18.9% of entities realized between 16% and 30% of their income from agricultural production while 8.1% of

respondents answered that this share was between 75% and 99%. The smallest number of entities is those generating between 61% and 75% of income from agricultural production (5.4%), and those between 46% and 60% (2.7%). Based on these data we can conclude that entities do not generate their income exclusively from agricultural production, but also perform other activities like livestock farming.

Chi – square test of independence showed that there is no significant difference between different groups of respondents i.e. between the years of establishment and the incomes generated from agricultural production) (Table 1).

Table 1: Chi-square test of independence for the year of establishment and income generated from agricultural production

The year of establishment : The proportion (%) of income generated exclusively from agricultural production in total income - Crosstabulation								
		What is the proportion (%) of income generated exclusively from agricultural production in your total income?						Total
		1 - 15%	16 - 30%	46 - 60%	61 - 75%	75 - 99%	100%	
Year of establishment	before 1992	4	4	1	0	0	1	10
	up to 2000	3	2	0	1	2	3	11
	from 2000 to 2010	3	1	0	1	1	6	12
	after 2010	2	0	0	0	0	2	4
Total		12	7	1	2	3	12	37
Chi – square test of independence		Chi – square empirical = 14.272, P = 0.505 > 0.05 the views of the respondents from different groups are interdependent and similar						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The analysis of the data shows that the largest number of entities are those that employ between 1 and 5 workers (70.3%), which are followed by those employing more than 10 workers (16.2%), while the smallest number of entities are those employing between 5 and 10 workers (13.5%). The chi-square test showed that there is no significant difference between the different groups of responses i.e. the year of establishment does not affect the number of full – time workers (Table 2).

Table 2: Chi-square test of independence for the year of establishment and the number of full – time workers

The year of establishment : Number of full – time workers Crosstabulation					
		Number of full – time workers			Total
		From 1 to 5	From 5 to 10	More than 10	
Year of establishment	before 1992	4	3	3	10
	up to 2000	7	1	3	11
	from 2000 to 2010	11	1	0	12
	after 2010	4	0	0	4
Total		26	5	6	37

Chi-square test of independence	Chi – square empirical = 10.203, P = 0.116 > 0.05 the views of the respondents from different groups are interdependent and similar

Source: Authors calculations using SPSS.20.

A very interesting fact is that there is no significant statistical difference between the number of workers and the share of income from agricultural production in total income. The reason for this could lie in the additional activities performed by these entities (Table 3).

Table 3: Chi-square test of independence for the number of full – time workers in companies and the share of income generated from agricultural production in total income

The proportion (%) of income generated exclusively from agricultural production in total income : Number of full – time workers Crosstabulation					
		Full – time workers			Total
		from 1 to 5	from 5 to 10	More than 10	
What is the proportion (%) of income generated exclusively from agricultural production in your total income?	1 – 15%	8	1	3	12
	16 - 30%	4	2	1	7
	46 - 60%	1	0	0	1
	61 - 75%	2	0	0	2
	75 - 99%	0	2	1	3
	100%	11	0	1	12
Total		26	5	6	37
Chi-square test of independence		Chi – square empirical = 15.248, P = 0.123 > 0.05 the views of the respondents from different groups are interdependent and similar			

Source: Authors calculations using SPSS.20

Moreover, the analysis of collected and processed data shows that entities mostly hire additional labour in the total volume of 1 to 5 workers (75.7%); 13.5% of them hire more than 10 additional workers, while only 10.8% of entities engage between 5 to 10 workers. The same as with the analysis of full – time workers, the test showed that the proportion of income generated from agricultural production in total income does not statistically differ between different groups of responses i.e. the number of seasonal workers does not significantly affect the generated income (Table 4).

Table 4: The chi-square test of independence for the share of income generated from agricultural production in total income and the number of seasonal workers engaged

The proportion (%) of income generated exclusively from agricultural production in total income : The number of engaged seasonal workers Crosstabulation					
		The number of engaged seasonal workers			Total
		from 1 to 5	from 5 to 10	More than 10	
What is the proportion (%) of income generated exclusively from agricultural production in your total income?	1 – 15%	11	0	1	12
	16 - 30%	5	2	0	7
	46 - 60%	1	0	0	1
	61 - 75%	2	0	0	2
	75 - 99%	1	0	2	3

	100%	8	2	2	12
Total		28	4	5	37
Chi-square test of independence		Chi - square empirical = 13.815, P = 0.183 > 0.05 the views of respondents from different groups are interdependent and similar			

Source: Authors calculations using SPSS.20

The analysis of the data shows that 24.3% of respondents farm feathered animals, 21.6% cultivate fruit, 16.2% of them cultivate vegetables, 8.1% deal with cattle breeding (pigs), and 29.7% of respondents said that their main business is not related to farming. According to that, slightly more than 70% of respondents are engaged in farming animals, fruit and vegetable while the rest of respondents are involved in some other agricultural activity. Most of the respondents (45.9%) answered they have no additional activity. Furthermore, 27% of respondents said that their additional activity is crop farming, 8.1% vineyard farming and the same percentage (8.1) of them are additionally engaged in fruit growing.

It is interesting to note that as much as 51.4% of respondents received over 40,000 HRK of EU incentive for the period 2007 to 2012 and in 2013. Moreover, 43.2% of respondents received up to 10,000 kunas, and only 2.7% of them received between 10,000 and 20,000 kunas, and between 30,000 and 40,000 (Table 5).

Table 5: Amount of incentives received for the period 2007 - 2012 and in 2013

What is the amount of incentives (funds) you received for the period 2007 to 2012 and in 2013?					
		Frequency	Percentage	Total percentage	Cumulative percentage
Valid	Less than 10,000 HRK	16	43.2	43.2	43.2
	10,000 – 20,000 HRK	1	2.7	2.7	45.9
	30,000 – 40,000 HRK	1	2.7	2.7	48.6
	Over 40,000 HRK	19	51.4	51.4	100.0
	Total	37	100.0	100.0	

Source: Authors calculations using SPSS.20

The data shows that during the observed period the amount of invested EU funds increased, which was accompanied by an increase in the development of the rural areas in Croatia. The

incentives are proven to be very important to the development of rural areas. Therefore, the chi-square test of independence showed no significant statistical difference between the year of establishment and the received amount of incentives. It is possible to conclude that the length of entity's existence is not of significance in the allocation of incentives (Table 6).

Table 6: Chi-square test of independence for the year of establishment and the amount of invested incentives for rural development

Year of establishment : The amount of incentives (funds) received for the period 2007 to 2012 and in 2013 Crosstabulation						
		What is the amount of incentives (funds) you received for the period 2007 to 2012 and in 2013				Total
		Less than 10,000 HRK	10,000 – 20,000 HRK	30,000 – 40,000 HRK	Over 40,000 HRK	
Year of establihment:	Before 1992	8	0	0	2	10
	up to 2000	2	1	0	8	11
	from 2000 to 2010	3	0	1	8	12
	after 2010	3	0	0	1	4
Total		16	1	1	19	37
Chi – square test of independence		Chi - square empirical = 15.97, P = 0.091 > 0.05 the views of respondents from different groups are interdependent and similar				

Source: Authors calculations using SPSS.20

Only 13.5% of respondents used between 16% and 30% of funds for the purchase of modern technology, which was shown by the high standard deviationon and high coefficient of variation. Most of the respondents did not use the funds for the purchase of modern technologies (37.8% of them) which indicates that they invested it otherwise, which is analyzed later in the text. A small number of respondents (13.5%) used all of their received funds for the purchase of new technologies. The standard deviation is 2.16 and shows that the deviation around the arithmetic mean is not that small. The coefficient of variation is 72%, so it can be concluded that the variations are quite big and that the group is not homogeneous (Table 7).

Table 7: The purpose for which the received incentives were used

	N	Min	Max	Arithmetic mean[365]	Std. deviation[366]	Coef of var[367].	SW Test of normality
I used my incentives to buy modern technology	37	1.00	7.00	3.0000	2.16025	72%	W = 0.823, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied

[365] Arithmetic mean or simply the mean or average when the context is clear, is the sum of a collection of numbers divided by the number of numbers in the collection.

[366] Standard deviation is a measure that is used to quantify the amount of variation or dispersion of a set of data values.A low standard deviation indicates that the data points tend to be close to the mean (also called the expected value) of the set, while a high standard deviation indicates that the data points are spread out over a wider range of values.The range rule tells us that the standard deviation of a sample is approximately equal to one fourth of the range of the data. In other words s = (Maximum – Minimum)/4.

[367] Coefficient of variation s a standardized measure of dispersion of a probability distribution or frequency distribution. It is often expressed as a percentage, and is defined as the ratio of the standard deviation to the mean.

I used my incentives to buy new land	37	1.00	4.00	1.1892	.56949	47%	W = 0.504, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
I used my incentive to buy raw materials.	37	1.00	7.00	1.6216	1.44051	88%	W = 0.379, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
I used my incentives to employ extra workers.	37	1.00	7.00	1.6486	1.15989	59%	W = 0.588, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
I used my incentives to build a facility.	37	1.00	7.00	3.7027	2.50405	67%	W = 0.798, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The surveyed respondents said that they allocated little or almost no funds for the purchase of land. The average answer of the respondents was 1.18, which implies that they invested 0.5 or very little. The standard deviation is 0.5694, which is a very small deviation and does not adversely affect the arithmetic mean. The coefficient of variation is 47%, so we can conclude that this is a homogeneous group. These results do not require further verification. The analysis showed that the respondents allocated little or almost no funds for the purchase of raw materials. The average response was 1.6216 and the standard deviation is not that low - 1.4405. This leads us to the conclusion that it may adversely affect the arithmetic mean. The coefficient of variation is 88%, which means that this is a non – homogeneous group of answers.

The research results indicate that the owners of farms used very little or no funds to employ new workers, which is confirmed by the average answer of 1.64 and an acceptable deviation from arithmetic mean amounting to 1.159. The coefficient of variation amounts to 59% implying that the group of answers is somewhat homogeneous. Considering the values of the standard deviation and the coefficient of variation there is no need for further analysis.

It may be said that the received funds for the rural development of Croatia are insufficient and that more funds should be invested. Moreover, it is possible to conclude that the funds allocated for the rural development of Croatia cannot have an effect on the reduction of unemployment. The research results indicate that 37.8% of respondents did not use any incentives for the construction of facilities, 18.9% of them used between 51 and 65% of funds for this purpose. It is important to not that the same amount of respondents i.e. 18.9% used 100% of funds for the construction of a facility. The standard deviation of 2.504 was not that low. The coefficient of variation shows that the group is not homogeneous and therefore requires additional analysis. A disturbing fact is that the received funds are not largely used for the development and expansion of business operations, which would contribute and improve their market position and decrease unemployment.

The results of the analysis indicate that between 16 and 50% of the incentive funds were used to increase the scope of production. The average answer was 3.513, with a standard deviation of 2.0899, which is a relatively high deviation. The coefficient of variation was 59.2. It can be concluded that this group of answers is not that homogeneous. Due to the high standard deviation and high coefficient of variation, additional analysis was conducted. Additional analysis shows that 24.3% of the respondents did not find the incentive funds had little impact on their scope of business operations and 35.2% of them consider this impact ranges from 16 and 50%. Based on such results it is possible to conclude the incentive funds have a solid impact on the scope of entities' business operations, which speaks in favour of that EU financial resources have an impact on the rural development of the Republic of Croatia (Table 8).

Table 8: The ranking of the impact of received funds on the different segments of business operations

	N	Min	Max	Arithmetic mean	Standard deviation	Coef. of var.	SW Test of normality
Rank the impact of received funds on the given segment of your business operations – Increased scope of production	37	1.00	7.00	3.5135	2.08994	59.2%	W = 0.890, P = 0.002<0.05, assumption of normality is not satisfied
Rank the impact of received funds on the given segment of your business operations – Increased profits	37	1.00	7.00	2.9189	1.97735	67.7%	W = 0.820, P = 0,000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Rank the impact of received funds on the given segment of your business operations –Increased investments	37	1.00	7.00	4.0000	2.17307	54.3%	W = 0,809, P = 0.001<0.05, assumption of normality is not satisfied
Rank the impact of received funds on the given segment of your business operations – Increased market share	37	1.00	7.00	2.8378	1.84863	65.14%	W = 0.863, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Rank the impact of received funds on the given segment of your business operations –Increased competitiveness	37	1.00	7.00	3.7297	2.05005	54.96%	W = 0.901, P = 0.003<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The research results show that among farm owners consider that the received funds positively impacted their profits. The average answer was 2.9189, with a standard deviation of 1.977, which should not influence the arithmetic mean. The coefficient of variation amounts to 67.7%, and it can be said that this is a somewhat homogeneous group of answers. Based on such research results, it can be concluded that the received funds had a solid positive impact on the entities' profits which confirms the main hypothesis that EU financial sources have an impact on the rural development of the Republic of Croatia.

In terms of the EU funds impact on the amount of investments, entities consider this impact to be positive. 21.6% of respondents (the highest percentage) believe that the funds did not affect the level of investments. However, the same amount of entities (21.6%), consider that this impact was 100%. The remaining results in regard to the impact of received funds on investments are presented in the tables later on in the text. The average answer was 4, with a high standard deviation of 2.173. The coefficient of variation amounts to 54.3% indicating that the group of answers is homogeneous.

A small number of respondents think that incentive funds have an impact on market share. The average answer confirming this statement is 2.837, with a standard deviation of 1.848, which does not negatively affect the arithmetic mean. The coefficient of variation is 65.14% indicating that this group of answers is homogeneous.

The highest number of respondents (27%) stated that the received funds' impact on competitiveness was between 30 and 50% and 21.6% of them answered that the received funds had no impact on the level of competitiveness. The average grade of 3.729 confirms the claim. However, as the standard deviation of 2.050 is relatively high, additional analysis to check the correctness of answers is required. The coefficient of variation is 54.96% so it can be conclude that it is a homogeneous group of answers.

The given research results lead to the conclusion that financial funds have a positive effect on the competitiveness of agricultural entities (farms) in Croatia (Table 9).

Table 9: The impact of received funds on strengthening competitiveness

		Frequency	Percent	Total percent	Cumulative percent
Valid	0%	8	21.6	21.6	21.6
	1 - 15%	3	8.1	8.1	29.7
	16 - 30%	5	13.5	13.5	43.2
	31 - 50%	10	27.0	27.0	70.3
	51 - 65%	3	8.1	8.1	78.4
	66 - 80%	2	5.4	5.4	83.8
	80 - 100%	6	16.2	16.2	100.0
	Total	37	100.0	100.0	

Source: Authors calculations using SPSS.20

The respondents consider that the received funds do not have an effect on the number of permanently employed workers, or if they do, this impact is rather low. This is confirmed by the average answer of 1.6757, which is a relatively low grade. The standard deviation is 0.8516, and does not significantly affect the obtained arithmetical mean. The coefficient of variation is 50%, so it can be said that it is a homogeneous group of answers (Table 10).

Table 10: The ranking of the impact of received funds on the employment of new workers

	N	Min	Max	Arithmetic mean	Std. Deviation	Coef. of variation	SW Test of normality
Rank the impact of received funds on the employment of new workers – Increased number of full-time workers	37	1.00	5.00	1.6757	.85160	50%	W = 0.721, P = 0.000<0.05, the assumption of normality is not satisfied
Rank the impact of received funds on the employment of new workers – Increased number of seasonal workers.	37	1.00	7.00	1.9189	1.27755	66%	W = 0.705, P = 0.000<0,05, the assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

When it comes to the employment of seasonal workers, the respondents also state that the influence is low and that they employ 1 - 3 new workers during the season, which is confirmed by the average grade of 1.918. The standard deviation is 1.277, which is within the approved limits, and does not affect significantly the arithmetic mean. The coefficient of variation amounts to 66%, indicating that it is a homogeneous group of answers.

