

N° 669

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> juillet 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la perspective européenne du Monténégro,*

Par M. Simon SUTOUR,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UNE JEUNE DÉMOCRATIE FRAGILISÉE PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE</b> .....	7
A. <b>VERS UNE RECONFIGURATION DE LA SCÈNE POLITIQUE ?</b> .....	8
1. <i>Un paysage politique figé depuis l'indépendance</i> .....	8
2. <i>Vers un renversement d'alliance ?</i> .....	9
3. <i>Quelle alternative possible ?</i> .....	10
B. <b>UNE ÉCONOMIE EN TRANSITION, FRAGILISÉE PAR LA CRISE</b> .....	11
1. <i>Un pays endetté qui peine à moderniser ses structures</i> .....	11
2. <i>... mais qui dispose d'un potentiel indéniable</i> .....	12
3. <i>L'euro : atout ou handicap ?</i> .....	13
<b>II. UN ENGAGEMENT EURO-ATLANTIQUE INDÉNIABLE</b> .....	15
A. <b>L'ADHÉSION À L'OTAN, PRÉALABLE À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?</b> .....	15
1. <i>Un engagement atlantique constant de la part des autorités</i> .....	15
2. <i>... qui ne suscite pas d'adhésion populaire</i> .....	16
3. <i>Une adhésion conditionnée à la poursuite des réformes</i> .....	16
4. <i>Quelles conséquences sur les relations avec la Russie ?</i> .....	17
B. <b>L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : OBJECTIF 2020 ?</b> .....	18
1. <i>Une perspective européenne réaffirmée à plusieurs reprises</i> .....	18
2. <i>Les chapitres 23 et 24 révélateurs des faiblesses structurelles du Monténégro</i> .....	20
3. <i>L'économie du Monténégro en question</i> .....	22
4. <i>Une volonté clairement affichée d'adhérer rapidement</i> .....	23
<b>CONCLUSION</b> .....	25
<b>EXAMEN PAR LA COMMISSION</b> .....	27
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	29







---

## AVANT-PROPOS

Indépendant depuis 2006, le Monténégro s'est vu reconnaître le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne en décembre 2010. Les négociations se sont ouvertes un an et demi plus tard et mettent en avant conformément à la nouvelle approche promue par l'Union européenne les questions relatives à l'État de droit et au fonctionnement de la justice. Si le Monténégro a été relativement épargné par les guerres de sécession qui ont déchiré l'ancienne Yougoslavie au cours des années quatre-vingt-dix, il reste aux plans juridique et économique un pays en transition vers les standards européens. S'il donne l'image d'un pays résolument tourné vers un avenir euro-atlantique, celui-ci suscite encore des réserves au sein de l'opinion publique qui semble crispée sur la question de son identité, huit ans après la séparation d'avec la Serbie.

La question de l'adhésion à l'Union européenne mais aussi à l'OTAN n'est par ailleurs pas anodine au sein d'un pays dont le premier partenaire économique reste la Russie. La crise ukrainienne n'est ainsi pas sans incidence sur la scène politique monténégrine alors que le gouvernement a opté pour un discours de fermeté à l'égard de Moscou.

C'est à l'aune de ces événements, que le président de la commission des affaires européennes s'est rendu au Monténégro du 27 au 30 mai 2014, à l'invitation de son homologue du Parlement monténégrin, M. Slaven Radunović. Ce rapport tire les enseignements des entretiens organisés sur place.

*Le Monténégro en quelques chiffres*

**Superficie** : 13 812 km<sup>2</sup>

**Population** : 620029 habitants

**Densité** : 44,9 habitants au km<sup>2</sup>

**PIB (2013)** : 3 milliards d'euros

**Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (2010) :**

- Agriculture : 10 %

- Industrie : 20,1 %

- Services : 69,9 % (dont tourisme 15 %)

**PIB par habitant en SPA (2013)** : 4 838 euros<sup>1</sup>

**Taux de croissance (2013)** : 3,5 %

**Solde budgétaire (2013)** : - 3,9 % du PIB

**Taux d'endettement (2013)** : 73 % du PIB

**Taux d'inflation (2013)** : 2,1 %

**Taux de chômage (2013)** : 15 %

---

<sup>1</sup> Exprimé en standard de pouvoir d'achat, c'est à dire corrigé des effets de change et de prix.

## I. UNE JEUNE DÉMOCRATIE FRAGILISÉE PAR LA CRISE ÉCONOMIQUE

L'indépendance du Monténégro, acquise en 2006, ne tire pas directement parti de conditions géographiques, démographiques ou ethniques spécifiques. Petit territoire (13 812 km<sup>2</sup>), le Monténégro est, en effet, avec 620 000 habitants, moins peuplé que la province autonome serbe de Voïvodine. La réalité d'un groupe ethnique monténégrin est également sujette à caution.

