



LE DANUBE, AXE DE DEVELOPPEMENT

MEMOIRE DE GEOPOLITQUE

LCL DOUSSAU
Groupe B4

FICHE DE PRESENTATION

1. Le Danube, axe de développement

2. Lieutenant-colonel DOUSSAU, France

3. 15 mars 2000

4. Division B

5. Mémoire de géopolitique

6. **Synthèse** : Le Danube a retrouvé, avec la fin du COMECON, son rôle naturel de voie d'échange. Les guerres balkaniques vont-elles étouffer l'espoir de développement qu'il représente pour l'Europe médiane ?

7. **Mots clés** : géopolitique, Europe du sud-est, Europe médiane, Europe centrale, Danube, Autriche, Hongrie, Slovaquie, Croatie, Serbie, Yougoslavie, Kosovo, Roumanie, Bulgarie.

SOMMAIRE

PRÉAMBULE.....	2
DONNÉES GÉOGRAPHIQUES ET HISTORIQUES.....	3
Le parcours du Danube.....	3
<i>Le Danube alpin</i>	4
<i>Le Danube pannonien</i>	4
<i>Le Danube valaque</i>	5
L'axe fluvial transeuropéen.....	5
<i>La liaison Rhin-Danube</i>	5
<i>L'aménagement du fleuve</i>	6
Une histoire mouvementée	7
<i>Une limite de Rome</i>	8
<i>Rome contre Byzance</i>	8
<i>Habsbourg contre Ottomans</i>	8
<i>Le fleuve «balkanisé»</i>	9
<i>Le fleuve sous la guerre froide</i>	9
Le statut juridique	10
<i>Congrès de Vienne 1815</i>	10
<i>Traité de Paris 1856</i>	11
<i>Convention de Paris 1921</i>	12
<i>Convention de Belgrade 1948</i>	12
CONSÉQUENCES GÉOPOLITIQUES.....	15
Données politico-économiques	15
<i>Indicateurs</i>	15
<i>Survol politique</i>	17
Problématique d'ensemble	18
<i>Atouts et difficultés</i>	18
<i>Elargissement européen</i>	19
<i>Environnement</i>	20
Perceptions nationales.....	21
<i>Allemagne et Autriche</i>	21
<i>Hongrie et Slovaquie</i>	22
<i>Roumanie et Bulgarie</i>	23
LES ENJEUX ACTUELS.....	25
Nouvelles entraves au développement économique	25
<i>Le transport</i>	25
<i>Les industries</i>	26
<i>Le tourisme</i>	26
Initiatives internationales et nécessités locales.....	27
<i>Avec ou sans la Serbie-Monténégro</i>	27
<i>Les frontières</i>	28
CONCLUSION.....	30

PREAMBULE

Juillet 1999. Slobodan Milosevic refuse de déblayer le Danube des débris de ponts qui l'encombrent à Novi Sad et Belgrade tant que les occidentaux ne se sont pas engagés sur une participation au financement des travaux de reconstruction (100 millions de dollars environ). « *En prenant le Danube en otage, Slobodan Milosevic place les occidentaux devant leurs propres contradictions : comment, d'un côté maintenir l'isolement économique de la Serbie et, de l'autre, vouloir favoriser le développement des pays balkaniques, [...], appelés un jour à rejoindre l'Union Européenne ?*¹ ». Ce nouveau problème n'est que l'ultime épisode -pour l'instant - d'une longue saga ayant le Danube pour enjeu et dominante.

La vallée du Danube redevient un enjeu essentiel pour les pays riverains : Roumanie, Bulgarie, Hongrie, Slovaquie, Autriche, sans doute Allemagne et à moindre titre Ukraine. En effet, de nouveaux flux économiques se mettent en place et « l'identité danubienne » tend à resurgir. Ces phénomènes sont tout à fait récents, et ont été contrecarrés sitôt émergés par le blocus infligé par l'OTAN à la Serbie. Dans quelle mesure la stabilité de l'Europe médiane peut-elle à nouveau se structurer autour de l'axe danubien, et quelle est l'importance de cette question dans les mutations géostratégiques de la région ?

Nous tâcherons d'extraire des données géographiques et historiques quelques éléments utiles au défrichage de cette question complexe. Partant de là, nous relèverons les facteurs qui fondent la primauté ou le caractère secondaire de la vallée du Danube dans l'équilibre géopolitique régional. Enfin nous mettrons en perspective les événements de 1999 avec cet environnement.

¹ Nathalie Nougayrède. Le Monde 14/10/99

DONNEES GEOGRAPHIQUES ET HISTORIQUES

LE PARCOURS DU DANUBE

Le Danube est le plus long fleuve d'Europe : avec 2 857 kilomètres, il dépasse de loin les cours d'eau d'Europe occidentale ou méridionale, du Rhin (1 300 kilomètres) à la Seine (776 kilomètres) ou à la Tamise (344 kilomètres). Il l'emporte



également sur la plupart des fleuves de Russie d'Europe, du Dniestr (1 350 kilomètres) au Dniepr (2 100 kilomètres). Son seul rival est la Volga (3 400 kilomètres), que l'on peut tenir pour plus asiatique qu'europpéen. Il est dans la même position par les dimensions de son bassin : 817 000 km². Le tracé du Danube, d'ouest en est, est également particulier à l'échelle du continent dont les grands cours d'eau – y compris la Volga, si on la place en Europe – respectent le plus souvent des axes méridiens.

Ce bassin immense ne présente aucune unité physique, mais, pour reprendre les termes du géographe autrichien Penck, est « une série de détroits et de mers intérieures qui s'étendaient vers la fin de l'ère tertiaire à travers le sud-est de l'Europe ». Le Danube est, comme le Rhin, un "fleuve héroïque", une succession de bassins plus ou moins larges entourés de massifs montagneux et reliés par des défilés ou des gorges. Il est communément présenté en trois parties majeures, correspondant au plateau bavarois, et aux plaines pannonienne et valaque.



Le Danube alpin

Après avoir pris sa source dans la Forêt-Noire, à 60 km au nord-ouest du lac de Constance, le Danube voit son régime immédiatement influencé par le faisceau de ses nombreux affluents des Alpes, le «château d'eau de l'Europe». Le plus important, l'Inn, double presque son débit, qui est de 730 m³/s avant leur confluence. Les affluents alpins, riches en eaux au printemps (fonte des neiges) et en été (régime nivo-glaciaire), expliquent pourquoi le Danube, jusqu'à Vienne (où il a déjà parcouru près de 1 000 km), connaît ses plus hautes eaux au mois de juin. Les pluies océaniques de saison froide, abondantes sur le plateau bavarois, surtout en hiver, viennent soutenir le débit du fleuve, qui ne présente ainsi pas de saison de basses eaux marquée.

Le Danube pannonien

Après avoir franchi une série de rapides dans le resserrement entre la Bohême et les Alpes, à partir de Bratislava, la capitale slovaque, le Danube entre dans le bassin pannonien au niveau de la frontière hongroise. Le régime du fleuve prend dès lors une allure plus continentale sous l'influence de deux facteurs : d'une part, le maximum des eaux intervient au printemps (mai) et les eaux de la fonte des neiges drainées par les affluents venant des moyennes montagnes (Tisza des Carpates, Save et Drave des Chaînes Dinariques) sont particulièrement abondantes ; d'autre part, la chaleur estivale réduit à peu de chose les apports des affluents dinariques en été, et entraîne une forte évaporation dans l'ensemble du bassin. Le Danube pannonien présente donc un étiage d'été, saison au cours de laquelle il peut aussi connaître de fortes crues lorsqu'une série de dépressions atmosphériques se succèdent sur l'Europe centrale. Dans la plaine, par endroits marécageuse, le fleuve coule au niveau des terres, et les crues sont redoutables ; particulièrement celles qu'entraîne la fonte des neiges de la Tisza. Peu après Belgrade, le Danube traverse la chaîne des Carpates aux Portes de Fer, spectaculaire défilé de 80 km.

LE DANUBE, AXE DE DEVELOPPEMENT

Le Danube valaque

À partir des Portes de Fer, le Danube s'écoule en Valachie. Ses traits continentaux s'accusent. Il reçoit les torrents issus des Carpates et des Balkans, régions riches en eau vers le mois d'avril (fonte des neiges) et en automne (averses méditerranéennes). Mais la pénurie estivale y est plus aiguë encore. Frontière entre la Bulgarie et la Roumanie, le Danube se jette dans la mer Noire par un delta de 4 300 km², zone amphibie aux bras multiples. Les diverses influences hydrologiques que connaît le Danube lui confèrent un régime régionalisé : les apports maximaux ne coïncident pas dans le temps, de ce fait les crues restent localisées en s'oblitérant rapidement vers l'aval. Cette situation permet au Danube de ne connaître que rarement des étiages trop prononcés, y compris en été.