The surveyed owners of agricultural entities are partially satisfied with the received funds for rural development. The average answer was 3.9459, which is a relatively high grade. The standard deviation is in the limits of tolerance[368] and it amounts to 1.45193, and as such does not negatively affect the arithmetic mean. The coefficient of variation is 36.7%, which means it is a homogeneous group of answers (Table 11).

Table 11: Overall grade for the received funds for rural development

	N	Min	Max	Arithmetic mean	Std. deviation	Coef. of variation	SW Test of normality
How would you generally grade the received funds for rural development?	37	1.00	5.00	3.9459	1.45193	36.7%	W = 0.687, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

[368] Tolerance interval for a measured quantity is the interval in which there is some "likelihood" (or, of which you feel a some "level of confidence") that a specified fraction of the values lie, based on a measured sample.

When the respondents were asked whether the utilization of received funds impacted the introduction of new products, 35.1% of answered positively, while 64.9% of them disagreed (Table 12).

Table 12: The impact of received funds on the introduction of new products

		Frequency	Percentage	Total percentage
Valid	Yes	13	35.1	35.1
	No	24	64.9	64.9
	Total	37	100.0	100.0

Source: Authors calculations using SPSS.20

The analysis of the obtained data shows that the respondents partially agree that the received funds contributed to the sustainability of their business entities. The average answer was 3.1892, the standard deviation 0.84452, which is not a high deviation. The coefficient of deviation was 26.4%, so it can be concluded that it is a homogeneous group of answers (Table 13).

Table 13: The impact of received funds on the sustainability of the business entitiy

	N	Mini	Max	Arithmetic mean	Std. deviation	Coef. of variation	SW Test of normality
The received funds have contributed to the sustainability of your business subject.	37	1.00	4.00	3.1892	.84452	26.4%	W = 0.743, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The research results show that the received funds partially contributed to ecological cultivation. The average answer was 3.1892, with a standard deviation of 0.844, which does not negatively impact the arithmetic mean. The coefficient of variation is 26.4%, which means it is a homogeneous group of answers (Table 14).

Table 14: The impact of received funds on ecological cultivation

	N	Min	Max	Arithmetic mean	Std. deviation	Coef. of variation	SW Test of normality
Received funds have contributed to ecological cultivation	37	1.00	4.00	3.1892	.84452	26.4%	W = 0.743, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Author's calculations using SPSS.20

The respondents are not sure whether the received funds contributed to the reorientation of agricultural activities – the average answer of 2 is a proof of this. The standard deviation of 1.2 is

within the allowed limits of deviation. The coefficient of variation is 60%, which means that the group of answers is homogeneous. The agricultural entities' owners partially agree that the received funds improved the quality of products. The average answer was 3, with an acceptable deviation of 0.8819. The coefficient of variation was 29.3%, so it can be concluded that it is a homogeneous group of answers (Table 15).

Table 15: The impact of received funds on the reorientation of agricultural activities

	N	Mini	Max	Arithmetic mean	Std. deviation	Coef. of variation	SW Test of normality
The received funds have contributed the reorientation of your agricultural activities (production of new types, breeds etc.).	37	1.00	4.00	2.0000	1.20185	60%	W = 0.718, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The research results show that the received funds partially contributed to the improvement in environmental protection. The average answer was 3.1622, with an acceptable deviation of 0.9578. The coefficient of variation is 30.2% implying it is a homogeneous group of answers (Table 16).

Table 16: The impact of received funds on the environmental protection

	N	Mini	Max	Arithmetic mean	Std. deviation	Coef. of variation	SW Test of normality
The received funds have contributed to the environmental protection	37	1.00	4.00	3.1622	.95782	30,2%	W = 0.764, P = 0.000<0.05, assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The respondents are not convinced whether the received funds improved the placement of products on EU market (Table 17.).

Table 17: The impact of received funds on the placement of products on EU market

	N	Min	Max	Arithmetic mean	Std. deviation	Coef. of variation	SW Test of normality

The received funds have contributed to the placement of yours products on the EU market.	37	1.00	4.00	2.4865	1.01712	40,9%	W = 0.839, P = 0.000<0.05 assumption of normality is not satisfied
Valid N (listwise)	37						

Source: Authors calculations using SPSS.20

The average grade for this claim is 2.486, and standard deviation is 1.017, which does not negatively affect the average respondents' grade. The coefficient of variation is 40.9% indicating it is a homogeneous group of answers.

Measures for improving development of rural areas in Croatia

Croatian economy as well as the entire Croatian society is in the last two decades faced with enormous transformations that have deep historical basis and long-term consequences. Croatia's efforts are directed towards building a competitive European economy. Consequently, the areas that will in the coming period go through a profound transformation are Croatian villages and agriculture as the most important activity in the rural areas.

The issue of rural development in Croatia coincides with the challenge of regional development. So far, regional policy and rural development policies in Croatia have not achieved their goals. Regional divergence and lagging of rural areas, began in 1990's, still continues. Croatia needs a modern concept of rural development, inspired by the EU approach that includes integrated development, all aspects of human activities based on local resources with the goal of economic strengthening of rural economies, overall protection of all the elements of rural areas and integration of development and conservation objectives in function of achieving long-term sustainable development[369]. This is one of the preconditions for increasing the competitiveness of the Croatian economy.

An alternative model of rural sustainable development of Croatia should be based on the idea that the inherited and preserved traditional way of life and work in these areas can be transformed into a development resource. Such a model of rural sustainable development would significantly contributed to favourable spatial dispersion of population, economic resources and activities and more balanced regional development of Croatia and would decrease present village to city tension. This strategy should include a urban-rural collaborative relation i.e. will substitute to the present strategy that tend to foster the emptying of villages and the strengthening of pressure on

[369] Vladimir ČAVRAK, „Održivi razvoj Ruralnih područja Republike Hrvatske“, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, Vol.1, No.1, 2003.

cities. Contrary to the idea that rural places are out dated, uncompetitive and unattractive, alternative model of Croatian rural development, could rely on the opposite idea i.e. that many rural locations have advantages arising from the fact that they managed to retain its rural character and not changed and adapted. The rural areas in Croatia are still based on elements of sustainable development that include a strong tradition of building and craftsmanship, beautiful architectural tradition visible on the houses, rural buildings, churches and public places, outstanding tradition of locally produced art crafts etc.

The new model assumes that modern trends and lifestyles of the urban population, coupled with increasing mobility and demand for a variety of recreational and tourism facilities (preserved natural resources, tourism based on culture and cultural heritage, traditional folk culture and art, folk customs and traditional lifestyle and rural tourism) allows the development of various activities. In this context, weakness and backwardness of rural areas can be transformed into its advantage.

Based on the above mentioned, Croatian rural development should go towards the development of rural infrastructure, thorough significant financial incentives in agricultural business entities, aimed at improving the processing of agricultural products and the provision of technical assistance.

In order to stimulate and ensure development of rural areas in Croatia, Ministry of regional development and EU funds proposed 4 measures in 2014.

Measure 1 is focused on development and improvement of basic infrastructure for the promotion of economic and social activities for a balanced work (improvement of the educational structure of population in rural areas), improvement of living and working conditions in rural areas and reversing rural depopulation by encouraging inhabitants to stay and /or return to rural areas. Measure 2 aims to ensure modernization of agricultural production plants, improvement of animal waste management, increasing market competitiveness and achieving EU hygienic, veterinary and environmental standards. Measure 3 is focused on improving product quality, reducing production costs, increasing competitiveness, modernizing of production systems, reduction in pollution and on achieving EU sanitary, veterinary and environmental standards. Finally, Measure 4 focuses on the involvement of foreign expertise, conducting information and promotional activities, organizing seminars, study tours and other necessary support activities related to education in the field of rural development**.**

Conclusion

The theory of rural development, because of variety of its approaches and methodologies, has no general definition and it is primarily related to economic, social and other features. Theory of

rural development is oriented on development of nun-urbanized and underdeveloped areas and on effective use of their available resources. Research conducted in this paper was carried out in order to investigate the impact of received EU financial resources in the period 2007-2013 on development of rural areas in Croatia.

Furthermore, the research results show that agriculture entities in Croatia most of its revenues generate through agriculture and as the most important additional activities stand out cattle breeding and farming. General information about agricultural entities indicate that most of them were established until 2010, after which is present stagnation. Also, most agricultural entities employ 1 – 5 employees, while the same number of workers has been working just during the seasons. That indicates on the "unattractiveness" of employment in the agricultural sector, which can be determined with a few basic reasons: lack of interest of young people to work in agriculture, farmers orientation on the employment of family members, depopulation of villages and the lack of employment opportunities ie. lack of resources in agricultural subjects necessary for hiring of new workers. The engagement of seasonal workers is largely motivated by seasonal activities and in most of the cases is short (up to one month).

According to the research results, slightly more than 70% of respondents are engaged in farming, while the rest is involved in some other agricultural activity. The highest number of respondents (45.9%) answered that they do not have additional activity, 27% of respondents said that their additional activity is crop farming, 8.1% vineyard farming and the same percentage (8.1) of them are additionally engaged in fruit growing. In regard to the amount of received incentive funds, 51.4% of respondents said that they received over HRK 40,000 for the period from 2007 – 2012 and in 2013. Moreover, 43.2% of respondents received up to 10,000, and only 2.7% of them received between 10,000 and 20,000 kunas. The same percentage of them received between 30,000 and 40,000 kunas.

Regarding the structure of how the incentive funds were invested, the research shows 37.8% of respondents used the received funds for the purchase of new technologies and 31 to 50% of them used it to build production facilities. The owners of the agricultural business entities did not buy land and raw materials or employ new workers and if they did so, this was very limited. The actual economic effects of these funds have been analyzed in terms whether they contributed to the increase in the scope of production, the increase in profits, new investments, increased market share and stronger competitiveness of the business entity. The impact of the received financial funds can be seen in the increased scope of production (16-50%), increased profits (16-30%), increased investment (31-50%) increased market share (16 - 30%) and stronger competitiveness (30-50%).

The surveyed owners of agricultural entities are partially satisfied with the received funds for rural development. Moreover, the results of the research show that the received funds partially

contributed to the sustainability of the business entities and to the improvement in product quality. The results indicate that the funds did not contribute to the placement of products on the EU market and that they partially contributed to ecological cultivation. Insufficient placement of products on the EU market is resulting from the weak competitiveness of Croatian agricultural producers and the fact that during the period covered by this study, Croatia was not a member of the EU and therefore Croatian farmers were not able to take advantage of business in the internal European market. The fragmentation of farms, the legislation and the lack of knowledge of farmers on the ways of doing business in European conditions, restricted the sale of products and the realization of more favourable competitive position.

A review of previous research of rural development and presentation of results created the foundations for further research and for increasing the efficiency of using available EU funds for rural development in the Republic of Croatia. According to research results, authors proposed an alternative model of rural sustainable development of Croatia which should be based on the idea that the inherited and preserved traditional way of life and work in these areas can be transformed into a development resource.

Local Political Leadership in Former "Sovietized Europe": Between the Legacy of the Past and the Decentralization of the Present

Roxana MARIN

Roxana Marin (1989) is currently a PhD student at the Doctoral School of Political Science of the University of Bucharest, with a thesis on local political elites in East-Central Europe. She has extended her initial research on local leadership in Romania, Czech Republic, and Poland, to Hungary, Bulgaria, and Slovakia. She has published several contributions and book reviews on political elites and conceptual history in scientific publications and collective volumes. With the support of two CEEPS-CEEPUS scholarships in Wrocław and Wien, and a scholarship of the Romanian Academy, Iași branch (2014-2015), she participated and presented the results of her research thus far in national and international conferences. Additionally, she has been involved in relevant NGO/ think-tank activity, and she has been part of the organizing team of over twenty film festivals in Romania. E-mail: marin.roxana@fspub.unibuc.ro.

Résumé

Le présent article est une tentative d'examiner d'une manière critique et comparative les transformations provoquées par le niveau de décentralisation et par l'« héritage » de l'*ancien régime* sur les traits généraux des élites politiques locales dans les pays de l'ancienne Europe soviétisée. Concrètement, l'enquête – en grande partie, empirique – avance une série d'hypothèses concernant: (a) le profil sociodémographique des élites locales et (b) les valeurs embrassés par les élites politiques locales. La recherche porte sur des villes de taille petite-à-moyenne (30 000 – 40 000 habitants) dans six pays de l'Europe du Centre-Est: Roumanie, la République tchèque, Pologne, Hongrie, la République slovaque et Bulgarie. En débutant initialement comme une démarche exploratoire, cette étude développe sur l'impact des deux grandes dynamiques exogènes sur ce qui est étiqueté ici comme « les traits » de l'élite, à savoir le profil sociodémographique, modèles du recrutement, les interactions et les contacts avec d'autres groupes et institutions, les valeurs embrassés, les priorités et le programme des politiques locales, la représentativité passive etc. Cet article insiste sur les difficultés de conceptualisation et de mise en œuvre des notions de « décentralisation » et « héritage » de l'ancien régime.

The level of decentralization in ECE countries and its impact on local leadership: a discussion

As a repercussion of the implementation of decentralization policies, the role, the prerogatives, and the attributions of the Municipal Councils and of the institution of the mayor increase exponentially. Therefore, the local political elite of decentralized communities are subject to the new context presupposed by decentralization, and they changed accordingly. The distribution and the amplitude of attributions at the local level, related to the central authority, should also be considered in the discussion regarding the typology of local government systems and these systems' impact on elite outlook and attitude orientation. Such typologies have been instrumentally utilized by the literature for the purpose of explaining differences in "recruitment patterns, professionalization, the position of mayors in local and multi-level governance arrangements (or horizontal and vertical policy networks), the interpretation (or notion) of democracy, problem definition as well as attitudes and opinions towards decentralization or centralization and reforms ('modernization') of the public sector ('new public management')"[370].

In the existing literature, the *de facto* degree of decentralization has been measured employing a series of complementary indicators: (1) the level of proclivity towards decentralization[371]; (2) the share of sub-national government to the public consumption or to the GDP level[372]; (3) other qualitative indicators, such as: government credibility, social capital[373], soft or hard budget constraints[374], levels of corruption, administrative capacity[375], the magnitude of bureaucracy, etc.

The *de facto* degree of decentralization and its effective measurement represent a cumbersome topic for both political scientists and policy-drafters. Thus, besides the pieces of

---

370 Hubert HEINELT, and Nikolaos-K. HLEPAS, "Typologies of Local Government Systems", in Henry BÄCK, Hubert HEINELT, and Annick MAGNIER (eds.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, VS Verlag Für Sozialwissenschaften (Urban and Regional Research International), Wiesbaden & Berlin, 2006, pp. 21-42.

371 Jonathan DUNN, Deborah WETZEL, "Fiscal Decentralization in Former Socialist Economies: Progress and Prospects", in *The Proceedings. Annual Conference on Taxation and Minutes of the Annual Meeting of the National Tax Association, Atlanta (Georgia), Sunday 24th to Tuesday 26th October 1999* (Vol. 92), National Tax Association, Washington, D.C., 2000, pp. 242-250.

372 International Monetary Fund (IMF), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C., 2001.

373 Luiz R. de MELLO, Jr., *Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?*, IMF Working Paper No. 129, Washington, D.C., 2000.

374 Janos KORNAI, "Demand versus Resource Constrained Systems", in *Econometrica*, Vol. 47, No. 4, 1979, pp. 801-819; IDEM, *Economies of Shortage*, North-Holland, Amsterdam, 1980; IDEM, "The Soft Budget Constraint", in *Kyklos*, Vol. 39, No. 1, 1986, pp. 3-30.

375 John J. GARGAN, "Consideration of Local Government Capacity", in *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 6, 1981, pp. 649-658.

legislation establishing the functioning of the mechanisms presupposed by the said administrative process, additional markers and indicators should be equally considered, in order to determine the manner and the extent to which the legal framework is put into practice, is implemented and developed in the field. Probably the most commonly employed form of operationalizing the concept of "decentralization" is the one currently used by the World Bank and the IMF in the issuing of their annual reports[376] (*See* Table 1).