Lors de leur conquête des territoires balkaniques au VII<sup>ème</sup> siècle, les Serbes s'installèrent dans une vaste région qui s'étend de l'actuelle Belgrade aux côtes de l'Adriatique. Les victoires ottomanes de la fin du XIV<sup>ème</sup> siècle séparent Serbes du nord placés sous domination directe de la Sublime Porte et Serbes du sud, protégés par le relief montagneux (massif du Durmitor). Isolés autour de Cetinje, au pied du mont Lovtchen, et placés au XV<sup>ème</sup> siècle sous suzeraineté théorique des Turcs, les Serbes mettent progressivement en place une théocratie élective, destinée à fédérer les trente tribus qui peuplent la région. Le XVIII<sup>ème</sup> siècle est marqué par l'établissement d'un pouvoir central fort et moderne, autour de la dynastie des Njegoš. Pierre I<sup>er</sup>, dont le règne s'étend de 1782 à 1830, promeut ainsi une assemblée représentative et une organisation judiciaire codifiée et novatrice. Sa politique étrangère est fondée sur la poursuite de l'alliance poussée avec la Russie et la lutte contre Istanbul, obtenant des Ottomans une reconnaissance de l'indépendance de son territoire en 1799. Le développement du pays, reconnu par la France et l'Autriche et dont le régime est désormais laïc, est poursuivi par ses successeurs Pierre II et Nicolas I<sup>er</sup>. Ce dernier obtient du Congrès de Berlin de 1878 la reconnaissance internationale de sa principauté et des extensions territoriales au Nord, à l'Est (annexion de Podgorica) et au Sud (ports d'Antivari et Dulcigno). Le Monténégro est officiellement érigé en royaume en 1910. Allié aux Serbes dans les guerres balkaniques, son territoire est envahi par l'armée autrichienne en 1915, puis intégré au Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes (rebaptisé royaume de Yougoslavie en 1929) créé à l'issue du premier conflit mondial, sans autre forme de reconnaissance. Parenthèse faite du régime fantoche mis en place par les Italiens en 1941, le Monténégro ne retrouve son autonomie qu'en 1945, date à laquelle il devient une des six Républiques fondatrices de la Yougoslavie titiste.

La spécificité monténégrine tient, de fait, plus à son autonomie préservée contre l'envahisseur (les Monténégrins sont alliés des Russes lors des guerres d'Illyrie contre les armées napoléoniennes) et au développement concomitant de structures politiques, économiques et juridiques propres, qu'à des critères ethniques ou culturels. Le XIX<sup>ème</sup> siècle a, par ailleurs, légitimé le décalage entre la taille de ce territoire et son poids sur la scène internationale. Cet orgueil national fut en 2006 un des arguments importants du courant indépendantiste.

L'opposition frontale de certains membres du gouvernement monténégrin au régime de Slobodan Milošević après les accords de Dayton en 1995 a réveillé le sentiment patriotique, permettant d'ériger le Monténégro en contre-exemple d'une Serbie jugée ultra-nationaliste et nostalgique, embourbée dans le conflit au Kosovo. Cette option largement autonomiste a été légitimée par la communauté internationale au travers des aides financières étrangères accordées durant la guerre au Kosovo en 1999.

L'accord de Belgrade du 14 mars 2002, conclu sous les auspices de l'Union Européenne, prévoit le remplacement de la République Fédérale de Yougoslavie, réduite à un binôme Serbie-Monténégro, par un État Commun, garant de l'autonomie de chacun des membres et interlocuteur privilégié en vue dans un premier temps de la signature d'un Accord de Stabilisation et d'Association, prélude à l'intégration européenne. La communauté d'États est instaurée pour trois ans. À l'expiration de ce moratoire, le gouvernement de Milo Djukanović, homme fort du pays depuis 1991, organise un référendum qui débouche sur l'indépendance du Monténégro, 55,5 % des électeurs s'étant déclarés favorables à la séparation d'avec la Serbie. L'indépendance est officiellement proclamée le 3 juin 2006, le Monténégro étant admis à l'ONU le 28 juin suivant.

#### *A. VERS UNE RECONFIGURATION DE LA SCÈNE POLITIQUE ?*

##### **1. Un paysage politique figé depuis l'indépendance**

Le paysage politique monténégrin est marqué depuis 1991 par une très grande stabilité et l'hégémonie du parti démocratique des socialistes (DPS) de Milo Djukanović, nommé pour la sixième fois Premier ministre à l'issue des élections législatives anticipées du 14 octobre 2012. L'ancien Premier ministre, M. Igor Lukšić, a été, quant à lui, nommé vice-Premier ministre, en charge notamment de l'intégration européenne. Le président de la République, Filip Vujanović, également issu du DPS, a été réélu au premier tour des élections organisées le 7 avril 2013. Il s'agit de son troisième mandat consécutif. Si la Constitution ne prévoit que deux mandats successifs, des juristes ont estimé que le premier mandat de M. Vujanović avait débuté en 2003, date à laquelle le Monténégro n'était pas encore indépendant, et rendu ainsi possible sa candidature.