L'AXE FLUVIAL TRANSEUROPEEN

Le Danube a toujours été un axe de communication important entre l'Europe de l'Ouest et la mer Noire. Il est navigable trois saisons sur quatre, grâce à son tirant important sur de grandes distances, à sa pente faible et à un cours rendu régulier par la variété des apports. Il reste que les irrégularités de son parcours ont nécessité d'importants travaux d'aménagement, beaucoup plus importants que sur le Rhin, par exemple. Le rêve des hommes politiques du Vieux Continent, qui consiste à joindre la Mer Noire à la Mer du Nord par voie fluviale, rêve récemment réalisé de façon exploitable, mérite un développement particulier.



La liaison Rhin-Danube

Dès 793, Charlemagne avait fait effectuer des travaux de drainage dans ce but, dont il reste des traces : les fosses Carolines. En 1846, Louis I^{er} de Bavière concrétisa le premier tronçon en réalisant la jonction Main-Danube. Les projets de construction d'un canal Rhin-Neckar-Danube furent interrompus par la Première

en de nombreux endroits à l'implantation d'infrastructures portuaires dignes de ce nom. En 1984, la Roumanie procède à l'achèvement d'une liaison entre la mer Noire et le Danube, raccourcissant la route fluviale de 400 km pour les navires de 5 000 t.

Il subsiste encore aujourd'hui des obstacles saisonniers à une liaison à grand gabarit entre mer du Nord et mer Noire : entre Bratislava et Budapest, le Danube divague en effet dans des bancs de sable et de graviers. Ces problèmes devaient trouver une solution avec les barrages de Nagymaros (Hongrie) et de Gabčíkovo (Slovaquie). Mais, pour des raisons diplomatiques qui seront évoquées dans la situation politique, le projet Nagymaros est aujourd'hui abandonné et le projet Gabčíkovo, modifié, est entre les mains de la seule Slovaquie. Sur le secteur allemand, où le degré de rentabilité du transport fluvial est calculé avec rigueur, on évalue à 101 jours par an l'incapacité de décharger à 2,5 m de tirant d'eau, sachant que ces périodes sont en partie imprévisibles².

Non pour remettre en cause l'intérêt fondamental de cette liaison transeuropéenne, mais pour le nuancer, précisons qu'il ne s'agit pas de concurrencer à proprement parler une liaison maritime Mer Noire / Mer du Nord sans rupture de charge : il faut toujours quatre fois plus de temps pour aller de Rotterdam à Constanța par voie fluviale, et la voie maritime n'impose aucune limite de tonnage autre que celle des ports de chargement. Il n'en reste pas moins que la géographie donne au Danube, dans son état actuel d'aménagement, toutes les raisons d'être une voie de trafic d'importance majeure. Les hommes ne se sont pas toujours rendus, loin s'en faut, aux arguments de la nature.

UNE HISTOIRE MOUVEMENTEE

Le Danube est une illustration caricaturale de la dialectique géopolitique du fleuve, ligne de séparation ou trait d'union : tantôt limite, tantôt voie de pénétration démographique ou économique, voire de conquêtes sanglantes, il est incontestablement un grand creuset européen de civilisation, et porte les traces de cette histoire mouvementée. Nous allons tenter d'en extraire quelques éléments qui nous semblent avoir une influence significative sur la situation contemporaine.

² Rapport de commission d'enquête 479 - 1997 / 1998 *Remise en cause de certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication*. M. Jean FRANÇOIS-PONCET et M. Gérard LARCHER

Une limite de Rome

Entre 29 av. J.-C. et 10 apr. J.-C., la conquête romaine atteint le Danube. Le fleuve devient une des limites. Les grandes invasions du V^{ème} siècle impliquent fortement de ce fait la région danubienne. La chute de l'empire d'occident ne marque aucunement la fin des migrations dans le bassin du Danube : les populations aujourd'hui significatives dans les parties médiane et basse du

Danube sont d'implantation plus tardive. Les Bulgares, venus de Russie, s'installent sur leur territoire actuel au VII^e siècle, tout comme les Slaves du sud (Serbes, Croates). À la fin du IX^{ème} siècle, les Magyars, qui ne sont ni latins, ni slaves s'établissent en Pannonie.

Rome contre Byzance

Les peuples du Danube deviennent, à partir du VIII^e siècle, l'enjeu d'une lutte d'influence entre les deux Églises chrétiennes. L'Église catholique, appuyée par la puissance germanique montante, évangélise certaines régions (Pologne, Bohême, Hongrie, Croatie, Slovaquie). Byzance ne parvient à convertir au rite orthodoxe que les peuples du sud-est du bassin du Danube (Bulgares, Roumains et Serbes), malgré des efforts d'adaptation aux langues slaves, comme l'élaboration de l'alphabet cyrillique. La prise de Constantinople par les croisés (1204), débouchant sur la fondation de l'Empire latin de Constantinople, met un terme à cette lutte d'influence. Cette période lointaine a sur les problèmes contemporains des conséquences non négligeables, puisque la religion, comme prétexte politique ou comme ciment réel, sert toujours de référence identitaire suffisante pour opposer des communautés.

Habsbourg contre Ottomans

À partir de 1353, les Turcs, venus d'Asie Mineure, franchissent le détroit du Bosphore. Dominant le sud des Balkans (prise de Constantinople par Mehmet II en 1453), ils entreprennent la conquête du bassin du Danube, voie de passage naturelle vers l'Europe des « infidèles ». Les Hongrois, écrasés par l'armée de Soliman le Magnifique, sont soumis en 1526 (bataille de Mohács). Les Habsbourg se trouvent alors en première ligne face à l'Empire ottoman : Vienne est assiégée en 1529 et 1683. Le secours d'une autre puissance catholique, la Pologne, permet à l'Autriche de faire reculer les Ottomans. Les Habsbourg étendent alors progressivement leur influence dans le bassin du Danube. La Hongrie et la Croatie sont reprises : Budapest et Zagreb peuvent ainsi participer au mouvement intellectuel qui anime l'Europe au XVIII^e siècle. La partie ottomane du Vieux

Continent, figée dans des structures archaïques, reste complètement étrangère à ce mouvement.

Paralysée par la rivalité qui oppose la Russie orthodoxe à l'Autriche catholique dans leur course au débouché maritime, la reconquête marque le pas. La Serbie ne commence à secouer le joug ottoman qu'en 1830 ; la Bulgarie et la Roumanie obtiennent leur autonomie en 1878.

Dans les Balkans, chaque empire a choisi ses champions pour occuper les avant-postes. Pour cette raison cette période est à l'origine de déplacements et d'imbrication de populations qui, on le constate aujourd'hui, ne se sont pas révélées complètement miscibles. En revanche, l'étendue de l'emprise Habsbourg sur le Danube intègre la plupart des pays riverains dans un espace politique et économique unique, et ce jusqu'en 1918. A partir de 1880, néanmoins, sur ce fond d'hégémonies russe et autrichienne, des rivalités territoriales opposent plusieurs petits États du Danube. On sait l'influence de ce détonateur, initiant les masses explosives des grandes alliances, sur le cours de l'histoire. De ce moment date donc une « identité danubienne » moderne, ainsi que le premier usage prolongé du fleuve comme axe de développement. Paradoxalement, les facteurs centrifuges d'ordre nationaliste qui nous préoccupent aujourd'hui se précisent dans le même temps.

Le fleuve «balkanisé»

Après 1921, l'effondrement des empires anéantit toute logique unitaire, et le morcellement politique qui en résulte ne favorise pas le développement commercial. Les petits États danubiens n'ont guère de biens à échanger, mais les moyens de bloquer le transit leur sont heureusement comptés, grâce au statut juridique du fleuve³. Ils développent leur propre industrie, incitant l'Autriche et la Bohême à trouver de nouveaux débouchés ; dans le même temps, ces deux nations réalisent de nets progrès sur le plan agricole et cessent à leur tour d'être les clients de la céréaliculture danubienne. Le trafic fluvial, essentiellement à vocation régionale, reste donc faible (14 millions de tonnes en 1937, contre 90 millions sur le Rhin).