Table 1 The proportion of subnational share of general government expenditure *(expressed as percentage from the total national budget)*

	Public order & Safety	**Education**	**Health**	**Social Security & Welfare**	**Housing & Communal Amenities**	**Recreation & Culture**	**Transportation & Communication**	**Average (%)**
Bulgaria	2.17	59.53	44.11	8.30	68.95	26.69	12.19	31.70
Czech Republic	17.20	17.22	5.98	8.03	68.47	61.89	46.53	32.18
Hungary	6.86	46.99	44.83	11.99	74.10	43.97	27.64	36.62
Poland	34.30	72.47	87.36	17.49	86.92	76.13	65.34	62.85
Romania	4.80	9.23	0.36	2.97	83.01	34.74	17.55	21.80
Slovakia	5.69	2.40	0.26	0.49	56.74	27.00	18.78	15.90

Source: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, IMF, Washington, D.C., 2001. The data is selected only for the countries of East-Central Europe, former satellites of USSR.

[376] Along a series of domains of considerable interest at the local level (infrastructure, education, healthcare, public security, transportation, social services (including housing and unemployment relief), cultural and recreational activities, etc.), it evaluates the extent to which they are dealt with nationally, regionally and locally. This evaluation is constructed primarily based on pieces of legislation, bylaws, internal regulations of different administrative and executive bodies, as well as on some empirical endeavors undertaken by the World Bank and the IMF expertise.

Methodology: Applications on six case-studies

The present study bears, as its prime scope, the exemplification of the theoretical considerations discussed above, regarding the level of decentralization of the administrations of the East-central European states, and their impact upon the outlook of the local political elites. This paper's intention is to contribute to the existing literature and provide information regarding the modification in elite outlook and attitudinal patterns after a decentralization policy was implemented and has produced its effects. For achieving its objective, the present endeavour employs the positional approach in identifying and analyzing the local political elites, alongside the case-study as the main research method, using as populations the members of the Municipal/ Local Councils in six small-to-medium sized towns (approximately 35.000 inhabitants), similar in terms of developmental strategies (*i.e.* food industry and service development, with commercial dominant), localized in the six countries of the space conventionally coined as the former "Sovietized Europe": Tecuci (Galați county/ *judeţ*, Romania), Česká Lípa (Liberec region/ *kraj*, the Czech Republic), Oleśnica (Lower Silesia voivodeship/ *województwo*, Poland), Gyula (Békés county/ *megye*, Hungary), Levice (Nitriansky region/ *kraj*, the Slovak Republic), and Targovishte (Targovishte province/ *oblast*).

For the purpose of accounting for the differences in elite outlook, interactions, attitude orientation varying upon different forms and levels of decentralization, the paper assumes that the fashion in which the concept of "decentralization" is operationalized and instrumentalized in studies concerning the "local-central" relations has been frequently founded on a *de jure*, rather legalist, perspective. Undoubtedly, the legislation represents an important indicator for establishing a series of traits or different levels of decentralization to be subsequently identified and measured throughout the region. Nevertheless, the legislation in each case has presented and continues to present significant contingencies in actual implementation, triggered mainly by the autonomous administration of local finances. The present paper employs the World Bank/ IMF averages indexes of sub-national share of general government expenditure in the operationalization of "decentralization" (*See* Table 1); the paper adds to these indexes three thresholds: (a) a significant level of administrative and fiscal decentralization describes the countries whose average sub-national share of general government expenditure is higher than 50%; (b) a standard level of decentralization is specific for those countries with an average local and regional share of general government

expenditure is higher than 30%, but lower than 50%; and (c) a low level of decentralization characterizes the countries with a sub-national share of general government expenditure lower than 30%.[377]

With the assistance of a pre-eminently quantitative research (the administration of a written questionnaire), and qualitative one, as well (document analysis on the national pieces of legislation and on the Councils' decisions, participative observation), considerations have been detailed regarding: (a) the local elites' socio-demographical profile, and (b) the perceptions towards key-aspects of the consolidating democracies of the region: decentralization and local autonomy, citizen participation, state intervention in economy, conflict avoidance, economic equality, gradual change.

Therefore, the main research question of the study is: *What are the impacts of the specific level of decentralization in each country and of the "legacy" of the former regime on the outlook and attitudes of the local political elites in the six cases?*

The "legacy" of the former communist regime and its impact on the outlook of post-communist elites

The second explanatory variable refers to the legacy of the former regime. In order to operationalize this complex variable, this study utilizes the differentiation operated by Kitschelt *et al.*[378] between three types of communist dictatorship in the countries of former Sovietized Europe: (1) "national accommodative" communist dictatorship (*e.g.*, Poland and Hungary), (2) "bureaucratic authoritarian"[379] or "welfare"[380] communist dictatorship (*e.g.*, Czechoslovakia and East Germany), and (3) "patrimonial" or "modernizing-nationalizing"[381] communist dictatorship (*e.g.*, Romania and Bulgaria).

---

377 The thresholds were established taking into consideration the average index of decentralization for the region of East-Central Europe (33%): an average, standard level of decentralization would be place around the value of 30% of the budget expenditure as sub-national share. Equally, a sub-national share of the total budget expenditure that is exceeding 50% is to be considered significant, high.

378 Herbert KITSCHELT, Zdenka MANSFELDOVA, Radoslaw MARKOWSKI, and Gábor TÓKA, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 39-41.

379 Borrowing a term from Juan L. LINZ and Alfred C. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1996.

380 The variation "welfare" communist dictatorship was first used in respect to East Germany and Czechoslovakia by Konrad Hugo JARAUSCH, "Care and Coercion: The GDR as Welfare Dictatorship", in IDEM (ed.), *Dictatorship as Experience: Towards a Socio-Cultural History of the GDR*, transl. by Eve Duffy, Berghahn Books, New York, 1999, pp. 47-69, especially pp. 59-60.

381 The term "*modernizing-nationalizing communist dictatorship*" belongs to Dragoș PETRESCU, *Explaining the Romanian Revolution of 1989. Culture, Structure, and Contingency*, Editura Enciclopedică, Bucharest, 2010, pp. 12, 47-48, 76, 113-118 and 404.

Depending on the type of communist dictatorship faced by each of the six societies under scrutiny here, the elite developed a certain form of "political culture"[382], remnant features of which have been traduced, reproduced or preserved outright during the transition and the period of democratic consolidation. The study favors Jowitt's concept of "elite political culture"[383] to refer to those attitudinal and behavioral traits inherited from the former regime, conserved from the central to the local level. For instance, a former "patrimonial" regime would result in an increased monolithism of the new political elites, whereas a "bureaucratic-authoritarian" would produce a political elite who is technocratically-oriented. Finally, a "national accommodative" former regime is prone to generate in contemporaneity an elite who is rather fragmented, factionalist, allowing for opposition, contestation and certain degree of "back-bencherism", along with a pragmatic attitude in decision-making and profile identification. Moreover, a series of socio-demographical indicators in the elite profile construction are tempered by the nature of the former regime, as is the case, for instance, with the rate of ascendant social mobility, which is generally higher in previously "patrimonial" communist regimes, while decreasing in the case of formerly "bureaucratic-authoritarian" communist dictatorship, where there had existed a small group of "*petite bourgeoisie*", rather

---

382 The definition and operationalization of "political culture" have resulted into an overwhelming diversity in understanding. Even so, almost all the studies tackling the topic of "political culture" revolve around the *spiritus rectores* G. Almond and S. Verba and their pioneering *opus magnum The Civic Culture*; for the specific study of political elites, R. Putnam famously referred to "elite political culture", defined as some form of attitudinal and behavioral aggregates of the elite group, generally constant, hardly changeable, stable ones; the term accounts for "patterns of beliefs and attitudes [prevalent among the members of the political elite] about the economic, political, social, cultural systems" (Robert PUTNAM, *The Beliefs of Politicians. Ideology, Conflict, and Democracy in Britain and Italy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1973). In applying the observations drawn from the usage of the concept "elite political culture", one could only wonder if the six selected groups forming the Municipal Councils of the municipalities of Tecuci, Česká Lípa, Oleśnica, Gyula, Targovishte, and Levice have acquired a sense of group consciousness as an elite. Such an "elite consciousness" at the local level is difficult to be operationalized and subsequently measured, but some attemptive endeavors might employ such indicators as: the degree of group cohesion, the acknowledgement of some "special" (i.e., specific) traits a local councilor should possess (excepting, of course, the moral, ethical dimension which is by no means one of group or status differentiation in the case of elites). Actually, though rhetorically catchy and discursively fashionable, the ethical image of the political elite, in the sweet Aristotelian tradition, is an obsolete one, and its obsoleteness became conspicuous in the literature as early as the beginning of the 20th century, with the famous works of the Italian "elitists", the trio Pareto – Mosca – Michels.

383 "Elite political culture" is "a set of informal adaptative (behavioral and attitudinal) postures that emerge as response to and consequence of a given elite's identity-forming experiences". Ken Jowitt defines "elite political culture" somehow in opposition to what he coins as "regime political culture" (i.e. "a set of informal adaptative (behavioral and attitudinal) postures that emerge in response to the institutional definition of social, economic, and political life") and "community political culture" (i.e. "a set of informal adaptative (behavioral and attitudinal) postures that emerge in response to the historical relationships between regime and community"). For Jowitt, as opposed to any other scholar of "political culture", the said collocation is actually defined in terms of behavioral analysis of the former regime: the "political culture" is "the set of informal, adaptative postures – behavioral and attitudinal – that emerge in response to, and interact with, the set of formal definitions – ideological, policy and institutional – that characterize a given level of society." See Kenneth JOWITT, "The Leninist Legacy", in IDEM, *New World Disorder: The Leninist Extinction*, University of California Press, Berkeley, California, 1992, pp. 284-305, and *ibidem*, pp. 51-52, and 54-56.

an a large mass of peasants out of which democracy later selected its elites.

It is one of the pioneers of the elite theory, Gaetano Mosca, to postulate that "large-scale societal change produces a need for new capacities in managing the state"[384]. No surprise, then, that one might expect that circulation, rather than reproduction of elites to be the norm in post-1989 East-Central Europe. It has been compellingly argued by an impressive series of scholars[385] that the reverse is valid, in fact. Therefore, the schematic distinction proposed by the paper – between the strength and the completion of the circulation of elites process after 1989 and the extent of actual change each of the six countries of East-Central Europe has experienced – is based on Valerie Bunce's assertion that "those post-communist countries which initially excluded their former leaders from political power have shown the most progress in economic and political reform"[386]. Steven Fish stresses the same idea, arguing that the ascendant evolution of the political and socio-economic reforms is directly dependent on the actual replacement of the political elite as consequence to the first free elections organized immediately after the communist breakdown[387]. Hence, Fish refutes the scenario in which the recently "freed" population of East-Central Europe would vote for a species of communist leadership once again, deliberately. But one should take into consideration the ideological flexibility, the pragmatic ambivalence, the extraordinary capacity of adapting to the new economic and political realities – that the former *nomenklatura* is able to display; moreover, at least in the Bulgarian and Romanian instances, it was the *nomenklatura* – generally the second-ranked echelons of the Party leadership – that became the artisan of change. A second aspect concerning the limitations of the elite replacement process in post-communist Europe points to the expertise and – what Rivera coins as – "institutional memory"[388], that constitute the appanage of the former leadership. The democratic opposition has been and remained a largely idealistic (or, at best, skeptical, in

---

384 Gaetano MOSCA, *The Ruling Class* (transl. by Hannah D. Kahn), McGraw-Hill, New York, 1939, pp. 65-69.

385 See, for instance, Iván SZELÉNYI, Szonja SZELÉNYI, "Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe: Introduction", in *Theory and Society*, Vol. 24, No. 5 ("Special Issue on Circulation *vs.* Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe"), 1995, pp. 615-638; Gil EYAL, "Anti-Politics and the Spirit of Capitalism: Dissidents, Monetarists, and the Czech Transition to Capitalism", in *Theory and Society*, Vol. 29, No. 1, 2000, pp. 49-92; Frane ADAM, Matevž TOMŠIČ, "Transition Elites: Catalysts of Social Innovation or Rent-Seekers (Reproduction/ Circulation Thesis Reconsidered)", in *Druzboslovne Razprave*, Vol. XVI, Nos. 32-33, 2000, pp. 138-160; David LANE, "Transition under Eltsin: The *Nomenklatura* and Political Elite Circulation", in *Political Studies*, Vol. 45, No. 5, 1997, pp. 855-874, etc.

386 Valerie BUNCE, "Regional Differences in Democratization: The East Versus the South", in *Post-Soviet Affairs*, Vol. 14, No. 3, 1998, pp. 187-211.

387 Michael Steven FISH, "The Determinants of Economic Reform in the Post-Communist World", in *East European Politics and Societies*, Vol. 12, No. 1, 1998, pp. 31-78.

388 Sharon WERNING RIVERA, "Elites in Post-Communist Russia: A Changing of the Guard ?", in *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No. 3, 2000, pp. 413-432, p. 415.

the Hungarian case) and this attitude put an imprint on the fashion in which politics was perceived and conducted.

In reference to the study of "elite political culture" *per se*, the paper, following Anton Steen's inquiry into the Russian and Baltic post-communist elites[389], differentiates, at the limited level of attitudinal orientations, among three indicators of such political culture, partially accounting for the differences between the two elite groups discussed here: (1) the "content" of the attitude (*i.e.* either liberal or more authoritarian-like perspectives), (2) the "level" of expressing the respective attitude (*i.e.* either "ideological", "policy" or "instrumental" positions and attitude statements), and (3) the "structure" of the attitude (*i.e.* the degree of attitude cohesion at the group level, that is, "conforming or conflicting within and between elite groups"). Globally, all the six communities scrutinized here experienced historically a totalitarian past, accompanied by a corresponding political culture at all of the three levels (regime, elite, community). Even after twenty-six years since the communist breakdown, the legacy of the former regime remains persistent. All in all, it is notorious that the six countries whose local elites are here under scrutiny suffered a regime change in their recent history, which marked a somewhat consistent process of "elite circulation" (for the Czech, Slovak, Polish, and Hungarian cases) and a persistent "elite reproduction" (for the Romanian and the Bulgarian cases)[390]. These two parallel developments translated only in fragmentary form at the local level, although they irrefutably generated a more or less radical change in the dominant "elite political culture", especially in respect to the priorities of these groups in their communities. Within the political culture of "transitional elites" in the six countries, transmuted even at the local level, the economic issue of some sort of "additional resources" (*i.e.* additional to the political ones) plays a central role.[391] While some claims regarding the birth of a "gangster capitalism" in post-communist Czech Republic were raised,

---

389 Anton STEEN, "Do Elite Beliefs Matter ? Elites and Economic Reforms in the Baltic States and Russia", in Fredrik ENGELSTAD, Trygve GULBRANDSEN (eds.), *Comparative Studies of Social and Political Elites* ("*Comparative Social Research*", Vol. 23), Elsevier Science, Oxford and Amsterdam, 2007, pp. 79-102.

390 Iván SZELÉNYI, Szonja SZELÉNYI, *art. cit*.

391 In this regard, Czech scholar Gil Eyal describes globally two patterns of elite transformation in the face of "capitalism", *i.e.* of the challenges posed by the free market economy, in East-Central Europe: "(1) where the *nomenklatura* managed to convert itself into a propertied class *via* 'spontaneous privatization', the result was a system of 'capitalists without capitalism', *i.e.* a relatively powerful propertied social class thriving in the context of a weak, rudimentary, or even absent capitalist market institutions"; and (2) "where […] the *nomenklatura* was blocked by an independent *intelligentsia*, the latter began to understand itself and act as a *bildungsbürgertum*, a cultural bourgeoisie in charge of building capitalist institutions. Privatization proceeded more cautiously, and typically produced diffuse ownership rights and *de facto* managerial control. The result was a 'capitalism without capitalists', *i.e.* developed capital and labor markets, functioning stock exchanges, and budding mechanisms of corporate governance, all administered by the *intelligentsia* in its role as 'cultural bourgeoisie', but without a propertied class" (Gill EYAL, *op. cit.*, pp. 49-50).

the place of a more ferocious, indeed "gangster"-type capitalism is undoubtedly transitional, developing Romania.