Cette permanence à la tête de l'État et du gouvernement ne saurait occulter une tendance au renouvellement de la classe politique. Les dernières élections législatives n'ont, ainsi, pas permis au DPS et à ses alliés – le parti social démocratique (SDP) de M. Ranko Krivokapić, président du Parlement et le parti libéral (LP) – d'obtenir la majorité absolue au Parlement qui comprend 81 sièges. La coalition gouvernementale doit de fait s'appuyer sur les représentants des minorités albanaise, bosniaque et croate. Dans le même temps, l'opposition jusque-là incarnée par le parti du peuple socialiste (SPS),



---

mouvement pro-serbe, s'est pour partie recomposée avec la réunion de plusieurs petites formations également pro-serbe au sein du Front démocratique de M. Miodrag Lekić, ancien ministre des affaires étrangères et enseignant à l'université *La Sapienza* de Rome, et l'émergence du mouvement pro européen « Monténégro positif ». Cette reconfiguration de l'opposition s'est traduite jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2013 par un boycott par le Front démocratique des travaux parlementaires. Cette pratique, dénoncée par l'Union européenne, masque les difficultés d'une opposition divisée à proposer un programme ambitieux pour le pays.

## 2. Vers un renversement d'alliance ?

L'annonce, le 20 février dernier, d'un accord de coalition au niveau local à Podgorica entre le SDP, partenaire du DPS au plan national, et *Monténégro positif* constitue une nouvelle étape de cette recomposition de la scène politique. Cette alliance, mise en place dans l'optique des élections municipales du 25 mai 2014, se veut ouverte à tous les acteurs aspirant à l'État de droit et à la promotion des valeurs-euro-atlantiques. La stratégie du SDP reste cependant aléatoire, comme en témoigne son alliance avec le DPS au sein de la ville de Zabljak. Le parti de M. Krivokapić est aujourd'hui accusé par le DPS d'être « *contre le pouvoir, bien qu'il en fasse partie* ». Le SDP avait déjà manifesté son opposition à la troisième candidature de M. Vujanović à la tête de l'État. Le SDP s'est par ailleurs allié le 21 mars au SNP pour voter contre le projet de loi amendant la loi-cadre relative aux élections des députés et conseillers municipaux. Ce texte introduit, à l'initiative du parti Bosnienne, des mesures de discrimination positive en faveur des minorités représentant entre 1,5 et 15 % de la population. Le SDP estime que la discrimination positive n'est pas conforme à la Constitution. Cette formation avait également voté contre deux textes sur la liste électorale unique et le financement des partis politiques. Le DPS a, de son côté, contesté devant la Cour constitutionnelle le dispositif adopté en matière de financement, estimant néfaste à l'emploi l'interdiction des embauches dès la convocation des élections et jusqu'au mois suivant celles-ci. La Cour n'a, pour l'heure, pas encore statué. Ce texte intervient dans un climat particulier, marqué par une affaire d'enregistrements de sessions de travail du comité directeur du DPS et de documents tendant à mettre en avant une politisation et un traitement clientéliste des procédures de recrutement dans le secteur public et un possible trafic d'influence dans la gestion des listes électorales.

Les hésitations du SDP ne sont pas sans conséquence sur le DPS, désormais enclin à se tourner vers les formations pro-serbes. C'est dans ce contexte que le gouvernement souhaite désormais assouplir ses relations avec l'église orthodoxe serbe du Monténégro. Le pouvoir avait favorisé au moment de l'indépendance l'émergence d'une église autocéphale monténégrine, considérée comme un signe fort de la souveraineté du pays.

Un contentieux fiscal et des décisions de refus de séjour visant les popes serbes ces dernières années avaient contribué à accentuer l'opposition de l'église orthodoxe serbe au pouvoir. Le DPS peut, en outre, profiter des divisions au sein du Front démocratique sur certaines questions à l'image de l'intégration atlantique. Si Miodrag Lekić est favorable à un référendum sur l'adhésion à l'OTAN, le Mouvement pour les changements (PzP) est favorable à cette intégration tandis que NOVA (soit la moitié de l'électorat du FD) privilégie la neutralité militaire. Le SNP s'est montré, de son côté, ouvert à un dialogue avec la majorité, estimant qu'il ne fallait pas bloquer les négociations d'adhésion avec l'Union européenne, sans toutefois envisager une coalition avec le parti majoritaire.

### **3. Quelle alternative possible ?**

Au-delà de cette question des alliances, l'opposition reste, selon certains observateurs, affaiblie par la permanence de la question de la sécession d'avec la Serbie. Cette crispation sur la question de l'identité aurait empêché les formations d'effectuer leur aggiornamento et se constituer en alternative crédible. Elle fige en quelque sorte le clivage né à l'occasion du referendum. Il n'est pas étonnant que la loi sur la citoyenneté et les emblèmes nationaux présentée au parlement au printemps 2013 n'ait, dans ces conditions, jamais pu être votée. La situation semble néanmoins aujourd'hui évoluer à l'aune du rapprochement avec l'Union européenne, même si, pour l'heure, les ONG semblent les plus à même de proposer une réflexion sur les incidences des négociations d'adhésion.