Le fleuve sous la guerre froide

À partir de 1948, le «rideau de fer» se dresse entre l'ouest et l'est du bassin : la navigation danubienne est réservée aux riverains. Outre les travaux déjà évoqués, non coordonnés entre l'est et l'ouest, le développement du trafic commercial obéit à la logique bipolaire et le Danube représente quasiment deux fleuves séparés. Le développement des industries lourdes caractéristiques du COMECON génère un

³ cf. *infra*. § Le statut juridique

trafic de pondéreux, presque limité aux espaces nationaux en raison du nouveau statut⁴, au point que le volume d'échanges internationaux annoncé en 1989 n'est que de 3 millions de tonnes, contre 140 sur le Rhin. Les caractéristiques de développement des économies nationales, très différentes entre l'est et l'ouest, préparent celles du trafic de l'après guerre froide : matières premières vers l'amont, produits à forte valeur ajoutée (correspondant peu au marché du transport fluvial), vers l'aval.

Après l'effondrement du bloc socialiste, on assiste à l'émergence d'un axe de relation majeur au centre de l'Europe. À la tutelle soviétique s'est substituée, en particulier avec l'ouverture du canal Main-Danube, l'incontestable supériorité économique allemande, mais cette émergence est fragile et perturbée par l'instabilité des Balkans.

LE STATUT JURIDIQUE

Congrès de Vienne 1815

Le principe d'une organisation internationale y émerge concernant les fleuves séparant ou traversant plusieurs Etats. Au cours des négociations, la notion d'Etat fluvial est proposée. Dans l'acte final, le principe de libre navigation est posé⁵ ; le fleuve est déclaré *res nullius*. Les règlements du Rhin, du Main, de l'Escaut, du Neckar, de la Moselle et de la Meuse sont établis. Pour les autres fleuves, le principe d'une commission apparaît⁶, mais il convient de noter deux points :

Seuls les Etats riverains sont appelés à statuer sur le règlement, dans le respect des règles générales de libre circulation.

⁴ *cf. infra*

⁵ **Art. 109** La navigation dans tout le cours des rivières [...], du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera entièrement libre, et ne pourra, sous le rapport du commerce, être interdite à personne; bien entendu l'on se conformera aux règlements [...] *Acte final du congrès de Vienne, 9 juin 1815*

⁶ **Art. 108** Les Puissances, dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent à régler d'un commun accord tout ce qui a rapport à la navigation de cette rivière. Elles nommeront à cet effet des commissaires qui se réuniront au plus tard six mois après la fin du Congrès, et qui prendront pour base de leurs travaux les principes établis dans les articles suivants. *idem*

Le fonctionnement ultérieur est fixé sur le mode inter étatique, la règle est l'unanimité, et l'Etat fluvial est mort-né puisque la commission n'est pas destinée à vivre au-delà de la phase d'établissement des règlements.

Il n'empêche, l'idée est née et se concrétisera.

Traité de Paris 1856

L'urgence de travaux à l'embouchure du Danube, ainsi que le non-respect des principes du traité de Vienne⁷ amènent à la table des négociations la France, l'Autriche, la Grande Bretagne, la Sardaigne et la Turquie. Y sont créées :

Une Commission européenne du Danube, destinée à faire effectuer des travaux et être dissoute au bout de deux ans.

Une Commission riveraine, permanente, dont le rôle est de veiller à l'application des principes de navigation⁸.

Composées de délégués des puissances intéressées (commercialement) pour la première, et de délégués des puissances riveraines, pour la seconde, ces commissions sont dotées de pouvoirs cohérents avec leurs missions et d'un budget. Il reste clair que la bonne volonté des Etats interlocuteurs est leur seule vraie garantie de fonctionnement, mais ceci ne fait que préfigurer la suite des événements en matière d'organisation internationale.

⁷ **Art. 15.** L'Acte du Congrès de Vienne ayant établi les principes destinés à régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, les Puissances contractantes stipulent entre elles qu'à l'avenir ces principes seront également appliqués au Danube et à ses embouchures. Elles déclarent que cette disposition fait désormais partie du droit public de l'Europe et la prennent sous leur garantie. [...] *Acte final du traité de Paris, 30 mars 1856*

⁸ **Art. 17**[...] Cette Commission, qui sera permanente :

- 1) élaborera les Règlements de navigation et de police fluviale;
- 2) fera disparaître les entraves, de quelque nature qu'elles puissent être, qui s'opposent encore à l'application au Danube des dispositions du Traité de Vienne;
- 3) ordonnera et fera exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve,
- 4) veillera, après la dissolution de la Commission européenne, au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer y avoisinantes. *idem*

Convention de Paris 1921

La première guerre mondiale et les traités de Saint-Germain et de Trianon ayant totalement bouleversé le paysage politique danubien, les puissances tutélaires de la commission riveraines changent radicalement. L'acte final de la convention de Paris recrée deux commissions :

La Commission européenne du Danube qui a compétence sur le Danube dit maritime

La Commission internationale du Danube qui a compétence sur le Danube dit fluvial, ainsi que sur les principaux affluents déclarés voies d'eau internationales.

Si les pouvoirs, compétences et modes de fonctionnement de ces commissions sont changés, précisés ou modernisés, ils se fondent toujours sur les principes établis au congrès de Vienne. Un arrangement, signé en 1938 à Sinaï a, modernisera la Commission sans rien changer de fondamental.

Convention de Belgrade 1948

Lorsque le rideau de fer s'abat sur le Danube, la situation juridique évolue considérablement. Les puissances occidentales sont représentées à la conférence de Belgrade. Mais les seuls signataires de la convention sont les pays du pacte de Varsovie, et les mentions de « pays riverains » ou « pays danubiens », récurrentes dans l'acte final, ne concernent qu'eux. La participation éventuelle de l'Autriche aux commissions créées est évoquée, et subordonnée à la signature d'un traité⁹.

Après les déclarations de principe de liberté, de « renforcement des liens économiques et culturels », la convention rend aux pays riverains le droit de réglementer le trafic commercial¹⁰, sans leur offrir la possibilité d'interdire le

⁹ chose faite en 1960.

¹⁰ **Art. 23.** [...]La navigation sur les autres secteurs du Danube s'effectue conformément aux règles établies par les pays danubiens respectifs, dont le territoire est traversé par le Danube, et, dans les zones où les rives du Danube appartiennent à deux Etats différents d'après les règles établies d'un commun accord entre ces Etats. *Acte final de la convention de Belgrade, 18 août 1948*

transit¹¹. Enfin, elle efface les avoirs, dettes et droit des anciennes institutions dans un protocole additionnel savoureux¹².

¹¹ **Art. 27.** Lorsque les deux rives du **Danube** font partie du territoire d'un même Etat, cet Etat a le droit de mettre les marchandises en transit sous scellés ou sous la garde d'agents des douanes. Un tel Etat a également le droit d'exiger du capitaine, de l'armateur ou du patron, une déclaration écrite attestant seulement qu'il transporte ou qu'il ne transporte pas des marchandises dont l'importation est prohibée par l'État transité, sans avoir toutefois le droit d'en interdire le transit. [...] *idem*

¹² **Protocole additionnel** (*extraits*)

1. Il est constaté que le régime appliqué antérieurement à la navigation sur le Danube, ainsi que les actes qui prévoyaient l'établissement de ce régime et, en particulier, la Convention signée à Paris le 23 juillet 1921, ne sont plus en vigueur.

(footnote continued)

La nouvelle commission siège à Budapest, et y restera après la chute du pacte de Varsovie. En 1998, les pays occidentaux commencent à y être représentés, et si les textes de 1948 ne sont pas tous abrogés, le régime de fait se rapproche du régime antérieur à 1948.

2. Tous les biens ayant appartenu à l'ancienne Commission européenne du Danube sont transférés à l'Administration fluviale spéciale sur le Bas Danube créée conformément à l'article 20 de la Convention à laquelle se rapporte le présent protocole.

3. Il est convenu que toutes les obligations de l'ancienne Commission Européenne du Danube concernant le remboursement des crédits qui lui ont été accordés par la Grande-Bretagne, la France, la Russie et d'autres Etats sont considérées comme éteintes.

4. Les obligations de l'ancienne Commission Internationale du Danube, de même que les obligations de l'ancienne Administration des Portes de Fer et des Cataractes, ainsi que les garanties y afférentes sont considérées comme éteintes.

5. Les biens non liquidés de l'ancienne Commission Internationale du Danube sont transférés à la Commission du Danube prévue à l'article 5 de la Convention à laquelle se rapporte le présent Protocole. La partie des biens de l'ancienne Commission Internationale du Danube, mise à la disposition de l'ancienne Administration des Portes de Fer et des Cataractes et tous les biens de l'ancienne Administration des Portes de Fer et des Cataractes sont transférés à l'Administration fluviale spéciale des Portes de Fer créée conformément à l'article 21 de la Convention à laquelle se rapporte le présent Protocole.