The variable of the heritage of the communist former regime, *i.e.* the "Leninist legacy"[392], appears central for the present analysis of the differences among the six local elite groups, as significant characteristics of the local political elites in the six selected cases (particularly segments of the social biography of the members of the Local Councils, the construction and the design of the networks of power and elite interactions, the values embraced by the six elite groups, etc.) are directly and non-intermediated influenced by the outlook the defunct state socialism preserved even in the post-communist, transitional era. Yet, the different cases of "communist dictatorship" and their reverberations into the present day, local elite *milieu* are necessary though not sufficient in explaining the complete landscape constructed and shaped by each local political elite in its own community, considering the very fact that a long series of post-communist, transitional structural change marked indiscriminately and undoubtedly such landscape. This is particularly the reason why the degree of decentralization was equally considered in this study of local political elites in East-Central Europe, a *locus* of constant transitional political-administrative experiments and reforms, of permanent reconfigurations and reorganizations, invariably aimed towards democratic consolidation, *i.e.* larger and more consistent citizen participation.

Social biographies

"[Society's elites are] *persons with the organized capacity to make real political trouble without being promptly repressed.*"[393]

The social biography of local political elites can be perceived as "a set of social resources which are transformed in official positions and in influence, positions and influence that are not available those who do not possess such resources. The access to the political class demands the employ with increased ability of the personal resources […]"[394]. Moreover, as Harasymiw has aptly observed, "the composition of political elites is relevant to the content

---

392 Kenneth JOWITT, "The Leninist Legacy", in Vladimir TISMĂNEANU (ed.), *Revolutions of 1989*, Routledge, London & New York, 1999, pp. 207-223; Stephen E. HANSON, "The Leninist Legacy and Institutional Change", in *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 2, 1995, pp. 306-314.

393 John HIGLEY, "Elite Theory and Elites", in Kevin T. LEICHT, and J. Craig JENKINS (eds.), *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective* (Part I), Springer, New York, pp. 161-176.

394 Virgil STOICA, *Cine conduce Iaşul?*, Fundaţia Axis Publishing House, Iaşi, 2003, p. 107.

of public policies"[395], the members of the local elite's social background being partly responsible for the policy priorities within their community. Hence, the elites' social characteristics constituted, at an initial phase, the key components of their eligibility in the recruitment and party nomination processes.

Conversely, analysing the opinions and attitudes adopted by the local political elite is instrumental and paramount in the description of this group. In reference to the views, perceptions, opinions, and attitudes of the local political elite, and starting from the plausible assumption that the preferences, orientations, and values of the leaders matter more than those of the masses, Robert Putnam[396] identifies four major orientations in the attitudes of the political elite. These are cognitive orientations (predispositions based on which individuals interpret the existing reality; e.g., the attitudes regarding the social conflict); normative orientations (assessments regarding the way the society should be; e.g., the attitudes, ideologically motivated, towards the economical equality); interpersonal orientations (perceptions about the other segments of the political elite); and stylistic orientations ("structural characteristics of the beliefs systems of the political elite"[397]).

Certain values embraced by the representatives of the local political elite can be explained by their social background. For instance, it is expected that those coming from lower class families are inclined to favor economic equality. Other values are acquired through socialization, which includes the type of education received, episodes of primary socialization, and so on. These values and orientations are further drawn into political interactions with other groups. Eventually, politics is about personal interaction — between individuals perceiving the same goal, between those pursuing different aims; between institutions, between institutions and other groups, between institutions and the citizen, etc. Government is about interactions between the rulers and the ruled. It is about the formation of power networks. Ultimately, members of the political elite, by the very nature of their occupation, must interact with other individuals, groups, and institutions. As a matter of fact, the interactions, contacts, links, and connections of local political elites, their nature and their complexity, are indicators in assessing the degree of integration of this particular group within the existing societal framework. As Stoica[398] states "[a] high frequency of interactions can be seen as an indicator of a solid integration of the political elite". As a result, the activities and

---

395 Bohdan HARASYMIW, *Political Elite Recruitment in the Soviet Union*, St. Martin Press, New York, 1984, p. 3.

396 Robert PUTNAM, *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, p. 80.

397 Virgil STOICA, *op. cit.*, p. 179.

398 *Ibidem*, p. 153.

actions of the political elite become viable and meaningful for the society.

A series of scholars have convincingly argued that the political elite is a very coherent, homogenous group of individuals, establishing strong unbreakable connections with some other groups. Famously, C. Wright-Mills argues, in his *The Power Elite* (1956) that the political elite (the "political directorate") is tightly linked to the economical (the "corporate chief tenets") and military elites (the "war lords"). The connections, Wright- Mills further contends, stem from childhood; the members of these three groups shared the same familial and educational backgrounds, established links since high school or college and, since then, preserved the same personal relations. They typically meet in informal rather than formal settings and there are even psychological similarities between them (e.g., their behavior is the same in contexts of crisis)[399].

The socio-demographical profile and value-orientations of the local leadership (just asthose of the political elite at the national and regional levels of government) tend to influence a certain strategy prioritization locally. Yet, these dependent variables are shaped, in turn, by independent factors (institutional, cultural, or historical). This paper refers to, and briefly tackles, two of these factors: the level of decentralization and the legacy of the former regime.

The inquiry into the socio-demographical indicators showed that typically, the profile of the local councilor would feature the following traits:

The local councilor in Tecuci: a man born in Tecuci, who graduated technical or technological university studies – an engineer –, of approximately 52.4 years old, married, Christian-Orthodox (even though not a devoted practitioner), coming from a lower, working class or peasant family (having, as a result, no other relatives involved in politics), but being himself a member of the middle class with an average income of approximately 42,891 lei yearly, involved in local private business in the sphere of commerce and food industry (73.68% of cases);

The local councilor in Česká Lípa: a man born in Česká Lípa, who graduated technological master or advanced studies, a member of the middle class, an engineer of 47.24 years old, married, atheist (even though informally subscribing to the Christian-like moral construct), with a lower or working class background, with no relatives engaged in politics;

The local councilor in Oleśnica: a man born in Oleśnica, who graduated humanist

399 Charles WRIGHT-MILLS, *The Power Elite*, Maspero, Paris, 1969 [initially published in 1956].

university studies (generally, a teacher), of 50.2 years old, married, Christian-Catholic (and a devoted practitioner), coming from a middle class *millieu*, but with no other relatives involved in politics, himself part of the middle class and former activist in the civil society;

The local councilor in Gyula: a man born in Gyula, a graduate of humanist or social sciences university studies, of 50.1 years old, married, Christian-Protestant (though not a devoted practitioner), coming from a middle class background (the "*petite-bourgeoisie*") and being himself a member of the middle class , with no relatives engaged in politics;

The local councilor in Levice: a man born in Levice, who graduated technological or humanist master or advanced studies, a member of the middle class, usually an engineer or a teacher, of 48.3 years old, married, Christian-Catholic (and, often, a devoted practitioner), with a lower or working class background, with no relatives engaged in politics;

The local councilor in Targovishte: a man born in Targovishte, who graduated technical or engineering university studies, a member of the recently growing middle class, an engineer of 55.2 years old, married, Christian-Orthodox (even though not a devotee), with a lower or working class background, with no relatives engaged in politics, involved in the local private entrepreneurship.

Probably one of the most immediate elements inherited from the defunct regime in the Romanian and the Bulgarian cases and so easily transmitted at the local level, where it found a fertile soil to further develop and be perpetuated, is the insistence and perseverance of the political elite to seize the leadership positions in other societal spheres as well, especially the economic and social ones, less the cultural facets of the community. Not only do the local political elites in Tecuci and Targovishte bear the monopoly on economic activities, but they also lead the social life of the town, through their positions on the hierarchical scheme of the community (leading physicians, directors of schools, chiefs of administrative committees, administrators of public spots, etc.).

Attitudes towards decentralization

Graph 1. The attitudes of the local councilors in respect to the prospects of increased decentralization (Q11: "How do you think about greater local autonomy and decentralization,

granted by the central authorities?")[400]

AICI SE INTRODUCE GRAFICUL 1, ATAŞAT ÎN DOCUMENT SEPARAT

Measuring the perceptions of the local elite towards larger local autonomy and decentralization is instrumental because it provides an insight into the acknowledgement of various levels of authority in the leadership of the community. The largest *palette* of attributions belongs to the Municipal Council which undertakes the regulation tasks in most of the spheres of the community life, including social services, public improvements, education, healthcare, cultural and recreation activities. Inversely, there is a side effect to a more comprehensive and extended decentralization: larger local autonomy and decentralization means primarily an effective say of the municipality on the local budget; as a consequence, it lies in the capacity of the local municipality to properly collect taxes and to efficiently administer the budgetary revenues thusly collected in order to actually effect changes in the various domains of competence under its direct supervision. With greater decentralization comes greater authority and the ability to have a tremendous say in the conduct of the community's affairs but, conversely, it also comes a great deal of responsibility in handling the ever-increasing problems the community confronts with. Balancing the advantages with the drawbacks of decentralization and autonomy at the local level, the members of the Municipal Council of Oleśnica position themselves somewhere in between the enthusiasm of the local elites in Tecuci (100% approval of greater decentralization, with a core of 64.7% approving and another 11.76% strongly approving decentralization) and Targovishte (93.52% approval, with the majority of attitudes – 58.06% – being directed towards strong approval), and the rather cautious pragmatism of the local elites in Česká Lípa (experienced in both the good points and the disadvantages decentralization presupposes, with 77.26% approving or partially approving and another 22.72% disagreeing with larger local autonomy and decentralization) and Levice (with a general approval level for decentralization of 77.82%, nonetheless compensated by a 22.18% level of disapproval).[401] The Polish local political elite displays a sense of realism, properly understanding the mechanisms encapsulated by

[400] Although acknowledging the limitations sprung from the small number of units of analysis in the selected populations, the paper expresses the results of the administered questionnaire as percentages rather in order to illustrate trends and main orientations in the responses gathered than to assign clear statistical value.

[401] See Graph 1: *The local political elites' attitudes towards decentralization*, the comparative graphical representation of the results of the administered questionnaire (Q11) on the municipal councilors of the three towns.

decentralizing a greater range of responsibilities in the local authority's sphere of competence, as 43.75% of the municipal councilors generally agree with decentralization. The acceptance of the Polish elites towards decentralization is significantly less than the cases of Tecuci (64.70%) and Targovishte (58.06%), but slightly higher than the Czech (40.9%), the Slovak (40.27%), and the Hungarian cases (38.35%). Relevant, as well, in Oleśnica, the municipal councilors display the highest proportion of strong acceptance of decentralization and the perspective of autonomous entities in the Polish administrative arrangement: 25% of the respondents, as opposed to none in the case of Česká Lípa, 1.01% of the respondents in the case of Levice, only 11.76% in the case of Tecuci, 13.65% in the case of Gyula, and an encouraging 16.12% in the case of Targovishte. Decentralization worked its charms in Poland, while being partially contested in the Czech Republic and Slovakia, and unaccomplished and highly problematic in Romania and, partially, in Bulgaria. A very thin proportion of 6.25% of councilors in Oleśnica bluntly state that they disagree with the projects of decentralization and local autonomy, being largely disappointed with the feasibility and the efficiency of these projects; this disapproval is totally absent among the local councilors in Tecuci, but quite present among the councilors in Česká Lípa (22.72%). In Oleśnica, decentralization produced positive effects and a more suitable management at the local level; consequently, the attitudes of the local elite towards it mirror generally the experience that this elite has had with the reality of increased devolution and growing array of authority and responsibility. From the answers collected after the administration of the questionnaire, the Slovak and the Hungarian cases slightly diverge from the expected pattern in respect to the attitudes of the local leadership towards greater decentralization, posing thus problems in interpretation. The relatively low level of approval regarding the prospects of further decentralization for the case of Levice (77.82% of the responses, and a level of disapproval of 22.18%), and of Gyula (91.25% of the responses, but a general level of disapproval of 8.75%) is primarily explicable through the relatively small size of the two countries (the 26th and the 16th country, respectively, in Europe, according to area): the stake of decentralization bears a rather marginal place in the public policy agenda for those states territorially smaller.

Generally, the local leadership who has experienced both the benefits and the drawbacks of the process of decentralization exhibits a rather cautious attitude, although being genuinely committed and enthusiast about the prospects of decentralized policies. The unrestrained enthusiasm is expressed particularly by those political elites in more centralized administrative systems, as is the Romanian and the Bulgarian cases: decentralization is seen as *panacea* for the difficulties of the community, while the trap of impoverishment is seldom

overlooked.

Attitudes towards key aspects of democracy

Graphs 2, 3, 4, 5, 6, 7. Values orientation of the municipal councilors in Tecuci, Česká Lípa, Oleśnica, Gyula, Levice, and Targovishte (Q9: "Which of the following characteristics do you value the most in a democracy?")

AICI SE INTRODUC GRAFICELE 2, 3, 4, 5, 6, 7 ATAŞATE ÎN DOCUMENT SEPARAT

The present research evaluated the attitudes of the local political elite towards four values referring to the fundamentals of the democratic process and quantified by question no. 9 in the administered questionnaire: citizen participation; gradual, innovative change; the importance of the political conflict; and, economic equality. The attitudes of the members of the Local Councils towards state intervention in the economy were also taken into consideration. The attitudes towards state intervention in economy and local autonomy and decentralization were quantified using an attitudinal intensity scale (I strongly agree with – I agree with – I partially agree with – I disagree with – I strongly disagree with – Don't know/ don't answer).

According to the answers delivered by the local councilors, within a democracy, the most valued features are those of citizen participation (with an average level of acceptance of 51.53%), and gradual change (an average level of acceptance of 19.59%). Economic equality and conflict avoidance pose some interesting problems to the value orientations of these elites. Firstly, there is a clear rejection of economic equality among the local councilors of Tecuci, which can be explained by a syndrome of total detachment, expressed rhetorically, from the former regime. Secondly, for the local councilors of Tecuci and Oleśnica, conflict avoidance is significant, which would hint at a monolithical behavior inside the Council.

From analysing the two values – citizen participation and conflict avoidance – the results show that the members of the Local Councils in Tecuci and Oleśnica could be characterized as "populists" (accepting citizen participation as a mark of democracy, but avoiding political conflict); the members of the Municipal Councils in Česká Lípa, Gyula, Levice, and Targovishte are largely "democrats" (accepting both citizen participation and political conflict as features of democracy) (*See* Table 3).

Table 2. The features of local leadership, according to its attitudes towards state intervention in economy and economic equality

		State intervention in economy
		Acceptance
Economic equality	Acceptance	Statists-egalitarianists
	Rejection	Statists-anti-egalitarianists

Table 3. The features of local leadership, according to its attitude towards political conflict and citizen participation

		Political conflict
		Acceptance
Citizen participation	Acceptance	Democrats
	Rejection	Pluralists

The answers provided in the questionnaire by the members of the Municipal Councils in Tecuci, Česká Lípa, Oleśnica, Gyula, Levice, and Targovishte, in respect to the state intervention in economy reveal the following. First, a local leadership in Tecuci and Targovishte who are quite undecided about the idea of the interventionist state (partly because the political elite coincides with the economic elite, and locally, it becomes easier to act as private entrepreneurs, though enjoying the state subsidies). Second, a local leadership in Česká Lípa and Levice who are generally favorable to the state intervention in economy, particularly in times of crisis. Third, a local leadership in Oleśnica who is much in favor of both the protectionist state and of increased decentralization and local autonomy (with significant proportion of respondents being "strongly in favor" of the two). Fourth, a local leadership in Gyula who generally holds a positive stance towards increased decentralization and its benefits, and a rather cautious stance regarding the state intervention in economy, partly because of the government's attitude in respect to the most recent financial crisis.