Plus largement, l'intégration européenne devrait, selon certains analystes, déboucher sur la disparition d'une certaine pratique du pouvoir et donc de ceux qui l'incarnent, à l'image du Premier ministre, inquiet par le passé aux plans judiciaire et fiscal, sans toutefois qu'il ne soit condamné.

La question de la corruption n'est, en effet, pas anodine. Les conditions dans lesquelles se sont déroulées les privatisations effectuées au cours des années 2000 n'ont pas été éclaircies. Néanmoins, les ONG, exclusivement dépendantes des financements étrangers faute de législation favorisant les dons, et les médias, peuvent éprouver quelques difficultés à trouver un écho à leur dénonciation dans un pays où le corps électoral semble figé sur ses positions depuis 2006 et rétif au changement porteur d'incertitude voire d'instabilité. Les crises politiques traversées par les pays voisins, Bosnie-Herzégovine ou Macédoine ont, à cet égard, un effet indéniable.

Les élections organisées le 25 mai 2014 au sein de 12 municipalités (sur les 23 que compte le pays) devaient avoir valeur de test pour évaluer l'impact des changements d'alliance. Ces villes concentrent 60 % de la population et sont fragilisées par d'importantes difficultés économiques. Les partis serbes, mais aussi albanais y sont bien implantés. Les résultats tendent

à démontrer que la carte électorale n'a en rien été bouleversée, les équilibres mis en place en 2006 ne variant pas considérablement. Le DPS reste le parti majoritaire, même s'il n'obtient jamais la majorité absolue. Ses alliés au Parlement, le SDP et le Parti Bosniaque enregistrent des résultats contrastés. S'il est en situation d'arbitre pour former des coalitions municipales, le SDP subit un recul qui devrait le conduire à relativiser ses exigences au niveau national. Son partenaire, Monténégro positif, n'a pas capitalisé au niveau local son score national. Le parti Bosniaque a lui remporté la ville de Rožaje, au détriment du DPS. La situation de l'opposition est marquée par une progression du SNP et un affaiblissement du Front démocratique.

## **B. UNE ÉCONOMIE EN TRANSITION, FRAGILISÉE PAR LA CRISE**

### **1. Un pays endetté qui peine à moderniser ses structures...**

L'économie du Monténégro, très dépendante des investissements directs étrangers, a été fortement impactée par la crise financière de 2008. Le retour au pouvoir de M. Djukanović s'est traduit au plan économique par la mise en place d'un programme de rigueur sans précédent : le taux de la TVA a été augmenté de 17 à 19 %, les impôts visant les salaires supérieurs à 720 euros mensuels ont été majorés de 9 à 12 % et une diminution drastique des frais de fonctionnement, visant à la fois l'administration mais aussi les entreprises publiques et les universités. Un plan de lutte contre la fraude fiscale et l'économie informelle a également été mis en place. Ce dispositif – qui affecte la popularité du Premier ministre dans les enquêtes d'opinion – reste cependant insuffisant aux yeux des observateurs, faute de réformes structurelles visant les retraites ou le secteur public. Le déficit public initialement estimé à 3,9 % du PIB fin 2013 devrait atteindre en réalité 5 %. Le gouvernement estime néanmoins ramener ce déficit à 1,9 % du PIB à la fin de l'exercice 2014.

Le complexe d'aluminium *KAP* grève, en outre, les comptes publics (300 000 euros par jour), l'État s'étant porté garant de la dette du groupe. Le plan de restructuration élaboré par le gouvernement et prévoyant le licenciement de plus de la moitié des 1 200 ouvriers (4 000 emplois indirects) n'a pas obtenu la majorité au Parlement. *KAP* ne paye pas, par ailleurs, l'électricité utilisée qui représente la moitié de l'électricité consommée dans le pays. La compagnie publique détenue à 43 % par des actionnaires italiens refuse d'ailleurs désormais de livrer de l'énergie à *KAP*, le gouvernement souhaitant qu'un tarif réduit soit mis en place en faveur du complexe d'aluminium. C'est dans ce contexte qu'est intervenu le placement en faillite de *KAP*. La privatisation annoncée et la vente à un repreneur local n'ont, pour l'heure, toujours pas été finalisées. Le financement, estimé à 30 millions d'euros n'est pas encore réuni, alors que les investissements prévus - 76 millions d'euros - pour rendre le projet viable apparaissent sous-dimensionnés. L'opposition, appuyée par le SDP, qui conteste les choix

gouvernementaux en la matière, a, en outre, fait adopter une loi obligeant le gouvernement à demander l'accord du parlement avant de procéder à la vente de KAP. Au-delà de KAP, l'impact sur le budget de l'État des entreprises publiques en difficulté, à l'image de la compagnie *Monténégro Airlines* et du quotidien *Pobjeda*, n'est pas non plus dédaignable.