CONSEQUENCES GEOPOLITIQUES

DONNEES POLITICO-ECONOMIQUES

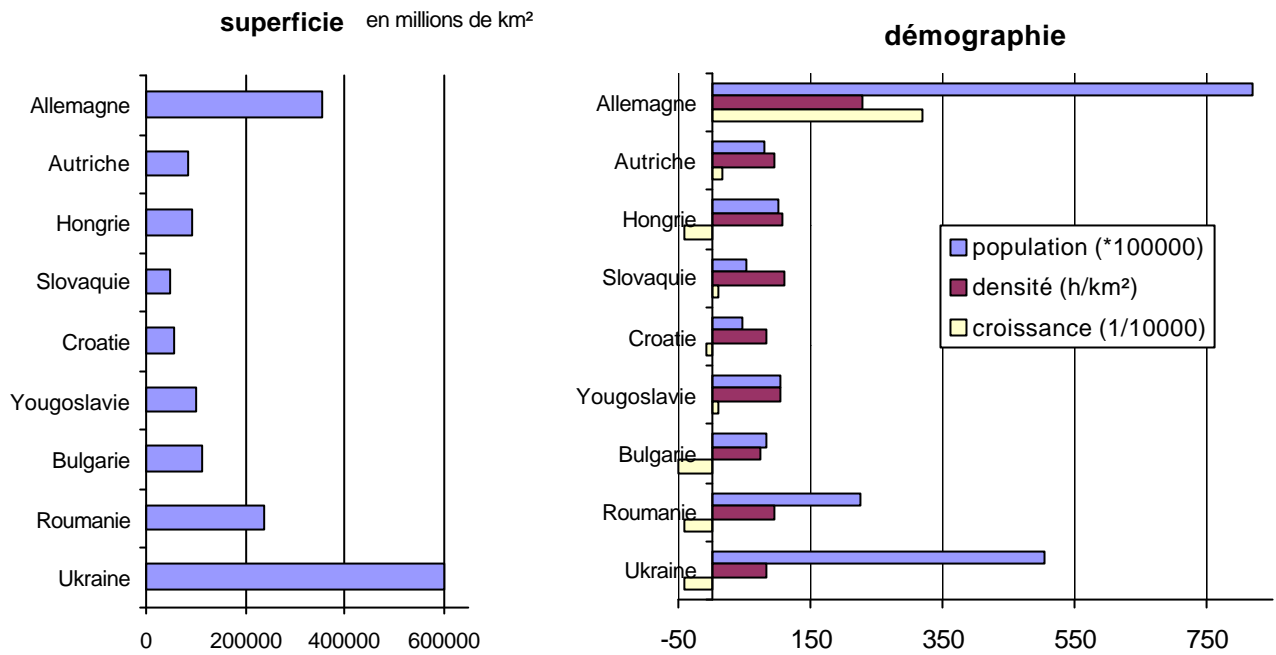


Indicateurs

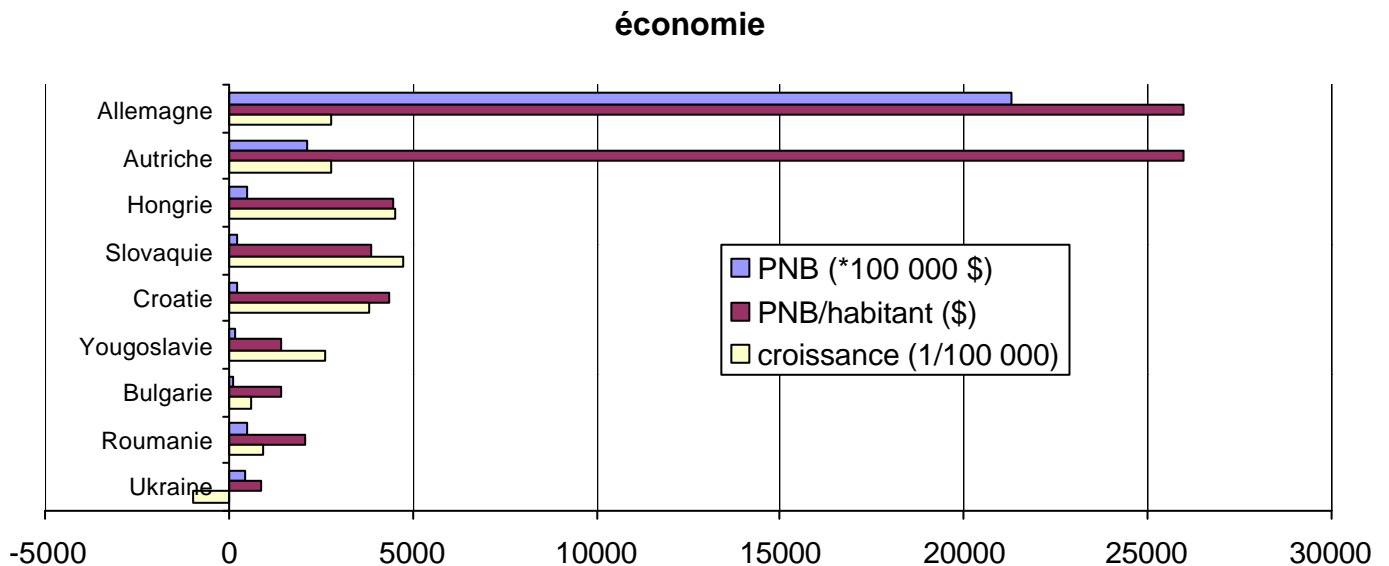
Le Danube draine l'Allemagne, l'Autriche, la Slovaquie, la Hongrie, la Croatie, la Yougoslavie, la Roumanie, la Bulgarie et l'Ukraine. Il ne représente évidemment pas pour tous le même enjeu national, suivant qu'il borde ou traverse, et en fonction du degré d'enclavement de chacun. Nous commencerons par une comparaison brute de quelques chiffres ou indicateurs significatifs permettant d'établir les poids relatifs de ces riverains¹³.

¹³ sources : FMI, Banque mondiale, OCDE, ambassades de France. Certains chiffres, actualisés par extrapolations de 1998, doivent prendre en compte l'influence des derniers événements de façon estimative.

CONSEQUENCES GEOPOLITIQUES



Il convient de remarquer ici que les pays de la CEI qui nous intéressent sont des pays vieillissants malgré leur espérance de vie plus modeste que les pays occidentaux, et le taux de croissance faible ou négatif qui apparaît est avant tout dû à des taux de fécondité parmi les plus faibles du monde (Ukraine : 1)



Les indicateurs de PNB par habitant comme de croissance établissent un classement qui reproduit la division géographique du bassin présentée dans le parcours du Danube. Vu d'Europe occidentale, nous pensons avoir affaire dès le cours moyen du fleuve à des pays « à économie modeste » mais la réalité, on le voit, est plus contrastée, et la différence de dynamisme notable entre les bassins médian et inférieur. Le déséquilibre hérité de la guerre froide, comme cette différence entre

pays de la CEI se retrouve dans la répartition des secteurs de production. Le poids de l'appareil d'Etat augmente d'ouest en est, et reste très important en Roumanie, Bulgarie et Ukraine. Malgré cela, la part des services dans l'activité salariée baisse au cours du même déplacement géographique. Nous mettons de côté les pays en situation provisoire – du moins est-ce souhaitable - de guerre endémique.

Survol politique

Il semble inutile de s'étendre sur les situations de politique intérieure allemande ou autrichienne. Tous les anciens satellites de Moscou ont aujourd'hui adopté des régimes de démocratie parlementaire. Mais la transition politique, comme le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché, se fait dans des conditions plus ou moins faciles, en fonction de la situation antérieure. Certains des processus de construction étatique et nationale conservent un caractère incertain. Il faut d'autre part se défaire de la conception monolithique que l'ex bloc de l'est avait dans l'imaginaire occidental : avant 1989, dans les représentations nationales de chacun des pays d'Europe centrale ou médiane, les voisins étaient concurrents plus que partenaires, tant politiquement, pour limiter la dépendance à l'égard du grand frère, qu'économiquement, dans la course aux investissements occidentaux. L'héritage récent n'est pas un facteur de cohésion.