Graph 8. The attitudes of the local councilors in respect to the state intervention in economy (Q10: "How do you perceive state intervention in economy?")

AICI SE INTRODUCE GRAFICUL 9 ATAŞAT ÎN DOCUMENT SEPARAT

From the analysis of the two value orientations of state intervention in economy and economic equality, the data has revealed that, on one hand, the members of the Local Councils in Tecuci, Targovishte, and Levice could be coined "statists-antiegalitarianists" (largely accepting the state intervention in economy, particularly in times of crisis, but rejecting economic equality as a mark of a working democracy). On the other hand, the members of the Municipal Councils in Oleśnica, Česká Lípa, and Gyula could be labeled as "statists-egalitarianists" (accepting both the protectionist state and economic equality as a feature of democracy, hence the general idea of the "welfare society") (*See* Table 2).

As it has already been observed, the local political elites in Tecuci and Targovishte are rather statist-anti-egalitarian, which appears rather as a paradox in respect to the outlook of the defunct communist regime: the image of the state as prominent in socio-economical realm is preserved, while a rejection of economic equality is strongly affirmed, exactly in opposition to the aspirations of the former leadership. In the Czech Republic (as former Czechoslovakia) until 1989, the "theme" of the regime was the same (*i.e.* the communist one), but the "variation" was not a "modernizing-nationalizing", "patrimonial" dictatorship, as in Romania, but a "bureaucratic-authoritarian", "welfare" communist dictatorship. Conversely, in Česká Lípa, the local elites tend to be more inclined to a "welfare-state" approach in conducting local policies, somehow admitting the social benefits of the former regime, without holding a nostalgic stance: this is probably the reason why they fit into the category of "statist-egalitarians", since a significant proportion of them are concerned with the social problems of the community they represent (especially unemployment) and they still cherish economic equality as an indispensable value in democracy.

Moreover, after successive governmental changes and "elite circulations", the "voucher privatization" of the early 90s has its repercussions in today's representations of the local political elite in the Czech Republic, since, as it has been revealed, middle-aged members of the Municipal Council in Česká Lípa are inclined to favor statist stances, the state intervention in economy, a perennial orientation among the Czech political elite, in the old tradition consecrated by a timid "voucher privatization", recently reinforced by the economic crisis: there is a persistent image of the state being the most efficient manager of firms and the most serious, safe and committed entrepreneur.

A tentative typology of local elites facing decentralization

At the local level, after more than twenty years after the communist breakdown, this might be translated through a reluctance of the local political elites in Tecuci towards effective and efficient reforms in crucial domains (such as public improvements, changes in transport, education and healthcare infrastructure), as opposed to a more open approach towards meaningful change in the case of the Municipal Council of Česká Lípa, where change started from the membership of the Council itself. Moreover, transiting the Municipal Councils from Tecuci to Česká Lípa and back, one can observe a monolithic-like elite, highly homogeneous in terms of bio-demographical features, values, priorities and patterns of recruitment, cherishing party loyalty, political experience and collegiality (team spirit) especially, opposing a more heterogeneous elite group, demographically more diverse, with different values and cultural standards, sprung from similar recruitment procedures and embracing the same priorities in respect to the community they represent and govern. Monolithism and the predominance of a "political model" might be reminiscent of the elites of the former regime, while a "pragmatic model" and a fragmented elite group would coincide to a tradition of circulating elites and technocratic "*petite bourgeoisie*" during the period of state socialism. Instead, nowadays, it is the "pragmatic model" of "organizational and personal commitments", of efficiency and effective management, that surpasses the importance of the "political model" of party and ideological loyalty: though the influence of party affiliations and ideological affinities become crucial and even indispensable in the recruitment schemes, they lose their importance in the face of the localized problems the small community confronts with; problem-solving, respect for the community, competence and the capacity to pinpoint development opportunities for the town are those elite features that impose themselves when a group establishes itself as a local political elite.

Three types of local political elites appear distinct from the study of the Municipal Councils in the six case-studies. Quite clearly, the different levels, types and experiences of decentralization in East-Central Europe have generated seemingly different "elite outlooks," different strategy prioritization, different manners of interaction with other groups, etc. For better accounting for the future research and for the resulting differences among the cases, this article advances a threefold classification of local political leadership, constructed employing mainly two explanatory trajectories, one of those being discussed at some length here: (a) the level of administrative-fiscal decentralization specific for each country under scrutiny, and (2) the "legacy" of the former communist regime, expressed through the type of "elite political culture". Thus, the study favors the differentiation among three types of elites, underpinned by the specific content of elite political culture and by the set of attributions provided by a

certain degree of decentralization (*See* Table 1): (1) "predominantly elitistic" (*e.g.* Tecuci and Targovishte), (2) "democratic elitist" (*e.g.* Česká Lípa and Levice), and (3) "predominantly democratic" (*e.g.* Oleśnica and Gyula). The logic of this distinction is that different levels of decentralization and the specific inheritance of the former regime influence the gap between the elites and their constituencies, creating specific types of local "elite distinctiveness."

Thus, the study proposes and favors the differentiation among three types of elites, underpinned by the specific content of elite political culture and on the set of attributions provided by a certain degree of decentralization:

XVII. *"***Predominantly elitistic***"* (*e.g.* Tecuci and Targovishte), corresponding to a former "modernizing-nationalizing", "patrimonial" communist dictatorship, followed by "elite reproduction", and low levels of administrative decentralization and local autonomy, presently; characterized by a significant degree of "elite distinctiveness";

XVIII. *"***Democratic elitist***"* (*e.g.* Česká Lípa and Levice), corresponding to a defunct "national-accommodative" communist dictatorship, followed by "elite circulation", and high levels of decentralization and local autonomy, in the present;

XIX. *"***Predominantly democratic***"* (*e.g.* Oleśnica and Gyula), corresponding to a former "bureaucratic-authoritarian", "welfare" communist dictatorship, followed by "elite circulation", a tradition of administrative decentralization, and significant levels of local autonomy, nowadays.

"Predominantly elitistic" (*e.g.* Tecuci and Targovishte) are those elites characterized by a significant degree of "elite distinctiveness", *i.e.* perceiving themselves, as a group or individually, as separate from the bulk of the town's population, as part of a special, superior caste of notables and local potentates, hence prone to favor the clear gap between the rulers and the ruled; enjoying considerable levels of prestige and reputation, this type of local elites display however a sense of reluctance in effectively dealing with the community's main problems, on the basis that power at the local level is insufficient to allow the leadership here to implement change. Therefore, it might be concluded that the "predominately elitist" local leadership corresponds to those communities presenting low degrees of decentralization and local autonomy. Additionally, the "predominantly elitistic" local elites are tightly linked to a "political" model, for their recruitment is almost exclusively intramural, all those comprising the local leadership being party members and benefiting from the otherwise indispensable support of the party, whose local branches are highly dependent of the central one. Interestingly, the "predominantly elitistic" groups are those that most closely approximate the classical *desideratum* in their construction, conception and self-perception: they tend to

adhere to an "ethical" model of the ideal local councilor, at least declaratively cherishing moral attributes that would provide them with some sort of moral superiority as prime marks of distinctiveness in respect to their constituency, to the population of their community.

"Democratic elitist" (*e.g.* Česká Lípa and Levice) are those elites whose traits and profiles point to some form of *via media* between a sense of distinctiveness and the prestige they enjoy within the community, on the one hand, and the effective and meaningful dedication to their community's developmental plans, on the other hand; as such, though they form a "caste" of notables within the town and are hardly representative to the population of the establishments they lead, in socio-demographical terms, they can act decisively for the benefit of their town due to a considerable degree of local autonomy and decentralized prerogatives, responsibilities and attributions. The local councilors of the "democratic elitist" sort remain still largely dependent on the support of the political parties, but the local parties appear independent in respect to their central branch; occasionally, "democratic elitist" type corresponds to intramural recruitment of locally-established parties, splinters or other quite localized political movements and organizations, responding to extremely specific needs and demands or describing relatively strong political localism and allowing for factionalism and decentralized, territorialized "back-bencher"-ism. In addition, the "democratic elitist" groups overlaps on a rather "pragmatic" or "technocratic" model of the local councilor, as the most cherished attributes of the leadership come to be the professionalism of the local leadership, its capacity in decision-making, policy designing and problem-solving.

"Predominantly democratic" (*e.g.* Oleśnica and Gyula) are those elites featuring a sense of identification with the masses, with the ordinary citizens of the community they happen to represent temporarily, a dominating "social sensitivity" that would determine their propensity towards social security and welfare strategies in local leadership; this type of local elites are juxtaposed to a tradition of decentralization and devolution mechanisms that permit them to identify and to implement policies responding to the needs of the town. The "predominantly democratic" type of local elites is probably the closest to the population it represents in terms of passive representation, for it may include persons of lower education, or people previously involved in directly advocating for the interests of some segments in the community (pupils, women, unemployed, workers, etc.). These local leaders are usually quite familiar to the problems their town confronts with, being especially concerned with social issues (*e.g.* unemployment, social benefits, housing, etc.). The methods of recruiting elites in this context are highly inclusive, but the actual specificity of these elites is the extramural fashion in which they are selected, as their political affiliation is futile if existent; the role of

the party in the recruitment process, either local or central branches, is virtually insignificant. Consequently, the "predominantly democratic" local elites correspond to rather "pragmatic" and "moral" profiles, while the "political" model is virtually absent in their case.

Clearly, both the level of decentralization process undertaken in each of the six East-Central European countries and "the legacy" of the old communist regime have generated different outcomes in the local elites' profile, attitudes, prioritization, and interactions. More significant levels of administrative and fiscal decentralization indicate a more responsible, pragmatic local elite, though largely isolated to the central authorities and skeptical, cautious, regarding the edulcorated image of the benefits of decentralization. Conversely, a low level of decentralization is prone to determine an elite who is prepared to acknowledge political responsibility only for those "soft" spheres of policy-design and implementation at the local level; they seem impotent to act effectively locally in such domains as economic and infrastructural development, for instance. Yet, the impact of decentralization on the "impoverishment" of small-to-medium-sized towns – as are those studied here – remains an open question, worthy of proper and comprehensive consideration. Equally, the "elite political culture" generated by each of the three types of defunct communist regime puts a specific imprint on the profile and attitudes of the present local elite in ECE: a background of "modernizing nationalizing" communist dictatorship influences a high level of social mobility among the elites and high degree of monolithism, while a "national accommodative" legacy is conducive to relatively low levels of social mobility and a more favorable attitude to economic equality and gradual change. These correlations are however prone to further interogations and research, particularly for similar cases in the Western Balkan countries.

Légitimité et délibération. Réflexions sur le projet de révision constitutionnelle roumaine de 2013

Sergiu MIŞCOIU et Sergiu GHERGHINA

Sergiu Mişcoiu

Maître de conférences en science politique à la Faculté d'Etudes Européennes de l'Université Babeş-Bolyai (Cluj-Napoca, Roumanie). Il a obtenu en 2006 le titre de docteur en sciences politiques (à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée) et le titre de docteur en histoire (à l'Université Babeş-Bolyai) pour une thèse sur la construction nationale en Europe. Depuis octobre 2010, il est habilité à diriger des recherches (HDR) à l'Université Paris-Est, sa thèse d'habilitation portant sur le populisme saisi par la théorie du discours et depuis 2012, il dirige également des thèses en science politique à l'Université Babeş-Bolyai. De 2012 à 2016, il a dirigé le Département de Relations Internationales et d'Etudes Américaines de l'Université Babeş-Bolyai. Il est depuis mars 2016 le Directeur du Centre de Coopérations Internationales de la même université. Il est également membre de l'Equipe de recherche du Laboratoire Interdisciplinaire de l'Etude du Politique (LIPHA) de l'Université Paris-Est, directeur du Centre de Réussite Universitaire et du Centre d'Etudes Africaines de l'Université Babeş-Bolyai, et rédacteur-en-chef de la revue scientifique *Studia Europaea*.

Sergiu Gherghina

Enseignant-chercheur au Département de Science Politiques de l'Université Goethe de Francfort (Allemagne). Il est docteur de l'Université de Leyde (Pays-Bas). Ses thèmes de recherche portent sur les partis politiques, la démocratisation, le comportement électoral et la démocratie directe. Son livre sur les partis politiques et la volatilité électorale dans les pays de l'Europe centrale et orientale (*Party Organization and Electoral Volatility in Central and Eastern Europe. Enhancing Voter Loyality*) a été publié chez Routledge en 2014. Il a été l'auteur ou le co-auteur d'une série d'articles parus dans des revues internationales comme *American Journal of Political Science, Comparative European Politics, Democratization, East European Politics, European Political Science Review, European Union Politics, International Political Science Review, Journal of Legislative Studies* ou *Party Politics.*

Abstract

Constitutional reform is a tedious process that requires long periods of time, a relatively broad consensus among political actors, and, often, popular approval. In spite of these, Romania has changed its constitution once (2003) and witnessed several unsuccessful revisions. The most recent attempt, in 2013, introduced a deliberative dimension in the form of a constitutional forum. This article investigates the legitimacy of this deliberative practice using a tri-dimensional approach: input, throughput, and output legitimacy. Our qualitative study relying on direct observation and

secondary data analysis concludes that, although input and throughput legitimacy were achieved to a great extent, the output legitimacy was low.

Introduction

L'adoption des nouvelles constitutions au début des années 1990 a été parmi les premières réformes institutionnelles opérées après le changement de régime dans les pays de l'Europe centrale et orientales (PECOs). Etablir les règles du jeu était aussi vital pour les pays ayant récemment acquis leur indépendance (tels les pays créés suite à la désintégration de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie) que pour les pays ayant emprunté le chemin de la démocratisation[402]. Il faudrait remarquer toutefois que cette effervescence constitutionnelle a rarement engendré des lois suprêmes ayant une longue durée de vie. Rédigée sous l'influence des héritages des régimes antérieurs, ces textes constitutionnels ont naturellement eu du mal à anticiper les changements structuraux rapides qui allaient affecter les sociétés est-européennes. Par exemple, pour se différentier du statut de pays-satellite de l'Union Soviétique de jadis, certaines constitutions ont insisté sur la souveraineté et l'indépendance (ce fut notamment le cas des pays de la région post-soviétique), en interdisant le transfert de compétences à des organisations internationales. Une décennie plus tard, lorsque certains pays de l'Europe orientale ont démarré le processus d'adhésion à l'Union Européenne (UE), ce type d'interdiction a dû être supprimé[403]. Qui plus est, à part les contraintes extérieures, d'autres réformes constitutionnelles ont dû être opérées afin de consolider la démocratie, d'améliorer le fonctionnement des institutions ou bien d'accroître la légitimité des régimes postcommunistes. Tout cela s'est traduit par un processus dynamique de réforme constitutionnelle, qui a occupé ces pays-là pour plus de deux décennies[404].

La Roumanie illustre parfaitement ce constat concernant la dynamique, la fréquence, le contenu et les procédures des révisions constitutionnelles. Un quart de siècle après la chute du régime de Nicolae Ceaușescu, on constate que ce pays a initié plusieurs procédures d'amendement de sa Constitution adoptée en 1991. La seule révision réussie a eu lieu en 2003 et a été impulsée par le processus d'adhésion à l'OTAN et à l'Union Européenne. Les principaux changements ont porté sur les articles relatifs à l'adhésion à ces deux organisations, le droit des citoyens de l'Union Européenne établis en Roumanie de voter aux élections locales et européennes, la suppression de la

---

402 Jon ELSTER, "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction", *The University of Chicago Law Review*, vol. 58, no. 2, pp. 447–482.