La situation des banques reste également délicate, le niveau de créances douteuses détenues par celle-ci étant estimé à 17,5 %. Le secteur n'a pas été assaini faute d'une supervision adaptée par le ministère des finances ou la Banque centrale. L'encours des banques aux entreprises reste, par ailleurs, inférieur de 30 % au niveau enregistré en 2009. Seuls les prêts accordés aux particuliers et aux administrations a augmenté en 2013.

Si les indicateurs économiques semblent plus favorables en 2013 qu'en 2012 - la croissance du PIB passant de 0,5 à 3,5 % sur la période, le chômage étant ramené de 18 à 15 % de la population active -, l'hypothèse d'une intervention du FMI en 2015 n'est pas à exclure. Le pays sera alors confronté au remboursement d'une partie de sa dette. La dette publique représentait, fin 2013, 73 % du PIB (dont 7 % au titre des garanties publiques apportées au groupe KAP et 260 millions d'euros au titre des municipalités). Elle a doublé depuis 2007.

## **2. ... mais qui dispose d'un potentiel indéniable**

L'endettement extérieur du Monténégro représente, quant à lui, plus de 107 % du PIB. La balance des paiements est, pour l'heure, alimentée par le tourisme - 1,2 million de visiteurs annuels, 721 millions d'euros de revenus en 2013 soit 22 % du PIB - et l'exportation d'aluminium. L'énergie pourrait constituer à l'avenir un nouveau relais de croissance, via l'exploitation de réserves d'hydrocarbures dans l'Adriatique, la construction de centrales hydrauliques sur la rivière Morača et d'un câble sous-marin reliant l'Italie et le Monténégro pour la fourniture d'électricité. La poursuite des investissements dans le domaine du tourisme apparaît en outre indispensable (baies de Luštica - 1 milliard d'euros - et de Kotor, Port Monténégro). La modernisation des infrastructures (autoroute entre Podgorica et Kolašin au centre du pays, mine de charbon, énergie éolienne) font également figure de priorité en vue de rendre crédibles les projections du gouvernement en matière de croissance : 3,6 % en 2014, puis 3,5 % et 3,8 % lors des deux exercices suivants. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement et la Banque mondiale tablent, quant à elles, sur une croissance avoisinant 3 % en 2014.

Les projets d'infrastructure ne sont pas, cependant, sans incidence sur la dette du pays. L'autoroute entre Podgorica et Kolašin devrait ainsi être financée par un prêt d'une banque chinoise de 809 millions d'euros - soit 24 % du PIB monténégrin -, la *China road and bridge corporation* assurant la maîtrise d'ouvrage. L'impact sur la dette de ce prêt sur 20 ans à 2 % est

---

estimé à 100 millions d'euros en 2014 et 200 millions d'euros en 2015. Dans ce contexte, la Banque mondiale a annoncé le retrait de son offre de prêt de 36 millions d'euros destiné à accompagner les efforts du gouvernement en vue de réduire son endettement. La BERD, la Banque mondiale et l'Union européenne estiment que ce projet n'a pas été précédé d'une analyse coûts/bénéfices suffisante, le gouvernement se contentant d'annoncer qu'il générerait 4 000 emplois, dont 30 % seraient occupés par des Monténégrins. L'intention reste néanmoins louable puisqu'il s'agit de désenclaver le Nord du pays et de permettre à la côte de se développer un peu plus en drainant le fret routier en provenance de la Serbie. Reste que la priorité accordée à la construction de cette autoroute semble s'effectuer au détriment d'autres projets qui auraient eu, selon certains observateurs, un impact direct sur la croissance.

L'ensemble de ces projets témoignent pour autant d'une reprise des investissements directs étrangers dans le pays, après une baisse constatée de 30 % en 2013 par rapport à 2012. Là encore, les niveaux enregistrés demeurent largement en deçà de ceux constatés avant la crise.

### **3. L'euro : atout ou handicap ?**

Le Monténégro utilise l'euro depuis 2002, sans accord préalable des institutions européennes. Elle a engagé des démarches avec la Banque centrale et l'Union européenne afin de régulariser cette situation et se placer dans la même situation que les micro-États du continent qui utilisent la monnaie unique sans adhérer formellement à l'Union européenne : Andorre, Monaco, Saint-Marin et le Vatican. Le recours à l'euro a permis au pays de stabiliser ses prix, même si les taux d'intérêts y demeurent plus élevés qu'au sein de l'Union économique et monétaire. Reste que si l'utilisation de la monnaie unique est pertinente sur la côte très exposée au tourisme, elle peut constituer un frein au développement économique du Nord du pays, qui commerce essentiellement avec la Serbie. Le taux de chômage y frôle 40 %, contre 8 % en bordure maritime. L'utilisation de l'euro prive, par ailleurs, la banque centrale du contrôle de la politique monétaire.

Le Monténégro souffre plus largement de handicaps structurels importants, tenant à son enclavement, à la qualité de sa main d'œuvre, à un niveau de rémunération relativement élevé comparativement à ses voisins mais aussi à un climat des affaires qui demeure relativement difficile, en dépit des progrès observés récemment par la Banque mondiale.