On peut considérer, pour schématiser, que la situation politico-économique des pays de la région est donnée par l'état d'avancement des négociations pour l'intégration à l'Union européenne. La Hongrie et la Slovaquie, qui n'est pas riveraine du Danube, sont en situation favorable et le fonctionnement de leurs institutions inspire la confiance. La Roumanie et la Bulgarie, plus marquées par l'économie planifiée, privatisent lentement et sont dans une situation de pauvreté encore difficile, la Roumanie flirtant d'autre part depuis plusieurs années avec une crise de remboursement de sa dette. La Slovaquie, économiquement proche de la Hongrie, ne bénéficie pas de la même confiance quant au fonctionnement de ses institutions. L'Ukraine enfin, tragiquement pauvre et touchée de plein fouet par la crise russe, n'intéresse la région que par sa petite participation au trafic commercial sur le fleuve et ses soucis de minorité hongroise, aujourd'hui stabilisés comme les autres par traité. Quoi qu'il arrive elle reste, bon gré, mal gré, totalement ancrée à l'est.

Reste le cas très particulier des républiques nées de la disparition de la République socialiste fédérative de Yougoslavie. Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de revenir sur le détail des drames consécutifs à la chute du régime de Tito, qui ne sont pas réglés. Ils nous intéressent néanmoins sous un angle précis, leur influence sur le développement régional. Les problèmes yougoslaves ne sont pas les seuls freins au développement du Danube, ni même sans doute les plus importants à long terme. Ils sont en revanche certainement les plus contraignants aujourd'hui. Le caractère apparemment tonique du taux de croissance de la Serbie Monténégro et de la Croatie ne doivent pas abuser : l'embargo décrété par les

Nations unies en 1992 et les débuts de la guerre avait fait chuter la production économique de la zone de presque 50% en deux ans. Ce qui différencie les deux pays touche à l'avenir proche. Après avoir parfaitement négocié sa prise d'indépendance au regard de l'opinion internationale, la Croatie s'est posée en bon élève et peut bénéficier sans restriction de l'aide internationale. Sa collaboration est acquise et son évolution économique positive. Au ban des nations tant que son président reste en place, la Serbie est étranglée, d'une part, et prouve aujourd'hui qu'il lui reste des atouts dans le jeu diplomatique régional, d'autre part.

Les relations diplomatiques entre riverains ne sont pas simples. Outre le déchirement de l'ex-Yougoslavie, il subsiste de nombreux points de frictions. Des problèmes anciens liés à des découpages frontaliers discutés sont encore l'objet de divergences, et des difficultés nouvelles naissent avec les différences de dynamisme économique et l'intégration à l'Europe. Le fleuve lui-même est objet de litige. Quelques exemples en seront fournis dans les perceptions nationales.

PROBLEMATIQUE D'ENSEMBLE

La question a été évoquée en préambule. Il est utile de mesurer, pour les riverains et plus largement pour l'Europe, l'intérêt d'un axe danubien dégagé de toute entrave. On a déjà vu la non-correspondance entre les arguments géographiques qui fondent cet intérêt, et l'utilisation chaotique qui fut faite de l'axe au cours de l'histoire, au gré des luttes d'influence politiques. Mais au-delà de la mesure de cet intérêt, et constatant qu'il ne suffit pas à garantir l'usage pacifique de la vallée, il faut évaluer les éléments fédérateurs ou au contraire centrifuges qui pèsent sur son avenir.

Atouts et difficultés

Le caractère de voie de pénétration du Danube dans la vision des Etats depuis deux siècles se déduit sans démonstration de l'ampleur des travaux dont il a fait l'objet¹⁴. Un retour à la carte du paragraphe précédent, nous montre néanmoins qu'il reste frontière sur près de 60 % de son cours en Europe médiane et orientale : Hongrie et Slovaquie ; Serbie et Croatie ; Serbie et Roumanie ; Roumanie et Bulgarie ; Roumanie et Ukraine. Un zoom nous préciserait qu'il est aujourd'hui encore obstacle aux échanges transverses. Il n'y a pas plus d'une quinzaine de ponts routiers et ferroviaires entre Bratislava et Brada. Budapest concentre à elle seule les trois quarts des ponts traversant le Danube en Hongrie.

¹⁴ Cf. *supra* : l'axe fluvial transeuropéen

Nous sommes en Europe. La superposition et l'imbrication des accords, traités bi- ou multilatéraux, groupements d'intérêts économiques ou de défense sont extrêmement denses. Quelques organisations qui participent à la structuration de cet espace danubien seront citées par la suite. On peut noter deux organisations régionales qui tournent certains pays appartenant au bassin du Danube vers l'extérieur de ce bassin. La Hongrie et la Slovaquie appartiennent à la zone de libre échange d'Europe centrale (CEFTA). Symétriquement, et militairement cette fois, la Roumanie et la Bulgarie sont intégrées à un ensemble méridional dans la Force multinationale de sécurité de l'Europe de sud-est. La crise du Kosovo a d'autre part suscité plusieurs initiatives, visant à instaurer la sécurité et la stabilité dans les Balkans parmi lesquelles le Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est de l'Union européenne, et l'initiative pour l'Europe du Sud-Est (IESE) de l'OTAN.

En dehors de ces solidarités multiples et tensions rémanentes entre pays qui entretiennent des relations que l'on peut considérer comme normales, il reste le problème précis des relations belliqueuses entre les composantes de l'ex-Yougoslavie, qui empoisonne les Balkans depuis huit ans. Son avatar aujourd'hui est la mise au ban des nations de La République Fédérale de Yougoslavie. Outre le fait que toute instabilité nuit aux investissements étrangers comme au tourisme, l'embargo décrété contre elle s'est révélé catastrophique pour les échanges régionaux. Elle ne joue pas un rôle significatif dans les échanges directs de la région, sinon pour la Macédoine. En revanche, un quart de la longueur navigable du Danube se trouve sur son territoire et la vallée guide également des voies routières de première importance. Elle est donc un pays de transit sans la collaboration duquel aucun développement durable de l'axe n'est possible.

Elargissement européen

La volonté d'intégrer l'Union européenne et l'OTAN sert de trame de fond à cet environnement compliqué. Cette volonté est confirmée par les efforts consentis pour y parvenir et non seulement par les déclarations des gouvernements, dans lesquels elle est presque obsessionnelle : « il n'y a pas d'autre choix »¹⁵. Cet objectif commun semble en première analyse un facteur majeur de cohésion régionale. Les Etats candidats ont, de fait, employé un argumentaire « danubien » pour étayer leurs orientations vers l'Union européenne, et il n'est pas question d'en nier le caractère fédérateur. Mais une fois de plus la réalité est beaucoup plus nuancée. La logique de ces élargissements est, fort normalement, sélective. Dans ce domaine comme dans d'autres, c'est d'abord sur la base légitime des intérêts nationaux immédiats que se construit la stratégie de chacun des Etats, et il ne faut pas oublier que ces stratégies

¹⁵ Les mémoires des officiers tchèque, hongrois, slovaque et même ukrainien de la 6^{ème} promotion du CID sont également éloquentes sur ce sujet, même si la présence de ces officiers au CID traduit une probable affection pour l'Europe de l'ouest.

sont placées sous le signe du risque par la faiblesse économique et l'instabilité. Toute solidarité de voisinage qui se révélera – ou présentera simplement le risque d'être – une entrave à l'avancement des négociations ne survivra pas à cet égoïsme nécessaire. L'attitude, favorable ou non, des instances supranationales concernées à l'égard de ces solidarités aura une importance fondamentale sur leur évolution.

Environnement

L'Union européenne se dote progressivement de règles cohérentes en matière d'environnement. En 1972, quelques grands principes sont adoptés par les ministres de l'environnement des Etats membres ou adhérents de la Communauté européenne : prévention plutôt que guérison ; caractère transversal des préoccupations d'environnement ; pollueur = payeur. Concernant plus directement les fleuves internationaux, l'attention des Etats est appelée sur le fait que leurs décisions doivent prendre en compte les risques de pollution dans les pays autres que le leur. Il est suivi de programmes d'action en 1977, 1982, 1987 et 1993, ponctués par le titre VII de l'acte unique de 1986. On y trouve le fondement juridique des responsabilités communautaires¹⁶, mais aussi des actions de la Commission en la matière¹⁷. Début 2000, se précise la politique d'environnement communautaire en matière de fleuves internationaux, et la seule « zone de travail » cohérente pour en traiter : le bassin. Parmi les nombreuses exigences de l'Union, celles qui concernent l'environnement font certainement partie des plus difficiles à remplir pour des pays ayant longuement négligé le problème. La meilleure politique du monde en la matière, outre qu'elle représente des dépenses considérables, ne peut donner de résultat que sur le long terme. Les négociations doivent donc porter sur les mesures prises et non sur des résultats, sauf à repousser aux calendes grecques une éventuelle intégration.