403 Anneli ALBI, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

404 Tom GINSBURG, Rosalind DIXON (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham, Edward Elgar, 2005.

conscription obligatoire et une série de réformes politiques et administratives (y compris la prolongation du mandat présidentiel de quatre à cinq ans). On a eu affaire à une approche *top-down*, basée sur le consensus largement répandu parmi les élites à propos de la nécessité d'une réforme constitutionnelle. La réforme a été approuvée par un référendum populaire obligatoire qui devait être validé à condition que plus de 50% des électeurs inscrits fussent présents. La dernière révision en date, initiée précisément dix ans après, aurait dû remédier aux graves problèmes institutionnels qui ont été constatés tout au long de ces vingt dernières années[405]. Bien qu'elle eût émergé dans les milieux élitaires, l'initiative réformatrice de 2013 a eu recours à la participation populaire. L'instrument consultatif bâti pour assurer l'influence populaire sur les amendements constitutionnels a porté le nom de Forum Constitutionnel (FC) et a été coordonné par l'une des organisations non-gouvernementales les plus importantes en Roumanie, l'Association *Pro Democrația*. Pour faire court, le Forum devait organiser des rencontres avec les citoyens à travers le pays et rassembler leurs suggestions et doléances pour la révision constitutionnelle. Si la partie consultative du processus a été menée à bien, l'ensemble de l'initiative a été interrompue au début de l'année 2014 à cause du départ du gouvernement de son initiateur principal, le Parti National Libéral (PNL).

La révision constitutionnelle inaboutie de 2013 mérite notre attention pour deux raisons essentielles. D'abord, elle a vu le jour dans un contexte de changement de l'engagement civique en Roumanie. Durant les dix premières années après le changement de régime de 1989, la société civile est restée faible, très dépendante des bailleurs de fonds et peu capable d'attirer l'attention de la communauté internationale[406]. Après l'adhésion de la Roumanie à l'UE et, puis, avec les difficultés de la crise financière de 2009-2011, la société civile s'est renforcée et l'activisme des citoyens a significativement augmenté[407]. Un volet important de cette évolution récente a été la reprise en main des questions politiques par les citoyens et l'impossibilité des décideurs de ne pas consulter la société civile sur la révision constitutionnelle. Si les raisons d'une telle décision des élites politiques pourraient très bien être seulement contextuelles, l'ensemble de ce processus mérite une attention particulière. En fait, il s'agit de l'une des très rares révisions constitutionnelles délibératives en Europe. Les chercheurs et les médias se sont abondamment penchés sur les délibérations qui ont eu lieu en Islande et en Irlande, mais le cas roumain est resté sous-étudié. Son analyse pourrait révéler des aspects bien particuliers de l'approche des délibérations constitutionnelles, susceptibles d'être utilisés pour des recherches à venir.

---

405 Sergiu GHERGHINA, Sergiu MIȘCOIU, "The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania", in *East European Politics & Societies*, Vol. 27, No. 4, pp. 668–684.

406 Marc Morje HOWARD, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

407 Toma BUREAN, Gabriel BĂDESCU, "Voices of Discontent: Student Protest Participation in Romania", in *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 47, no. 3-4, pp. 385–97.

En suivant tous ces arguments, nous analyserons dans cet article le Forum Constitutionnel de 2013 comme un exemple de pratique délibérative et évaluerons sa légitimité conformément aux critères répertoriés par la littérature. Pour ce faire, cette recherche combine l'observation participative directe (l'un des auteurs a été coordinateur local du FC) et l'étude bibliographique. Les résultats de notre étude complètent et nuancent les conclusions de Blokker concernant l'usage du recours au peuple exclusivement comme technique d'instrumentalisation, sans que les exigences de la théorie normative de la démocratie soient respectées[408]. En effet, selon Blokker, le fait d'avoir recours au peuple afin d'étayer les réformes des systèmes politiques, institutionnels et/ou institutionnels relève d'un acte d'instrumentalisation politique de la volonté populaire et n'est en rien un marqueur de l'amélioration de la légitimité démocratique.

La première section présente le lien théorique entre le changement constitutionnel et la pratique délibérative, revisite la littérature sur la légitimité démocratique et présente le cadre analytique tridimensionnel : la légitimité de type *input*, *throughput* et *output*. Puis, nous allons décrire les raisons du changement constitutionnel en Roumanie et nous allons brièvement introduire les caractéristiques principales du Forum Constitutionnel de 2013. La troisième section traite du degré de légitimité des délibérations du Forum Constitutionnel. Finalement, nous revenons sur les conclusions les plus importantes de notre recherche et discutons de leurs implications.

Révisions constitutionnelles, démocratie délibérative et légitimité démocratique

Une constitution remplit des fonctions-clé au sein d'un Etat. D'un point de vue légal, la Constitution est vue comme la norme suprême qui régit et encadre l'élaboration des lois ordinaires. En fournissant des préconditions pour la démocratie (par exemple, les conditions à respecter pour la prise de décisions à la majorité), les constitutions agissent comme une zone-tampon grâce à laquelle les facteurs contextuels sont isolés (en limitant, par exemple, la tendance à la personnalisation du pouvoir). Du point de vue politique, elle jette les bases de la prise de décisions en précisant les fonctions des institutions, les droits et les devoirs des citoyens et les limites de l'ingérence de l'Etat dans la vie privée[409]. Il va de soi que les constitutions peuvent accomplir ces fonctions cruciales seulement dans la mesure où elles sont respectées.

Selon cette logique, la loi fondamentale doit être « confectionnée » à travers des procédures qui assurent une large participation des citoyens, qui sont directement concernés par les dispositifs constitutionnels. Dans la littérature, il y a un large consensus à propos de l'idée que la délibération est la meilleure manière d'assurer la participation citoyenne à l'ingénierie constitutionnelle.

---

408 Paul BLOKKER, "Constitutional reform in Europe and recourse to the people". Contribution présentée lors XIe Congrès Mondial "Constitutional Challenges: Global and Local", The International Association of Constitutional Law, Oslo, 16-20 juin 2014.

409 Ronald DWORKIN, "Constitutionalism and Democracy", in *European Journal of Philosophy*, vol. 1, no. 3, 1995, pp. 2–11.

L'essence de cette délibération consiste en « la production des opinions raisonnables et bien informées suite auxquelles les participants sont susceptibles de changer leurs préférences à la faveur des discussions, des nouvelles informations et des demandes faites par les autres participants »[410]. Cette brève définition synthétise l'ensemble de conditions procédurales à respecter par les participants engagés dans un processus délibératif et différentie la délibération par rapport à la simple discussion : inclusion, communication et volonté de se faire persuader et de changer les préférences pré-acquises devant un argument plus sensé. John Rawls a considéré ainsi que la délibération était la procédure menant à l'émergence de la démocratie constitutionnelle, en soulignant l'importance de la raison publique au sein de cette relation[411]. Le rôle du débat public et de la délibération dans la construction constitutionnelle a également été évoqué par Jürgen Habermas, selon lequel la légitimité de ce processus dépend de la qualité et de la diversité des débats préalables[412]. Les discussions qui ont lieu au niveau de la société civile ont eu la capacité de légitimer la cristallisation de la volonté politico-institutionnelle et de traduire les opinions des citoyens en résultats politiques concrets. En ce sens, il convient d'évoquer la notion de constitutionnalisme populaire : l'exigence d'un rôle actif des citoyens dans le processus de construction constitutionnelle pour réhabiliter les fondements populaires du pouvoir constituant, de sorte que la volonté populaire puisse prévaloir[413].

Des évolutions qui ont eu lieu ces dernières décennies semblent indiquer l'existence d'un tournant dans la direction de la délibération. Dans leur effort d'appliquer les présupposés normatifs exposés ci-dessus, certains pays européens ont récemment utilisé la démocratie délibérative afin de réformer les constitutions. Les deux exemples les plus connus sont l'Islande et l'Irlande. L'Islande a organisé une révision constitutionnelle inclusive sur la base de deux forums nationaux (qui ont regroupé 950 et, respectivement, 1500 personnes aléatoirement sélectionnées), d'une assemblée constitutionnelle de 25 personnes et d'un référendum national (non-obligatoire)[414]. L'Irlande, quant à elle, a mis en place une Convention Constitutionnelle – avec une première session au début de l'année 2013 – qui a rassemblé des citoyens ordinaires et des politiciens élus comme membres égaux de ce forum.

Evaluer la légitimité de la délibération

Dans son étude portant sur le concept général de légitimité de l'Union Européenne, Scharpf

410 Simone CHAMBERS, "Deliberative Democratic Theory", in *Annual Review of Political Science*, no. 6, 2003, pp. 307–326.

411 John RAWLS, *Law of Peoples*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

412 Jürgen HABERMAS, "Constitutitonal Democracy, A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" in *Political Theory*, vol. 29, no. 6, pp. 766–781.

413 George THOMAS, "Popular Constitutionalism: The New Living Constitutionalism" in Austin SARAT (ed.), *Constitutional Politics in a Conservative Era*, Bingley, Emerald Group Publishing Limited, pp. 73–105.

414 Jon OLAFSON, "An Experiment in Iceland: Crowdsourcing a Constitution", *Manuscrit non-publié*, 2011.

a différencié entre la légitimité *input* et la légitimité *output*[415]. La première des deux se réfère à la participation et à la représentation politique des citoyens, tandis que la seconde reflète la performance institutionnelle : dans quelle mesure on gouverne effectivement pour le peuple (par exemple, quel est le degré de résolution des problèmes). Une troisième dimension de la légitimité, la légitimité *throughput*, a été récemment ajoutée par Schmidt[416], qui prétend que celle-ci est nécessaire pour comprendre ce qui se passe entre les deux autres types de légitimité (*input* et *output*). En mettant l'accent sur les procédures, cette dimension se réfère aux mécanismes essentiels de la gouvernance, tels la responsabilisation, la transparence, l'ouverture et l'inclusion. L'argument central ici est que les résultats d'une décision sont légitimes non pas simplement dans les cas où ils incluent tous ceux qui sont affectés par les résultats respectifs, mais, en fait, uniquement si la manière dont ils sont produits a garanti la participation substantielle et effective de ceux qui sont concernés, de même que leur accès à la prise de décisions en dernière instance. Par conséquent, toutes ces dimensions – *input*, *throughput* et *output* – sont fondamentalement importantes pour évaluer la légitimité d'une pratique constitutionnelle délibérative. Voyons maintenant comment on pourrait opérer une évaluation de légitimité sur chacune de ses trois dimensions.

La légitimité *input* se concentre sur la nature de la participation et de la représentation. Ici, un élément crucial est le caractère inclusif de la participation. Alors que tous les citoyens ne peuvent pas participer à ce processus, il est important que les membres des différents groupes existant au sein de la société respective soient touchés et qu'on leur accorde l'accès égal aux procédures délibératives[417]. Ceci se passe d'habitude à travers la participation directe des individus et, en complément, par l'échantillonnage (idéalement) aléatoire. De telles procédures sont censées créer le lien entre le mini-public (ceux qui participent à la délibération) et maxi-public (l'ensemble des citoyens). En principe, la diversité des représentants devrait assurer la diversité des opinions aussi bien que la non-exclusion du débat participatif de tel ou tel groupe. En même temps, il faut noter que le mandat de la pratique délibérative est également important. Savoir quelle est la marge d'action (par exemple, sur quoi les participants peuvent décider) et quelle sera la forme que la délibération prendra sont des exigences basiques pour tout processus délibératif. La dynamique de la pratique délibérative constitutionnelle pourrait être influencée par la manière dont l'agenda est fixé et par les possibilités des participants de l'amender. Il y a un écart important entre un agenda ouvert, où les participants peuvent prendre en discussion la majorité des questions qui leurs paraissent intéressantes, et un agenda fermé, où les limites des discussions et des décisions sont

---

415 Fritz SCHARPF, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

416 Vivien A. SCHMIDT, "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput.'" *Political Studies*, vol. 61, no. 1, pp. 2–22.

417 Brigitte GEISSEL, "Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations – A Preliminary Framework" in Brigitte GEISSEL, Marko JOAS (eds.), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy*, Opladen, Barbara Budrich, 2013, pp. 8–31.

précisément et strictement prédéterminées par une instance institutionnelle[418].

La légitimité *throughput* reflète les préoccupations de la légitimité *input* dans une perspective plutôt procédurale. La représentation inclusive et l'accès égal à la participation ne sont pas suffisants s'ils n'ont pas lieu d'une manière substantielle – par exemple, donner une possibilité égale de s'exprimer à tous les participants. Tandis que l'équité de la représentation peut être assurée par la sélection aléatoire et/ou l'inclusion de tous les acteurs potentiellement concernés, l'égalité d'expression est garantie par les mécanismes de délibération – par exemple, par la taille réduite des groupes, leur composition équitable, la présence des modérateurs, *etc*.[419] Cette notion se recoupe largement avec celle de contrôle populaire (*popular control*) qui existe dans la littérature sur l'innovation démocratique et se réfère à la participation effective des citoyens dans les différentes étapes du processus de prise de décisions[420].

La transparence du processus délibératif est un élément crucial pour des raisons liées à la dynamique interne et externe. D'abord, elle garantit le caractère ouvert des procédures et la communication entre les participants qui prennent connaissance des règles du jeu, des limites de la délibération et du rôle exact des modérateurs. Puis, la transparence facilite les relations entre les participants impliqués dans la délibération et le public plus large. Ce dernier sera plus susceptible d'accepter les résultats de la délibération s'il s'est familiarisé avec les aspects procéduraux de la délibération à laquelle participe le mini-public (par exemple, la structure, l'agenda, la manière de prendre des décisions, etc.). La transparence peut être atteinte par le biais des communiqués de presse périodiques, des transmissions en direct des discussions sur internet ou à la télévision ou par la mise en place d'un site interactif qui reprend et diffuse en temps réel les évolutions de la pratique délibérative constitutionnelle.

La légitimité *output* se réfère à ce qui se passe avec le résultat de la délibération. La stratégie d'implémentation est décidée en amont et, de ce fait, les participants savent si leurs décisions sont obligatoires, soumises à un référendum ou bien si elles jouent seulement un rôle consultatif pour étayer les décisions d'une institution étatique. Dans le cas particulier des délibérations institutionnelles, il est important de savoir si les changements suggérés au cours des délibérations sont transformées ou non en résultats politiques. Ainsi, les deux dimensions de la légitimité *output* qui nous paraissent essentielles sont l'effectivité et l'efficience de la procédure délibérative. Le degré d'effectivité reflète la mesure où les problèmes initialement signalés ont été solutionnés à travers la délibération[421]. L'efficience mesure les coûts de la délibération par rapport aux bénéfices

---

418 Jane SUITER, Min REUCHAMPS (eds.)*, Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press, 2015.

419 Graham SMITH, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

420 Brigitte GEISSEL, *loc. cit.*

421 John GASTIL, Peter LEVINE (eds.) *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic*

qui en résultent : une pratique délibérative est considérée efficiente si ses bénéfices sont plus importants que ses coûts pour les individus et pour les institutions[422].

Les nombreuses recherches qui ont été conduites jusqu'à présent font état de l'existence d'une série de standards de base qui devraient être respectés durant chacune des trois phases de la délibération légitime. En utilisant ces dimensions et indicateurs, dans la partie empirique de cet article, nous allons explorer les différents types de légitimité atteints par le Forum Constitutionnel Roumain. Notre analyse intègre à la fois le design délibératif (ce qui avait été prévu) et ce qui a été effectivement mis en œuvre. Cependant, avant cette partie analytique, il serait utile de comprendre le contexte où cette pratique délibérative a eu lieu. Pour ce faire, dans la section suivante, nous synthétiserons les évolutions politiques qui ont mené à la révision constitutionnelle et qui expliquent les raisons de l'implication citoyenne.