---

## II. UN ENGAGEMENT EURO-ATLANTIQUE INDÉNIABLE

### A. L'ADHÉSION À L'OTAN, PRÉALABLE À L'INTÉGRATION EUROPÉENNE ?

#### 1. Un engagement atlantique constant de la part des autorités...

Les autorités monténégrines ont fait de l'adhésion à l'OTAN la priorité de leur politique étrangère, considérant cette intégration comme la première étape en vue de rejoindre l'Union européenne. Le pays a d'ailleurs rejoint le Partenariat pour la paix (PPP), mis en place par l'organisation atlantique dès son accession à l'indépendance en 2006. Le PPP permet à des États tiers de coopérer avec les membres de l'OTAN. Il constitue pour certains une antichambre vers l'Organisation atlantique. Le volontarisme euro-atlantique monténégrin contraste avec la réserve du voisin serbe mais s'inscrit dans une réelle dynamique régionale, puisque la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine sont également candidates. Le Monténégro applique le plan d'action pour l'adhésion (*Membership action plan* - MAP) depuis 2009. Le gouvernement monténégrin espère qu'une invitation à adhérer à l'OTAN pourra lui être adressée à l'occasion du sommet de l'Alliance atlantique organisé à Cardiff les 4 et 5 septembre 2014.

L'adhésion à l'OTAN est, selon les autorités, avant tout censée permettre de stabiliser la région. Le gouvernement monténégrin met régulièrement en avant le rôle de facilitateur que joue le pays dans un environnement régional complexe mais au sein duquel il n'a aucun contentieux avec ses voisins. L'intégration au sein des structures atlantiques doit dans ces conditions conforter cette position. Elle permet aussi de garantir la sécurité du Monténégro, qui est aujourd'hui le seul pays de la rive nord de la Méditerranée à ne pas avoir rejoint l'OTAN. *A contrario*, une absence de réponse positive rapide à la demande d'adhésion est présentée comme un risque de fragilisation interne du pays, l'exemple de la Macédoine, en proie à une crise interne latente, étant à cet égard régulièrement avancé. La volonté d'adhérer à l'OTAN n'est pas non plus dénuée d'objectifs économiques. Ses promoteurs estiment que l'intégration renforcerait la crédibilité du pays et attirerait ainsi de nouveaux investisseurs. L'intégration au sein des structures atlantiques élimine en outre les coûts liés au maintien de la neutralité, le gouvernement tablant sur une multiplication par cinq du nombre de soldats pour parvenir à garantir celle-ci.

L'engagement militaire du petit État est par ailleurs indéniable tant au titre des opérations menées par l'OTAN que celles supportées par l'Union européenne. Le parlement monténégrin a ainsi voté un texte autorisant l'envoi de soldats au Mali (mission EUTM Mali) et en République centrafricaine (mission EUFOR RCA). Cette contribution demeure pour

l'heure symbolique puisque seul un officier devrait intégrer chacune de ces missions. Trois soldats monténégrins sont, en outre, au service de l'opération Atalante menée par l'Union européenne au large des côtes somaliennes. Vingt-cinq militaires monténégrins sont par ailleurs affectés en Afghanistan.

## **2. ... qui ne suscite pas d'adhésion populaire**

La démarche atlantique rencontre un accueil mitigé au sein de la population. Une enquête d'opinion réalisée en mars 2014 soulignait que 46 % de la population était favorable à une intégration au sein des structures atlantiques (31 % en avril 2013). 30 % de la population affiche dans cette même enquête une opposition irréductible. La question de l'adhésion a d'ailleurs été l'un des thèmes de campagne du scrutin municipal du 25 mai 2014. Certains partis pro-serbes, des associations issues de la société civile, l'église orthodoxe serbe et quelques médias affichent ouvertement leur hostilité à cette intégration. Le souvenir du bombardement meurtrier des Alliés au nord du pays lors des opérations au Kosovo en 1999 est régulièrement avancé. Le coût induit par la participation à des opérations lointaines, le risque de tensions avec la Russie ou la priorité accordée aux questions de défense au détriment de la lutte contre la corruption font également figure d'argument pour les opposants. Une nouvelle campagne de communication valorisant l'adhésion via l'agence de presse monténégrine MINA ou l'ONG « Centre pour la transition démocratique » tente de contrebalancer cette opposition frontale. En cas de référendum, 42 % des électeurs voteraient pour l'heure en faveur de l'intégration, 41 % s'y opposant.