¹⁶ « L'action de la communauté en matière d'environnement a pour objet

- De préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement
- De contribuer à la protection de la santé des personnes
- D'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. » *Article 130R*

¹⁷ « La Commission, dans ses propositions prévues [...] en matière [...] de protection de l'environnement, [...] prend pour base un niveau de sécurité élevé. » *Article 100A*

Or, le Danube est un fleuve extrêmement pollué. Les événements de janvier 2000¹⁸ ont attiré sur cette question l'attention du grand public, mais le fond du problème n'a pas été évoqué. La pollution passagère au cyanure, pour dommageable qu'elle soit, est un problème mineur comparé à l'accumulation de métaux lourds, entretenue depuis cinquante ans par une industrie lourde fonctionnant sans aucune norme. Le milieu naturel ne peut éliminer ce type de matériau, tout au plus les filtrer par sédimentation de façon plus ou moins dangereuse à terme pour la faune et la santé publique. Les capacités de filtration du Danube sont saturées, et les spécialistes considèrent qu'une catastrophe écologique majeure sur la faune du delta – classé au patrimoine naturel de l'UNESCO – et de la Mer noire est proche.

PERCEPTIONS NATIONALES

Allemagne et Autriche

L'intérêt de l'Allemagne et de l'Autriche pour le développement du Danube dans la stabilité est direct et affiché. Ces deux pays ont toutes les raisons d'être, du côté occidental, les champions de la stabilisation de la région.

L'Allemagne mène en ex-Europe de l'est un jeu avant tout économique. Même si les investissements privés à l'étranger ont un peu marqué le pas avec le ralentissement de croissance survenu en 1998/1999, ils restent soutenus par le gouvernement et ne constituent en rien un tropisme nouveau. Sur l'ensemble de la zone danubienne, elle est, de loin, le premier investisseur étranger.

L'Autriche n'a pas attendu la chute du pacte de Varsovie pour jouer son rôle de carrefour naturel entre les deux mondes de l'époque. Elle est intéressée par toute augmentation des flux commerciaux entre l'Europe de l'ouest et la vallée du Danube, et souffre du taux de circulation routière induit par cette position de carrefour. Elle a misé gros sur cette croissance et ré équipé lourdement plusieurs de ses ports afin de favoriser sa composante fluviale. Durant le second semestre de 1998, la présidence de l'Union européenne a échu à l'Autriche. Wolfgang Schüssel, à

¹⁸ Dans la nuit du 30 au 31 janvier 2000, des pluies abondantes au nord-ouest de la Roumanie ont fait céder les digues de bassins de décantation d'une mine d'or exploitée par une société australo-roumaine. Ces bassins contenaient une solution riche en cyanure, mais également d'autres matériaux particulièrement polluants. Ces produits se sont déversés dans le Samos, affluent de la Tisza, provoquant localement une concentration de cyanure 800 fois supérieure aux maxima admis comme non dangereux. Traversant la Hongrie, la zone polluée est revenue en Roumanie considérablement diluée, après avoir empoisonné une grande quantité de poissons. Cet événement a provoqué de vives tensions avec la Hongrie, malgré la transparence dont a fait preuve le gouvernement roumain. Une expertise réalisée par des spécialistes internationaux de la pollution des eaux a confirmé la gravité de l'état de pollution du Danube.

l'époque ministre des Affaires étrangères, avait fait remarquer : « *L'Autriche partage près de la moitié de ses frontières avec des pays candidats, ce qui explique le fait que la réussite de l'élargissement nous tient donc particulièrement à cœur* »¹⁹. En revanche, et cela est plus discrètement exprimé sur la scène internationale, elle craint la perte de contrôle des flux migratoires. Elle connaît aujourd'hui des difficultés à assurer l'imperméabilité de la frontière de l'espace de Schengen face à la Hongrie, la Tchéquie et la Slovaquie et sait ce que lui coûterait une ouverture prématurée de ces frontières. Ceci lui donne une position un peu ambiguë à l'égard de ses voisins de l'est et du sud : favorable à leur intégration à l'ensemble européen, elle reste tenante d'une grande orthodoxie quant aux critères retenus pour cette intégration, tant en matière de santé économique que de maîtrise des frontières extérieures de l'Europe.

Hongrie et Slovaquie

La transition politique en Hongrie s'est faite en douceur en 1989, par modification de la constitution. Elle est entrée la première des pays de l'est au conseil de l'Europe, et a clairement choisi la voie de l'intégration européenne. Cela dit elle fait partie des nombreux pays dont les frontières héritées de la première guerre mondiale ne correspondent pas aux données de peuplement. Elle n'a presque aucune frontière naturellement définie. Le traité de Trianon, qui lui fut particulièrement défavorable, « n'a jamais été réparé », et la situation des minorités magyares, slovaques, croates, ukrainiennes et roumaines reste un sujet d'intérêt, officiellement traduit dans la révision de la constitution. Ce motif de frictions est aujourd'hui contenu par des accords bilatéraux. De 1956 à 1989, le modèle de socialisme hongrois, peu rigide et ouvert à l'occident, a permis la transition avec une certaine facilité. Son intégration à l'Union européenne, de ce fait en excellente posture, ne l'empêche pas de connaître d'autres solidarités, plus régionales, avec la zone de libre échange d'Europe centrale (CEFTA).

Le gouvernement hongrois est sensible au risque d'isolement régional, évoqué précédemment, lié à son entrée dans les instances occidentales, qu'il s'agisse de l'U.E. ou de l'OTAN. Il aura, pendant la première phase de ces élargissements, peu (U.E.) ou pas (OTAN) de frontières communes avec un autre membre. Tout en estimant que le retard des autres candidats est « ... *le prix d'une stratégie illusoire fondée sur le maintien partiel du système précédent* »²⁰, il entend se prémunir contre ce risque par une politique forte de coopérations régionales. Les premières victimes de divergences entretenues seraient en effet les minorités auxquelles la Hongrie tient tant, du moins le craint-elle. Des unités militaires binationales sont en cours de

¹⁹ 7 jours Europe, 6/7/1998

²⁰ A. Barsony, vice-président de la commission des Affaires étrangères au parlement hongrois. 1998

montée en puissance avec la Slovénie, d'une part, et la Roumanie, d'autre part, accompagnées de déclarations fortes sur la preuve ainsi établie que l'entrée dans l'OTAN ne pénalise pas la collaboration régionale. Malgré cette volonté affichée de part et d'autre, la violente réaction hongroise à la pollution de la Tisza fin janvier 2000 montre que les vieux antagonismes peuvent resurgir brutalement. Les relations avec l'Ukraine sont également normalisées, mais celle-ci est, dans l'optique hongroise, hors course car définitivement dans l'ombre russe. C'est finalement avec le voisin slovaque que les choses sont les plus délicates.

La Slovaquie est née de la scission de la République tchécoslovaque fédérale en 1993, quatre ans après la « révolution de velours » qui la vit sortir du régime communiste. Membre de la CEFTA, elle marche en matière politique sur les traces de sa voisine. Peut-être aurait-elle fait partie du même « lot » quant à l'intégration dans les institutions européennes si l'Union n'avait conçu quelques doutes sur le bon usage qu'elle faisait de ses nouvelles institutions. Les relations avec la Hongrie se sont officiellement normalisées en 1995, un différend sur l'équipement hydroélectrique du Danube ayant envenimé leurs relations depuis 1989 sur fond de problème de minorité²¹. Dans les faits, quoique le statut des minorités hongroises soit favorable dans les textes, l'application effective des mesures convenues en 1995 par les autorités slovaques est mise en doute par les Hongrois.