Le contexte de la révision constitutionnelle de 2013

En Roumanie, le débat autour de la révision constitutionnelle ne s'est pas épuisé avec les amendements de 2003 et est resté sur l'agenda public, bien qu'il ne fût pas une question prioritaire. Les arguments en faveur d'une large révision constitutionnelle ont fréquemment été présents dans les discours publics de ces dernières années. L'Etat devrait se réformer afin de mieux gouverner la société. Mais la société n'a pas caché son mécontentement à l'égard du fait que les politiques s'étaient emparé du concept « d'Etat ». Par conséquent, les demandes d'une définition plus précise de l'Etat et d'application des droits et des libertés, de même que d'un contrôle réel des citoyens sur les institutions, se sont fait entendre de plus en plus fort. En même temps, les conflits politiques de la période récente (deux motions de censures adoptées – en octobre 2009 et en avril 2012, deux *impeachments* invalidés du même président – en avril 2007 et en juillet 2012, la « construction » des majorités en dépit des résultats électoraux, etc.) ont dramatiquement mis en exergue le besoin de changer de système. Qui plus est, les effets de la crise économique, qui ont engendré des conséquences socioéconomiques diverses, se sont politiquement traduites par des crises institutionnelles. En somme, malgré ses clauses détaillées, la Constitution a été assez ambigüe sur le rôle des institutions étatiques[423] et, de ce fait, a été soumise à des interprétations différentes, voire opposées, chaque fois qu'une tension politique a jailli. Il était devenu clair que, sans s'attaquer aux causes de ces problèmes, les crises ne disparaîtraient pas toutes seules, mais persisteraient.

Etant donné tous ces constats, les élites politiques roumaines sont arrivées à un consensus relatif sur la nécessité d'un changement constitutionnel. Après l'élection présidentielle de 2009 et l'élection parlementaire de 2012, la révision constitutionnelle a dépassé la phase des intentions et

---

Engagement in the Twenty-First Century, San Francisco, Jossey-Bass, 2005.

422 Graham SMITH, *op. cit.*

423 Sergiu GHERGHINA, Sergiu MIȘCOIU, *op. cit.*

est entrée dans la phase de l'action. Au début, le Président de la Roumanie a initié deux référendums – organisés en même temps que l'élection présidentielle de 2009 – dont l'objectif a été la réforme de la structure du Parlement. Compte tenu de la tentative d'*impeachment* de 2007 et des discours répétés sur la réforme de l'Etat, ces initiatives référendaires n'ont pas été surprenantes[424].

La seconde phase a commencé au début de l'année 2012 par la création d'une nouvelle majorité parlementaire, autour de l'Union Social-Libérale (USL), constituée du Parti Social-Démocrate (PSD), du Parti National Libéral (PNL) et du Parti Conservateur (PC). Celle-ci fait adopter une motion de censure contre le dernier gouvernement proche du président Traian Băsescu et l'oblige ainsi à nommer en tant que Premier Ministre un représentant de cette nouvelle majorité, en l'occurrence le président du Parti Social-Démocrate, Victor Ponta. Mais, dans un effort de s'approprier rapidement l'ensemble des institutions, la nouvelle majorité a imposé des changements, en forçant les limites de la Constitution et en initiant une nouvelle procédure d'*impeachment* contre le Président[425]. Les chefs d'accusation contre le Président ont été : des violations répétées de la Constitution, l'ingérence dans les affaires gouvernementales, des tentatives de contrôler le pouvoir judiciaire, la violation du principe de la séparation des pouvoirs et l'abus de pouvoir contre le Parlement. Après l'échec du référendum convoqué pour valider la procédure d'*impeachment*, les leaders de l'USL ont décidé de réviser la Constitution pour éviter des futurs conflits inter-institutionnels, en général, et pour diminuer la tendance à la personnalisation du pouvoir, dans le cas particulier du Président de la République. Ce plan a été impulsé par la très large victoire obtenue par l'USL aux élections parlementaires de novembre 2012 – moins de six mois après la procédure d'*impeachment* échouée – et donc par l'existence pour la législature 2012-2016 d'une majorité capable d'imposer des changements constitutionnels, puisque plus de deux tiers des nouveaux élus appartenaient aux trois partis qui formaient l'USL.

La décision d'impliquer les citoyens dans le processus de révision constitutionnelle a eu deux raisons principales. La première a été la volonté et la disponibilité de la société civile de devenir une partie prenante de la réforme constitutionnelle. Tirant profit de leur expérience et du relatif succès du Forum Constitutionnel organisé avant le changement de 2003, les représentants de l'Association *Pro Democrația* ont milité pour une implication citoyenne dans les débats. Leur position reflète en même temps les présupposés normatifs présentés dans la section théorique de cet article (par exemple, celui que les citoyens devraient être capables de décider sur un acte fondamental qui affecte leurs droits et la qualité de la prise des décisions) et des arguments instrumentaux. Par exemple, puisque toute nouvelle Constitution doit être approuvée par un

---

424 Lucian VESALON, "State Modernization as a Neoliberal Populist Discourse in Romania", *DISC Working Paper Series*, no. 22, 2012.

425 Sergiu GHERGHINA, Sorina SOARE, "A Test of the EU Post-Accession Influence: Comparing Reactions to Political Instability in Romania" in *Democratization*, no. 3, 2015.

référendum ayant des résultats obligatoires, le peuple devrait être informé sur son contenu. En ce sens, les débats publics et la délibération peuvent devenir des outils informationnels.

La seconde raison du tournant délibératif de cette révision constitutionnelle a été la popularité de l'USL tout au long de l'année 2012. Même si elle n'a pas pu renverser le Président par l'*impeachment*, l'USL a mobilisé une bonne partie des électeurs lors de ce référendum[426]. Le succès de l'USL aux élections locales et législatives a confirmé son large support populaire. Pour illustrer leur sensibilité par rapport aux demandes du peuple, l'USL a pris la décision d'initier des débats publics immédiatement après l'élection législative de novembre 2012.

Vu toutes ces raisons, les élites politiques ont décidé d'organiser le processus de révision constitutionnelle au Parlement sur la base des propositions venant de la part des citoyens. Ces derniers étaient censés débattre dans le cadre organisé du Forum Constitutionnel ; toutes leurs propositions étaient censées être débattues par la Commission parlementaire pour la révision constitutionnelle.

La création et le fonctionnement du Forum Constitutionnel

Les débats participatifs pour la révision constitutionnelle ont bénéficié d'un statut bien précis : les délibérations devraient donner lieu à des propositions qui seraient par la suite soumises à l'approbation de la commission parlementaire. Ainsi, le dernier mot appartiendrait aux partis politiques représentés au Parlement où le FC avait un grand allié au sein de la coalition gouvernementale – les libéraux. De cette façon, le rôle de ce corps délibératif n'était pas celui de rédiger le texte de la révision constitutionnelle, mais de rassembler des propositions de la part des organisations de la société civile et des citoyens et de préparer un rapport exhaustif qui serait une base pour les travaux de la commission parlementaire. Cette dernière devait voter un à un les amendements et les compléter par les propositions venant de la part des députés et des sénateurs. Le Parlement devait adopter avec deux tiers des voix le projet final de révision constitutionnelle et, dans la dernière étape de la procédure, le peuple était censé l'approuver par voie référendaire.

Au début de l'année 2013, le Parlement a déclenché la procédure de révision et a poursuivi le plan initial en instituant le corps délibératif et la commission parlementaire. Lors de sa première session, la Commission mixte de la Chambre des Députés et du Sénat pour la révision constitutionnelle a voté en faveur de la mise en place du Forum Constitutionnel en tant que structure consultative et autonome, créée afin d'organiser des débats et des consultations avec les membres de la société concernant la révision de la Constitution Roumaine. De manière complémentaire, on a donné à la commission parlementaire la tâche de discuter les propositions émergeant des pratiques

[426] A l'occasion duquel, 90% des électeurs présents (voire 42% des électeurs inscrits) ont quand même voté en faveur de la destitution de Traian Băsescu.

délibératives du forum. Le président de cette commission a été l'un des deux leaders de l'USL, Crin Antonescu, président du Parti National Libéral et, également, Président du Sénat.

Cependant, tandis que la commission parlementaire et le Forum devaient collaborer pour atteindre leur objectif commun – la révision de la Constitution – les premiers signes de désaccord se sont rapidement fait remarquer. L'équipe de coordination du Forum a exigé un délai de six mois au minimum pour donner son rapport, alors que la commission parlementaire lui a accordé seulement deux mois et demie (de février à mai 2013) pour l'ensemble du processus (y compris pour la phase de consultation et de synthèse). La conséquence principale de cette précipitation a été l'absence du temps nécessaire pour préparer une partie des débats publics et de rédiger un rapport final consistent et cohérent.

L'Association *Pro Democraţia* a été choisie pour organiser le FC pour deux raisons : (1) sont président d'honneur, Cristian Pîrvulescu, un politiste et activiste important, était reconnu comme une autorité en matière de participation civique par les leaders politiques, par les scientifiques, par les journalistes, mais aussi par les membres de la société, au sens large du terme ; et (2) puisque cette association bénéficiait d'un réseau étendu de filiales locales sur l'ensemble du territoire de la Roumanie, étant la seule structure non-gouvernementale capable d'organiser les débats pour la réforme constitutionnelle au niveau national. Ce dernier aspect a été particulièrement important puisque les débats étaient censés être organisés sur l'ensemble du territoire. Malgré le temps limité, l'initiative des débats locaux a bien été implémentée : plus de 50 débats ont eu lieu de mars à mai 2013 auxquels ont participé plus de 1200 personnes.

Pour ce qui est du contenu du processus délibératif, il y a plusieurs différences-clé entre la liste de propositions qui résulte du FC et le projet final de révision constitutionnelle, tel qu'il a été adopté par le Parlement. D'abord, du point de vue idéologique, les membres du Parlement se sont avérés beaucoup plus conservateurs que les participants au FC. Plus précisément, ils ont limité ou bloqué les amendements par lesquels on voulait étendre la notion de discrimination (particulièrement en ce qui concerne les minorités sexuelles), ils ont refusé d'inclure des dispositions strictes et explicites concernant la séparation entre l'Etat et les églises et d'approuver le mariage homosexuel. Puis, en termes de droits sociaux, les parlementaires ont été beaucoup plus proches du libéralisme classique que les participants au FC. Par exemple, ils ont refusé de prévoir le droit opposable à l'hébergement et d'instituer un Défenseur des Droits de l'enfant et ils ont maintenu les garanties constitutionnelles limitées des droits à l'emploi et à la santé. Enfin, le Parlement a opté pour une division beaucoup plus verticale des pouvoirs législatifs et exécutifs que les citoyens ordinaires qui ont délibéré au sein du FC. Par exemple, l'élection directe du Président a été maintenue et le rôle actif du Président dans la nomination du Premier Ministre n'a pas été significativement limité.

Les marqueurs de la légitimité du Forum Constitutionnel

Dans cette section, nous allons nous pencher sur les dimensions de la pratique délibérative. Le Tableau no. 1 synthétise les évaluations qualitatives que nous ferons dans cette section et offre une vue d'ensemble sur les caractéristiques que nous allons analyser ici. Chacune des sous-sections ci-dessous analyse la manière dont les caractéristiques du Forum sont consistantes avec chaque type de légitimité de la première colonne. La description détaillée nous permettra, entre autres, de nuancer les évaluations dichotomiques présentes dans la troisième colonne (caractéristique validée ou non-validée).

Tableau 1: Synthèse de l'évaluation des résultats du Forum Constitutionnel

Types de légitimité	Caractéristiques du FC	Réalisé
Input		
Mandat sur l'agenda	Large, sans limites pour les changements proposés	Oui
Représentation inclusive	Orienté vers les organisations de la société civile, ouverts aux experts et aux citoyens (sans échantillonnage)	Partiellement
Throughput		
Participation inclusive	Opportunité étendue de participer (y compris à travers une plate-forme en ligne), égalité d'expression	Oui
Transparence	Procédures transparentes, structure précise des débats	Oui
Output		
Effectivité	Solutions proposées, sans finalement être adoptées	Non
Efficience	Difficile à évaluer en l'absence des résultats	Non

La légitimité input

Conformément au cadre théorique présenté dans la section antérieure, les deux dimensions utilisées pour évaluer la légitimité *input* sont le mandat de l'agenda délibératif (les limites de ce que l'on peut changer) et la nature de la représentation (le degré d'inclusion des participants sélectionnés). Commençons par les compétences du FC sur la détermination de son agenda. Ici, on constate qu'il n'y a pas eu de limitation concernant les articles que les participants pouvaient prendre en discussion. Ils étaient libres de débattre et de proposer des changements sur tout article existant dans la Constitution à l'exception des dispositions que personne ne pouvaient amender. Ces prévisions inchangeables sont stipulées à l'Article 152 de la Constitution et incluent le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'Etat roumain, la forme républicaine du

gouvernement, l'intégrité territoriale, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle de l'Etat. Un fort marqueur de la liberté dont les participants au FC ont bénéficié est le fait que quelques unes des propositions respectives n'ont pas été constitutionnelles. Plus précisément, la Cour Constitutionnelle a jugé non-conformes une série d'amendements proposés par le FC et adoptés par la Commission parlementaire.

Pour ce qui est de sa composition, le Forum s'était fixé l'objectif d'assurer une très large participation. Cependant, il n'a pas fourni l'accès égal à un échantillon représentatif de citoyens, mais a été bâti de telle manière que l'accès des experts universitaires et professionnels en science politique, en droit ou en économie, des représentants des ONG, les associations professionnelles, des médias, des syndicats et des autorités locales fût assuré. La sélection des participants n'a pas été aléatoire, mais plutôt ouverte et exhaustive. Des invitations ont été envoyées à toutes les ONG répertoriées dans le registre officiel des associations et fondations, à tous les membres des départements de science politique, de droit et de sociologie des universités locales, et à tous les journalistes s'occupant de la politique interne. De surcroît, chaque comité local du FC a eu la liberté plénière d'inviter les acteurs les plus représentatifs des catégories mentionnées ci-dessus[427]. Les politiciens n'ont pas été invités à la délibération, puisqu'ils ont eu, de toute façon, le dernier mot au cours de débats parlementaires. La pléthore d'experts, de journalistes et de représentants de la société civile a été encore élargie par la participation des citoyens ordinaires intéressés par ce processus. Les débats ont eu lieu dans des communautés sélectionnées en fonction de l'opportunité et de la disponibilité des ressources, de façon à ce que les grandes et les petites villes fussent représentées et que toutes les régions historiques fussent couvertes.

Le Forum s'est décliné en trois dimensions : territoriale, thématique et académique. Dans le cadre de l'axe territorial, le comité d'organisation local a invité les spécialistes du domaine de la régionalisation, de l'administration locale et de la réforme territoriale. Par contre, l'axe universitaire a exclusivement été composé d'enseignants-chercheurs et d'étudiants et a visé des aspects généraux concernant la révision constitutionnelle. L'axe thématique s'est concentré sur les aspects de la réforme constitutionnelle d'intérêt local, régional ou sectoriel. Par exemple, un panel sur les droits des minorités a été organisé à Târgu Mureș (une ville de taille moyenne située au cœur de la Transylvanie), où la minorité hongroise totalise la moitié de la population locale. Dans le rapport final, les propositions relevant de ces trois dimensions se sont reflétées d'une manière proportionnelle et équilibrée.

En somme, la délibération constitutionnelle roumaine a eu un niveau moyen-élevé de

427 Afin de pouvoir comparer les résultats des débats et afin de bénéficier de l'expertise internationale, des constitutionnalistes italiens, canadiens et allemands réputés ont participé à certains débats du FC, alors que, dans la dernière ligne droite des travaux, le FC a organisé au Sénat une réunion plénière avec les représentants de la Commission de Venise.

légitimité *input*, atteint grâce au large mandat du FC de fixer l'agenda des discussions et à une participation partiellement inclusive. Du point de vue de la participation, le Forum n'a en effet pas été représentatif pour l'ensemble des citoyens (car il n'y a eu d'échantillonnage à aucun niveau), a souffert d'un biais dû à l'auto-sélection des participants (seuls les citoyens intéressés ont participé) et a eu une portée limitée en termes de participation de la « base » de la société. Dans ce contexte, la légitimité *input* a marqué des points notamment en ce qu'il y a eu un haut degré de cohérence entre le design *ex ante* du processus délibératif et la pratique proprement dite de la délibération, sans avoir significativement dévié du plan initial.