## **3. Une adhésion conditionnée à la poursuite des réformes**

Si l'adhésion semble être aujourd'hui mieux soutenue par les États-Unis et demandée par plusieurs États membres de l'Union européenne (Bulgarie, Croatie, Estonie, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie), l'Allemagne, la Belgique ou le Royaume-Uni semblent plus réticents. Quatre priorités - services de renseignements, État de droit, réforme de la justice et réforme de la défense - ont été ciblées par les États membres dans le cadre du Plan d'action annuel. Leurs principales réserves tiennent pour l'heure à la fragilité du soutien à cette démarche de la part de l'opinion publique monténégrine ainsi qu'à une part du budget de la défense consacrée aux dépenses d'équipement jugée pour l'heure insuffisante. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé une augmentation des dépenses d'équipement en 2014, qui devraient représenter 20 % du budget contre 15 % cette année. Le budget de la défense représente aujourd'hui 1,8 % du PIB. L'essentiel des dépenses concerne pour l'heure les personnels et, plus précisément, les pensions de retraite. Une feuille de route prévoit la poursuite de cet effort en faveur de l'investissement au cours des prochaines

---

années, en dépit des contraintes financières qui pèsent sur l'État monténégrin. Les priorités d'achats visent les véhicules blindés, les radars de surveillance, et les patrouilleurs maritimes. À l'inverse, le Monténégro estime qu'il pourrait en contrepartie contribuer à combler les besoins en équipement de l'Alliance, notamment en ce qui concerne les hélicoptères. La réforme des services de renseignement et la création d'un service de renseignement militaire attendue par les Alliés ont également progressé. Les États membres de l'OTAN attendent notamment de véritables résultats sur la protection des informations classifiées. La question de l'indépendance des services de renseignements est également cruciale, leur proximité avec les services russes ayant été mise en avant à l'occasion de la découverte d'affaires d'espionnage visant les ambassades américaine et britannique à Podgorica. L'indépendance récente n'est pas non plus sans conséquences sur les réformes structurelles à accomplir. La marine, issue de l'ex-Yougoslavie, apparaît clairement surdimensionnée par rapport à la taille du pays. À l'inverse, celui-ci ne disposait pas après la sécession d'avec la Serbie de réseaux informatiques militaires adaptés.

Certaines réserves sur une intégration du pays à l'OTAN s'appuient également sur la faible capacité à déployer des forces sur les théâtres d'opération, ce qui ferait du pays moins un contributeur qu'un consommateur de sécurité. Pour l'heure l'armée monténégrine dispose en effet de 2 100 soldats, ce chiffre devant être ramené à 1 800 à l'horizon 2018.

#### **4. Quelles conséquences sur les relations avec la Russie ?**

La question de l'opportunité politique d'une adhésion à l'OTAN dans un contexte marqué par la crise russo-ukrainienne est également posée. Le projet d'intégration au sein des structures atlantiques n'est, en effet, pas sans susciter un certain nombre de réserves auprès de la Russie, partenaire économique important du Monténégro. L'alignement des autorités monténégrines sur la position européenne dans la crise ukrainienne a contribué à tendre un peu plus les relations avec Moscou, déjà fragilisées par le refus d'accorder un accès des ports de Bar et de Kotor à la flotte militaire russe. Le Monténégro avait également critiqué le 14 mars 2014 le changement de statut de la Crimée lors du conseil de l'OTAN. Il a également fait partie des États parrainant le projet de résolution du Conseil de sécurité des Nations unies sur la situation en Ukraine le 27 mars 2014.

C'est à l'aune de cette perspective euro-atlantique qu'il convient également d'analyser les tensions constatées au sein du conseil d'administration du combinat d'aluminium *KAP*, dont une partie du capital appartient à des investisseurs russes : la banque *VTB* et la société *CEAC*, filiale chypriote du groupe russe *En+* (29 % du capital). Ces entreprises s'opposent à la vente du combinat au seul repreneur déclaré. Deux procédures d'arbitrage international ont été engagées fin 2013 et en mars

2014. Un recours a également été déposé devant la justice monténégrine. Les investisseurs russes réclament une indemnisation à hauteur de 700 millions d'euros.

Il convient en effet de rappeler que la Russie demeure le premier investisseur en Russie. Les investissements directs russes représentaient, en effet, 162 millions d'euros en 2012, soit plus du quart de tous les investissements directs étrangers perçus par le pays. Cette tendance s'est confirmée en 2013 avec 111 millions d'euros investis au cours des neuf premiers mois de l'exercice dont 89 au titre d'opérations immobilières. 300 000 Russes ont également visité le Monténégro en 2013 (244 000 en 2012) soit près du quart du nombre de touristes accueillis cette année-là (22,7 %). Leur présence est facilitée par un accord bilatéral de libéralisation des visas signé entre les deux pays. Cette clientèle n'est pas sans incidence sur les projets immobiliers de la côte ou sur l'augmentation de la capacité d'accueil de l'aéroport de Tivat, à proximité de Kotor. 7 000 Russes résident par ailleurs de façon permanente dans le pays. Ce refroidissement des relations avec la Russie n'est pas non plus sans incidence sur la fréquentation touristique. Une baisse des visites de ressortissants russes a été enregistrée par les mairies de Cetinje et Kotor. L'Organisation monténégrine du tourisme a également souligné les difficultés induites par ce refroidissement des relations entre les deux États.