Roumanie et Bulgarie

Les pays situés sur le cours inférieur du Danube ont comme les précédents misé sur le nord ouest comme direction privilégiée de relations internationales. Mais les exigences de l'Europe de l'ouest retardent, au moins provisoirement et quelles que soient les déclarations des instances européennes, le développement de ces relations, ceci n'étant pas dit pour remettre en cause la validité de telles exigences. En effet, plus que les promesses d'aide faites par les gouvernements occidentaux, c'est l'ouverture du marché qui fournira les principaux éléments d'un développement économique durable. De toute façon, les autres directions semblent promises, économiquement tout du moins, à un avenir limité : avec le sud, économiquement moins attractif, les communications resteront toujours difficiles (on le verra dans la perception bulgare). Quant aux grands voisins de l'est, ils sont

²¹ En 1977, les gouvernements hongrois et tchécoslovaque avaient signé un accord pour la construction, sur les sites de Nagymaros et Gabčíkovo, de deux importants barrages. Les modifications de cours du Danube envisagées furent à l'origine d'un violent mouvement de contestation fondé sur des motifs d'environnement, lequel conduisit le gouvernement magyar à dénoncer l'accord de 1977, et à renoncer au barrage de Nagymaros. Le projet de Gabčíkovo, désormais modifié, fut repris par les autorités slovaques. Sans la retenue de Nagymaros, il menaçait des terres agricoles et nappes phréatiques de territoires occupés par des minorités hongroises. Ceci devint rapidement un casus belli entre Etats. Le règlement négocié de la question imposa une révision profonde des travaux.

gravement imprévisibles, et s'il n'est pas question de laisser les relations diplomatiques se dégrader, il n'est à l'inverse pas possible d'en faire un support économique stable.

La Roumanie, dont les conditions de sortie du régime Ceausescu ne sont pas encore et ne seront peut-être jamais complètement éclaircies, a néanmoins réalisé sa transition démocratique, et est un partenaire diplomatique parfaitement accepté de la communauté internationale. Sa situation économique, caractérisée par un endettement considérable, a amené plusieurs propriétaires, institutionnels ou privés, à brader une partie de sa flotte commerciale qui représentait un capital essentiel. L'un des points de force de la Roumanie est pourtant lié à la transition de la navigation fluviale à la navigation maritime, source potentielle d'activité portuaire importante. D'une façon générale, ce pays mise beaucoup sur les corridors de transport paneuropéens, dont trois ont pour extrémité le port de Constanța, et plus précisément sur leur volet transport énergétique. L'espoir est fondé sur les estimations de demande en hydrocarbures des pays européens, appelée à doubler dans les vingt-cinq prochaines années, les estimations du même type faites sur les pays riverains de la Mer Noire, plus favorables encore quoique moins précises, et enfin sur la mise en exploitation probable des gisements de pétrole et de gaz naturel d'Asie centrale et du Caucase. Le pari de devenir une plaque tournante du transport énergétique européen n'est pas gagné, loin s'en faut, et passe entre autres par la valorisation effective de ces corridors de transport le long du Danube. Or, ces voies peuvent être concurrencées par d'autres, très septentrionales (Varsovie, Berlin), ou au contraire maritimes par le Bosphore, et des choix impliquant des investissements aussi colossaux pourront difficilement être remis en question une fois effectués. Du point de vue militaire, la Roumanie a confié aux Etats-Unis la formation de ses sous-officiers. Il n'est pas possible de présager de l'avenir de cette collaboration.

La Bulgarie ne jouit pas de ces débouchés, et souffre au contraire d'un isolement géographique prononcé : un pont la lie à la Roumanie, auquel il faut ajouter une modeste route vers Constanța et un certain nombre de bacs au débit ridicule ; trois routes de montagnes et une unique voie ferrée ouvrent l'accès au sud ; enfin les ports de Varna et Bourgas sur la mer noire ne peuvent rivaliser avec Constanța. On comprend que le blocus de la Serbie n'ait pas été totalement étanche du côté bulgare. L'établissement de communications dignes de ce nom est une nécessité vitale pour la Bulgarie, qui réclame l'implication occidentale dans des projets d'envergure.

LES ENJEUX ACTUELS

(LA DONNE APRES L'OPERATION ALLIED FORCE)

Le nouveau départ du Danube après la fin du COMECON, on l'a vu, n'est pas une chose acquise. Mais le mouvement est aujourd'hui complètement interrompu, du fait du blocage diplomatique et technique lié aux ponts de Belgrade et de Novi-Sad, détruits par l'aviation alliée au cours de l'opération Allied Force. Cette interruption a tout d'abord des effets directs de retardement, que nous évoquerons en premier lieu. Si elle se prolonge, elle pourrait produire des effets indirects plus graves qu'un simple retard, par aggravation des arguments centrifuges évoqués dans les paragraphes précédents et valorisation de voies de communications concurrentes. En revanche, la brutale démonstration du pouvoir qu'a la Serbie de peser sur l'économie régionale met en valeur les positions relativement prudentes que nombre de voisins ont maintenu à l'égard des belligérants d'ex-Yougoslavie.

NOUVELLES ENTRAVES AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

Le problème des réfugiés kosovars pèse lourd sur certains des pays les plus pauvres d'Europe, aux frontières de la région qui nous intéresse. L'arrêt de la navigation sur le Danube, quant à lui, a frappé l'ensemble des revenus des pays de toute la zone. Des entreprises aussi diverses que celles des producteurs d'acier autrichiens, des transporteurs par barge bavarois, des armateurs slovaques et des affréteurs roumains ont toutes vu leurs affaires affectées. Lorsque la situation diplomatique sera clarifiée – un pronostic sur le délai et les modalités de cette stabilisation n'entre pas dans le champ de ce travail - il faudra encore au moins six mois pour libérer le chenal²². Mais les problèmes techniques de rétablissement de la navigabilité ne sont qu'un petit aspect de la question.

Le transport

Le nouvel élan donné par l'écroulement du pacte de Varsovie, en partie brisé par les restrictions imposées pendant l'embargo de l'ONU, venait tout juste de se remettre de ces restrictions. Il est aujourd'hui complètement arrêté, pas sur de courtes distances, mais dans « *ce qui fait l'intérêt majeur du Danube, relier la mer Noire à l'Europe de l'Ouest* »²³. Pour les grands fréteurs ukrainiens, roumains, bulgares, hongrois, voire autrichiens et même allemands, cela signifie des pertes très importantes, tant à cause de l'interruption du commerce de transit que du blocage

²² D'après Herbert Petsnig, gérant de DDSG Cargo, entreprise de frétage hongroise

²³ Hellmuth Strasser, diplomate autrichien

de bateaux et de marchandises du « mauvais » côté du fleuve²⁴. Nous avons vu que ces activités sont essentielles pour l'économie roumaine en particulier. Il faudrait ajouter aux pertes une centaine de navires qui se sont échoués avec leur cargaison dans la partie yougoslave du fleuve²⁵.

Les industries

Certains acheteurs de matières premières (aciéries autrichiennes ou allemandes) sont en mesure d'encaisser les surcoûts entraînés par le passage du fleuve au rail : 20 shillings la tonne, par exemple, pour un transport de minerai de fer des mines d'Ukraine à une aciérie autrichienne²⁶. Ce n'est évidemment pas le cas de tous. En particulier, un pays enclavé comme la Hongrie peut voir de nombreuses activités s'interrompre ou ralentir, faute d'avoir cette capacité. Quoi qu'il arrive, la position concurrentielle des exportateurs de matières premières est très affaiblie, et pourrait l'être de façon létale pour certains producteurs si le blocage dure. On a vu la fragilité économique des pays producteurs. La situation des pays exportateurs de denrées agricoles (actuellement le trafic se fait plutôt dans l'autre sens) est la même, pour les mêmes raisons.

L'ampleur des investissements venant des pays d'Europe de l'ouest ou des Etats-Unis est directement liée aux risques d'instabilité, ainsi qu'aux débouchés probables. Les facteurs qui, en cette occurrence, pèsent sur l'activité locale sont en même temps une cause de baisse d'investissements étrangers. Ceux-ci ont un effet démultiplicateur sur les difficultés ou facilités des économies nationales.

Le tourisme

L'interruption du trafic n'est qu'un facteur du ralentissement de l'activité touristique. D'une façon générale, l'instabilité chronique des Balkans pourrait tarir cette source importante de rentrée de devises fortes. Pourtant l'attrait de régions fermées pendant toute la guerre froide a été le plus fort jusqu'en 1999. La Croatie en fournit un exemple flagrant : en 1998, malgré les secousses subies pendant les cinq années précédentes, ce secteur avait encore procuré des recettes en devises d'un montant de 2,7 milliards de dollars (2,5 milliards de dollars en 1997). Elles avaient sensiblement contribué à limiter le déficit de la balance courante qui s'élevait

²⁴ La Bulgarie évalue à un tiers la proportion de sa flotte marchande immobilisée.

²⁵ Radisa Djordjevic, chef du directoire yougoslave de la Navigation internationale sur le Danube

²⁶ *Financial Times*, avril 1999

la même année à 1,6 milliard de dollars contre 2,4 en 1997²⁷. Le manque à gagner est évalué par les autorités croates en 1999 est de 50%, et si les pays voisins n'ont pas communiqué sur ce thème, il semble clair que la situation de certains dans ce secteur est identique ou pire.