La légitimité throughput

Afin d'évaluer la légitimité de type *throughput* – ou, autrement dit, la qualité de la délibération – nous nous concentrerons sur deux dimensions : la possibilité égale de participer au FC et la transparence du FC. Une semaine avant chaque débat, les participants ont été invités à envoyer un formulaire contenant un maximum de trois propositions d'amendement et leurs motivations. Après avoir recueilli les propositions, les comités locaux du Forum ont fusionné les propositions similaires. La structure et le minutage de chaque débat ont été précis et communiqués en amont aux participants : après une introduction de dix minutes, chaque amendement a été présenté par son soutien en trois minutes et débattu en dix autres minutes. Dans la mesure des possibilités, on a permis à chaque participant d'intervenir durant une minute au maximum. Rares ont été les situations où les participants n'ont pas eu le temps d'achever l'exposé de leurs arguments. Chaque réunion a eu un modérateur qui s'est assuré que tous les amendements majeurs avec leurs arguments et contre-arguments fussent notés et envoyés au comité central du Forum. Ce dernier a réuni toutes les propositions et a rédigé le rapport final.

La sphère étendue des sujets débattus dans le cadre du FC pourrait être considérée comme un authentique marqueur de la pluralité d'opinions. Parmi les sujets évoqués et abordés dans le contexte plus large des débats constitutionnels, on peut énumérer les aspects envrionnementaux, le statut des magistrats, le rôle et les fonctions de la Cour Constitutionnelle, les dispositions constitutionnelles portant sur les fonctions du Parlement, du Président et du Gouvernement, les procédures concernant les mécanismes des consultations et des pétitions publiques, le rôle du Défenseur des Droits (« l'Avocat du Peuple », selon la dénomination roumaine), le droit à la libre association, à la protestation et à la liberté d'expression, la sécurité nationale et les institutions responsables pour celle-ci, les droits et libertés fondamentaux, la citoyenneté européenne, la société civile, les droits des minorités, les opportunités égales, l'égalité de genre, les prérogatives du gouvernement central en relation avec l'Union Européenne, la transparence institutionnelle et le droit des citoyens de s'informer en relation avec les autorités, des questions liées aux droits sociaux,

le pouvoir juridique, le rôle constitutionnel des acteurs sociaux, le droit à l'éducation et l'autonomie des universités. A travers les débats, l'importance des consultations constitutionnelles et de l'éducation civique et démocratique a été soulignée à maintes reprises.

Afin d'accroître la transparence, la publicité et la participation virtuelle, le comité du FC a mis en place une plateforme en ligne[428]. A travers cette plateforme, la participation en ligne a été rendue possible pour toute personne intéressée, la seule restriction imposée par les modérateurs étant liée au langage insidieux, aux discriminations de tout type et aux annonces publicitaires. La plateforme en ligne s'est avérée bien profitable, puisque 112 sujets concernant différentes propositions d'amendements constitutionnels y ont été débattus. Au total, 316 utilisateurs, qui ont publié plus de 700 commentaires, ont fait leur enregistrement sur cette plateforme. La plateforme a eu 11000 visiteurs (avec une moyenne de 234 visites par jour) provenant de 25 pays (puisque la plateforme a fonctionné exclusivement en roumain, il est fort probable que la grande majorité des visiteurs aient été des Roumains)[429]. Les débats et la plateforme en ligne ont nourri 400 propositions pour la révision constitutionnelle dont 50 ont visé la révision constitutionnelle totale.

En termes de publicité et d'accessibilité du grand public aux travaux du Forum, la présence des journalistes aux délibérations a renforcé la couverture médiatique de cet événement. Les nouvelles liées aux sujets abordés lors des différentes délibérations locales ont souvent percé dans la presse locale et parfois même dans la presse centrale. La plupart des nouvelles avaient un caractère plutôt informatif, leur but étant de familiariser le public avec le type de débats qui étaient en train de se dérouler. Les organisateurs du FC n'avaient pas a priori établi de collaboration avec des médias spécifiques. Toutefois, durant le processus de délibération, plusieurs communiqués de presse ont été publiés.

Tous ces détails indiquent la haute qualité de la délibération constitutionnelle. Les procédures transparentes ont été possibles par l'utilisation des modérateurs qui ont répertorié et enregistré les propositions, ont imposé un climat de respect mutuel entre les participants et ont assuré la prépondérance des arguments rationnels aux dépens des sursauts émotionnels dans le cadre des débats. Dans le rapport final, les changements suggérés ont été inclus par l'ordre des articles constitutionnels sans les filtrer au préalable. Le comité central du Forum n'a fait que fusionner les propositions similaires en s'assurant d'éviter les superpositions et éliminé toutes les suggestions qui n'étaient pas liées à des changements constitutionnels. Pour le public extérieur, les objectifs de transparence et de visibilité ont largement été atteints, même s'il n'y a pas eu de partenariat avec certaines chaînes de télévision ou de radio particulières.

---

428 Cette plateforme a été disponible sur www.forumconstitutional2013.ro jusqu'en juillet 2014.

429 Association Pro Democrația, *Raportul Forumului Constituțional 2013*, 2013, pp. 48-49.

La légitimité output

Comme nous l'avons déjà expliqué, les participants au Forum Constitutionnel ont su dès le début que leurs décisions n'auraient qu'une fonction consultative pour la commission parlementaire chargée de la révision constitutionnelle. Au début, les changements suggérés durant la délibération avaient de fortes chances de déboucher sur des résultats politiques concrets. Immédiatement après la fin des délibérations (mai-juin 2013), la commission parlementaire a étudié et statué sur les suggestions du FC : elle en a gardé une partie, elle en a rejeté d'autres et a ajouté de nouvelles propositions. Les représentants du Forum ont toujours été invités à présenter leurs arguments en faveur des amendements suggérés. Les discussions ont toujours été ouvertes et transparentes, en dépit du fait qu'il n'y a pas eu d'accord effectif entre les représentants du FC et les parlementaires. Le projet qui a vu le jour après ces discussions au sein de la commission a largement inclus les propositions ayant émergé des débats du FC, notamment en matière de droits et libertés, de protection de l'enfant, d'équilibre des pouvoirs. Cependant, dans une deuxième phase, le vote final des parlementaires a affaibli le résultat de la délibération. Plusieurs amendements essentiels, y compris les amendements les plus progressifs (comme, par exemple, la possibilité du mariage homosexuel) ont été supprimés. Les raisons de ce tournant ont été quasiment politiques : le PSD, fort de sa majorité au sein de la commission, craignait que la révision constitutionnelle puisse être utilisée par Crin Antonescu, le président libéral de la commission, comme un tremplin politique pour une candidature à l'élection présidentielle de 2014. Par conséquent, le PSD s'est décidé à « tuer » la révision constitutionnelle dans son ensemble et, pour ce faire, ce parti s'est mis à affaiblir et à décrédibiliser le projet de réforme de la loi fondamentale. Qui plus est, en avril 2014, après le départ du PNL de l'Union Social-Libérale et du Gouvernement, l'ensemble du processus de révision constitutionnelle et, de ce fait, les fruits du travail du FC, ont été abandonnés. Alors que le projet de révision aurait théoriquement dû être débattu par le Parlement en réunion plénière, ni la majorité de deux tiers nécessaire pour le faire passer, ni la motivation de l'adopter et de le soumettre au référendum public ne se présentaient plus.

Vu ces dernières évolutions, force est de constater que l'effectivité de la procédure délibérative par rapport à ses résultats politiques concrets a été très basse. Si les débats ont abordé les problèmes poignants de la constitution actuelle, les solutions proposées ont été finalement mises au placard par la majorité parlementaire. Pourtant, si nous réfléchissons en termes d'effectivité par rapport aux résultats de la délibération elle-même, le verdict doit être plus nuancé. L'existence d'un ample rapport qui synthétise les problèmes-clé auxquels le Forum s'est attaqué et la défense des arguments qui ont émergé de la délibération devant les parlementaires ont quand même été des résultats notables. Même si la discussion portant sur la révision constitutionnelle a été momentanément déferrée, les solutions bien documentées pourraient être une base solide de départ

pour un éventuel futur projet de révision.

Pour ce qui est de la seconde dimension de la légitimité *output*, l'interruption du processus rend difficile l'évaluation en termes d'efficience, puisqu'on ne peut pas mesurer le rapport coûts-bénéfices. On pourrait décliner les coûts sur plusieurs dimensions. D'abord, il y a eu des coûts organisationnels pour les « hôtes » du processus délibératif. L'ONG chargée de l'organisation des débats (*Pro Democrația*) a déployé des efforts remarquables et a mobilisé ses antennes territoriales, ses partenaires associatifs, des scientifiques et des journalistes, de sorte que le débat soit fertile. Le recrutement des participants a exigé d'amples ressources et ceci malgré le fait que les participants ne sont pas constitués dans un mini-public proprement dit. La mise en place et la maintenance de la plateforme en ligne a été un autre coût significatif pour les organisateurs. La Fondation *Pro Democrația* a financé ce projet par son large réseau de partenaires, d'organisations donatrices et d'acteurs intéressés par l'essor de la démocratie et de la participation civique. Les partenaires principaux ont été la Fondation Friedrich Ebert, qui a financé plus de la moitié des rencontres régionales du Forum, la Fondation Soros et la Fondation pour le Développement de la Société Civile, de même qu'un nombre limité de donateurs privés.

Deuxièmement, tous les acteurs ont eu des coûts liés aux ressources, puisque les débats et les discussions n'ont pas toujours eu lieu en fin de semaine et la plupart des organisateurs ont dû prendre des journées de congé pour assurer le bon déroulement des délibérations. De surcroît, la phase préparatoire, où les propositions reçues en amont ont été répertoriées et synthétisées, a été particulièrement chronophage.

Troisièmement, il y a eu des coûts pour les acteurs politiques impliqués. D'un côté, le PNL, qui a été le principal soutien politique du projet, s'est attelé à imposer le projet de révision sur l'agenda public et a dû ignorer d'autres projets importants. En s'y prenant ainsi, les libéraux ont joué la carte de la révision participative pour souligner l'ouverture du parti envers les demandes des citoyens. Cette approche aurait dû être une première étape dans la constitution d'une stratégie électorale de son candidat pour la présidentielle de 2014. Lors de leur départ de la coalition gouvernementale, ce point important pour eux a été supprimé de l'agenda par l'action du PSD ; par conséquent, ils ont été dépourvus de l'un de leurs principaux outils pour la campagne électorale.

Conclusions

Dans cet article, nous avons analysé le Forum Constitutionnel Roumain en tant qu'exemple de pratique délibérative avons évalué sa légitimité à l'aune de plusieurs indicateurs validés par la littérature. Notre analyse qualitative a mis en évidence l'existence de la légitimité de type *input* révélée par la très large marge de manœuvre en ce qui concerne l'agenda des débats et par la participation publique totalement ouverte. A la différence des pratiques délibératives où l'on essaye

d'avoir des mini-publics représentatifs pour l'ensemble de la société, le FC s'est concentré sur la représentation de la société civile, des experts et des journalistes. Ces trois catégories-là ont été complétées par des citoyens ordinaires qui ont rejoint les débats des différentes composantes de ce corps délibératif en fonction de leurs intérêts ponctuels.

La légitimité *throughput* a été assurée à travers les vastes possibilités de participer aux débats locaux et/ou en ligne du FC et par les conditions égalitaires et équitables de s'exprimer dans le cadre des débats. La transparence élevée du processus délibératif et la forte publicité faite aux débats du FC complètent l'image d'un processus légitime. Cependant, notre étude souligne le fait que la légitimité *output* a été basse à cause de l'interruption du processus décisionnel. Puisqu'il s'est agi d'une révision constitutionnelle « de haut en bas », la délibération n'a pu avoir qu'un rôle consultatif et, de ce fait, les facteurs politiques ont décisivement influé sur les résultats. Les querelles politiques entre les initiateurs et l'élection présidentielle qui approchait ont figé le projet de réforme constitutionnelle et ont déferré l'implémentation des résultats du processus délibératif.

Nos principaux constats valident une série de conclusions tirées des recherches antérieures : entre les trois dimensions de la légitimité (*input*, *throughput* et *output*) il y a des zones d'ambiguïté et de collusion. Différents obstacles et difficultés entravent l'atteinte simultanée de tous ces trois objectifs par les processus délibératifs. Les évolutions observées dans le cas de la Roumanie sont cohérentes avec ces constats. Le haut degré de légitimité *input,* confirmé par une large latitude concernant l'agenda des débats et la participation ouverte des citoyens, a influé sur la qualité élevée du processus délibératif (légitimité *throughput*). Mais, en même temps, aucune de ces deux dimensions ne peut garantir l'effectivité et l'efficience des résultats (légitimité *output*). Dans le cas de la révision constitutionnelle roumaine, c'est la dernière de ces trois dimensions qui a le plus souffert, notamment parce que d'autres facteurs, essentiellement liés aux calculs politiciens, ont pris le dessus. L'influence des acteurs politiques sur le résultat a été décisive et a mis à mal une pratique délibérative bien structurée et relativement bien implémentée. En ce sens, l'expérience roumaine renforce les conclusions des recherches antérieures concernant le caractère consultatif des délibérations.

Si nous rejoignons Paul Blokker sur le fait que le recours au peuple a servi à des objectifs instrumentaux, nos conclusions montrent que, dans le cas de la Roumanie, le processus constitutionnel de 2013 a été réellement un processus délibératif. La légitimité de type *input* et *throughput* est étayée par l'implication effective et active des citoyens dans l'identification des problèmes et dans le processus de résolution des aspects problématiques. Comme la portée de la délibération a été limitée, on ne pourrait pas évaluer leur influence sur la décision finale, qui a appartenu, elle, aux politiques. Mais il faut constater que le très large débat public sur la révision constitutionnelle a été sans précédent en termes d'implication civique en Roumanie. La

participation élargie et l'intérêt témoigné par la société civile, par les universitaires, par les journalistes et par les citoyens ordinaires indiquent la faisabilité de cette alternative à la prise de décisions par les institutions de la démocratie représentative. Sous l'influence des circonstances présentées ci-dessus, la légitimité de la délibération a diminué uniquement parce que des facteurs non-délibératifs sont intervenus dans ce processus.

Les recherches à venir pourraient justement prendre cette voie-là et s'intéresser à la mesure dont les facteurs politiques influencent d'une manière négative l'effectivité et l'efficience de la délibération. Notre analyse a uniquement visé à évaluer la légitimité *output* et n'a pas couvert la suite des événements après l'abandon de propositions du FC. L'absence de la transparence et de la publicité des décisions lors de la phase post-délibérative pourrait représenter une possible explication pour l'échec d'implémenter les résultats de ce processus. Une autre piste que les recherches ultérieures pourraient emprunter serait l'analyse approfondie des types de légitimation. L'image présentée dans cet article a des contours grossièrement esquissés ; un regard de plus près pourrait révéler des nuances ignorées ici. Par exemple, l'information peut être un ingrédient important de la légitimité de type *input* et *throughput*. Des études antérieures sur les pratiques délibératives ont mis en évidence l'impact du niveau de connaissances des participants et de la propension de ces connaissances de changer à travers la délibération sur les résultats du processus délibératif. Les niveaux initiaux d'information sont saisis à travers les questionnaires complétés par les participants au FC, tandis que les changements en matière de connaissances et de convictions pourraient être déterminés par des interviews qualitatives avec des participants au Forum. De surcroît, une recherche comparative pourrait indiquer les différences et les similitudes entre des délibérations constitutionnelles qui ont eu lieu en Roumanie et dans d'autres pays (comme l'Islande, l'Irlande ou la Hongrie), où les décideurs politiques ont dû aussi prendre en considération l'appétit participatif de leurs citoyens.