INITIATIVES INTERNATIONALES ET NECESSITES LOCALES

L'exemple de la Bosnie et celui, plus vaste et bien connu en France, de l'Afrique montrent que l'aide internationale, pour indispensable et bénéfique qu'elle soit à court terme, peut se révéler un facteur de dépendance durable plus qu'un facteur de croissance durable. Or, beaucoup plus que dans les exemples cités, il s'agit ici de remettre en exploitation un important potentiel mis en jachère par les turbulences de l'histoire.

Avec ou sans la Serbie-Monténégro

C'est ce qui fait l'intérêt des idées fondatrices du Pacte de Stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Adopté le 10 juin 1999 par le Conseil européen de Cologne, il a pour fondement le soutien des mécanismes de coopération intra régionale intégrant les dimensions politique, économique et sécuritaire. Le pacte propose aux pays concernés d'être les concepteurs et les acteurs des solutions de paix et de développement. Sa structure se décompose en trois tables de travail, chargées des questions de démocratisation, de reconstruction économique et de sécurité, de telle sorte que l'ensemble des problèmes évoqués dans ces lignes trouvent des solutions coordonnées. Les promoteurs du Pacte de Stabilité ont voulu lui conférer le rôle d'une enceinte politique destinée à canaliser, coordonner et catalyser les initiatives existantes afin d'en améliorer le rendement. Il ne s'agit pas d'ajouter aux multiples organisations de toutes sortes un nouveau projet indépendant.

D'autre part, la sous-table « défense et sécurité » entend prolonger la donne établie par l'article V des accords de Dayton, lequel prévoit la présence de la République Fédérale de Yougoslavie à la table des négociations. C'est de toute évidence un point de divergence avec la volonté diplomatique américaine d'isoler Belgrade. L'Europe s'est jusqu'ici alignée sur la position américaine dans le règlement de cette crise, et ce depuis la discussion des accords de Rambouillet. Le « concert des nations » semble assez harmonieux sur ce point, et les pays dans le besoin qui font l'objet de cette étude peuvent difficilement afficher une position discordante. Malgré cela, plusieurs voisins de la République fédérale de Yougoslavie ont appliqué l'embargo depuis sa mise en route avec un manque de rigueur à peine masqué. Les gouvernements bulgare, roumain et hongrois font aujourd'hui

²⁷ Chiffres extraits d'un article du *Neue Zürcher Zeitung* (Zurich) avril 1999

prudemment mais de façon répétée des déclarations sur la nécessité d'associer tous les pays de la zone au règlement négocié des problèmes balkaniques et de rétablir toutes les voies de communication²⁸. Comme l'ont montré la géographie de la zone et la position géoéconomique de certains acteurs, la libre circulation sur le carrefour yougoslave est vitale pour plusieurs voisins, et condition nécessaire, sinon suffisante, de la structuration de la région autour du Danube. On peut établir ainsi une caricature des positions en présence :

Localement, la volonté d'inclure la R.F.Y. dans les débats semble aujourd'hui majoritaire, malgré la position de la Croatie.

Il n'y a de solution acceptable pour les Etats-Unis et l'OTAN que contre l'actuel régime yougoslave.

L'Union européenne, sans doute en mesure d'arbitrer ce débat, ne semble pas prête à se distinguer des Etats-Unis sur un tel dossier mais en revanche aimerait ne pas leur en laisser le contrôle.

L'issue des négociations sur la composition et les orientations de cette sous-table sera symptomatique du poids relatif des tenants de ces positions opposées. Assurer la pérennité de l'OTAN malgré la disparition du Pacte de Varsovie fut une justification suffisante pour déclencher de l'opération Allied Force. Il est plus difficile aujourd'hui de déterminer la raison de fond de la position américaine : idéaliste et liée à la présence de M. Milosevic ou réaliste car la route danubienne peut se révéler concurrente d'autres routes, d'approvisionnement énergétique en particulier, mieux maîtrisées par les Etats-Unis ? Quoi qu'il en soit elle est contraire à court terme au développement de l'axe danubien. Il y a là certainement un enjeu de court terme.

Les frontières

Les occidentaux sont par ailleurs extrêmement attachés à l'intangibilité des frontières, et les Français plus encore que les autres. Pendant l'entre deux guerres, toute atteinte aux articles des traités de Versailles, Saint Germain et Trianon aurait été perçue par les démocraties comme une remise en cause de la victoire (de la « der des der »). A cela se sont ajoutées des raisons idéologiques liées à la peur de voir resurgir les empires dont l'anéantissement était devenu un but de guerre. Les frontières inventées par ces traités étant artificielles, on sait les conséquences de

²⁸ « Les nouveaux pays membres vont permettre à l'alliance de mieux comprendre [...] les Balkans. Nous avons une histoire commune avec eux, ils nous connaissent bien et nous les connaissons bien ». Ou encore : « Il serait souhaitable que la Yougoslavie redevienne ce qu'elle a toujours été pour nous, à savoir un partenaire commercial majeur, mais nous ne pouvons agir seuls. Nous ne pouvons que plaider sa cause auprès de différentes institutions [...] » I. Gyarnati, Secrétaire d'Etat adjoint de la Défense hongroise.

cette intransigeance et des frustrations qu'elle engendra chez les vaincus de 1918-1919. Le fait a été analysé sous tous ses aspects depuis. Pourtant l'héritage est encore là en de nombreux points du vieil empire austro-hongrois, et nous n'avons pas abandonné notre répulsion pour les remises en cause de frontière.

Les problèmes balkaniques de la fin du XX^{ème} siècle se sont néanmoins soldés par des scissions et des mouvements de frontière. Malgré les intentions affichées à Rambouillet, le problème du Kosovo se dirige vers un règlement de ce type. Il semble donc intéressant de se pencher sur la vision actuelle des pays concernés au premier chef. Le discours favorable à une révision des limites en place n'est pas réservé aux exploiters de frustrations nationalistes, mais devient assez courant dans les élites hongroises ou roumaines. Les responsables politiques et diplomates l'abordent sans complexe particulier. L'ouverture de tels débats n'est de toute évidence pas sans danger, mais les refuser empêche les intéressés d'en traiter par voie diplomatique. Toutes proportions gardées, le terreau sur lequel un Milosevic sème des idées ultra nationalistes est préparé par cette contrainte étrangère comme l'avaient été d'autres terreaux aux tentations totalitaires dans les années trente. Sans réduire l'analyse de situations aussi complexes à un facteur comme celui-là, il est irréaliste de le négliger, et de tenir pour nécessairement valides dans ces régions les principes qui prévalent dans les relations franco-allemandes ou dans celles des Etats-Unis avec le Canada.

CONCLUSION

Les riverains méditent sur le précédent de l'Irak où les sanctions économiques sont toujours en vigueur près de neuf ans après la guerre, sans que le régime de Saddam Hussein chancelle. « *Un même scénario signifierait la condamnation à mort du nouveau Danube, dit-on chez ses partisans les plus actifs, à Munich et à Vienne. Avant même qu'il n'ait fait ses preuves. Et donc l'emprisonnement de l'Europe dans une seule dimension, atlantique et nordique.*²⁹ » L'idée du pacte de stabilité, pour porteuse d'espoir qu'elle soit, est dépendante de l'énergie et des « preuves d'amour » financières et politiques que ses promoteurs sont disposés à lui accorder. Force est de constater, passée l'initiative d'origine, que les propositions concrètes de l'U.E. tardent à se manifester et que, faute de se remplir, la coquille vide risque de se briser. La présidence de l'Union sera sous peu française...

L'OTAN milite pour des solutions plus dépendantes à terme de la présence militaire occidentale, moins globales dans l'appréhension des problèmes à traiter conjointement, et de notre avis moins naturelles car « importées ». Mais les pays du Danube savent par expérience que, venant du Conseil de l'Atlantique Nord, ce qui est dit est fait. L'urgent étant de sortir de la situation actuelle, ils seront sous peu contraints de choisir entre une solution, peut-être proche de leurs désirs, mais qui ne débouche pas, et une solution peu satisfaisante mais accompagnée de gestes concrets.

Peut-être enfin devons-nous accepter l'idée de recompositions territoriales négociées si nous voulons voir la dimension sud-est de l'Europe se structurer autour de son axe naturel.

²⁹ Michel Gurfinkiel. Valeurs actuelles du 16 oct 1999