Dans ces conditions, une adhésion à l'OTAN pourrait être considérée comme une nouvelle provocation par Moscou. Cette perspective pourrait inciter les Alliés à reporter cette intégration tant que la crise russo-ukrainienne n'est pas réglée, au risque de décrédibiliser les autorités monténégrines sur la scène intérieure.

## ***B. L'ADHÉSION À L'UNION EUROPÉENNE : OBJECTIF 2020 ?***

### **1. Une perspective européenne réaffirmée à plusieurs reprises**

#### *a) Un statut de candidat obtenu rapidement*

Le Monténégro a signé un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne dès le 15 octobre 2007, soit à peine plus d'un an après son accession à l'indépendance. L'ASA instaure une zone de libre-échange avec l'Union européenne dans les cinq ans suivant son entrée en vigueur. Il définit également des objectifs politiques et économiques communs et encourage la coopération régionale. Il doit servir de fondement à la mise en œuvre du processus d'adhésion et prépare ainsi à la convergence de la législation avec l'acquis communautaire en vue de garantir la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, et la libre-prestation de services sur le territoire monténégrin.

Cette signature rapide n'est pas étonnante compte-tenu du fait qu'alors qu'il était uni avec la Serbie, le Monténégro s'inscrivait dans la dynamique lancée par l'Union à destination de la région suite au Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000. Les pays des Balkans y ont notamment obtenu le statut officiel de « candidats potentiels ». Le Conseil européen de Thessalonique rappellera, le 21 juin 2003, le soutien de l'Union européenne « à la perspective européenne qui s'offre aux pays des Balkans occidentaux ». L'Union de Serbie et Monténégro participe ainsi dès l'origine au processus de stabilisation et d'association (PSA) qui succède à l'Approche régionale en 2000. Sa collaboration pleine avec le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie (TPIY), facilitée par son implication relative dans les guerres de sécession qui ont déchiré l'ancienne fédération, ont permis au pays de signer l'ASA plus rapidement que son voisin serbe, signataire en 2010. Le Monténégro est par ailleurs un des promoteurs de la coopération régionale entre pays issus de l'ex-Yougoslavie. Il est partie à la Déclaration de Sarajevo qui réunit la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Serbie et qui vise à améliorer la situation des personnes déplacées et des réfugiés dans la région. Cette intégration locale est également manifeste au plan énergétique avec la signature d'un accord avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie sur les projets de pipelines *Trans-Adriatic* et *Ionian Adriatic*. Des accords judiciaires ont en outre été signés avec la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine et la Serbie. Les problèmes de délimitation de frontière avec la Croatie (frontière de Prevlaka) mais aussi le Kosovo et la Macédoine ne constituent pas pour l'heure de réels obstacles à cette collaboration régionale. Le règlement du litige avec la Croatie devrait néanmoins constituer un des préalables à l'éventuelle adhésion du Monténégro après la conclusion des négociations avec la Commission européenne.

Après l'entrée en vigueur de l'ASA le 1<sup>er</sup> mai 2010, le Monténégro s'est vu reconnaître le statut de candidat le 17 décembre 2010. L'ouverture des négociations d'adhésion a été autorisée par le Conseil le 26 juin 2012, six mois après un rapport positif de la Commission.

Le Monténégro bénéficie dans le même temps des fonds versés par l'instrument de pré-adhésion (IPA), 235,7 millions d'euros ont ainsi été alloués au Monténégro entre 2007 et 2013. Le Monténégro participe par ailleurs à différents programmes financés par l'Union européenne visant la recherche, l'entrepreneuriat, la formation continue ou les douanes. Les citoyens monténégrins bénéficient d'une libéralisation du régime des visas depuis le 19 décembre 2009 afin d'effectuer de courts séjours au sein de l'espace Schengen.

#### *b) Les priorités des négociations d'adhésion*

Les négociations portent pour l'heure principalement sur les chapitres 23 (pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice et droits fondamentaux), ouverts le 18 décembre 2013. La priorité accordée aux

questions ayant trait à l'État de droit est conforme à la nouvelle approche des négociations d'adhésion validée en décembre 2011 par le Conseil. Trois chapitres connexes : « marchés publics » (chapitre 5), « droit des sociétés » (chapitre 6) et « politique industrielle et entrepreneuriat » (chapitre 20) ont été ouverts à la même date. Le 31 mars 2014, les chapitres « droit de la propriété intellectuelle » (chapitre 7) et « société de l'information et médias » (chapitre 10) ont également été ouverts. Deux chapitres avaient été ouverts au préalable le 18 décembre 2012 - « science et recherche » (chapitre 25) - et le 15 avril 2013 - « éducation et culture » (chapitre 26), avant d'être provisoirement fermés dans la foulée.

Sept autres chapitres font l'objet d'une attention particulière : « liberté d'établissement et de prestation de service » (chapitre 3), « liberté de mouvements de capitaux » (chapitre 4), « politique de la concurrence » (chapitre 8), « services financiers » (chapitre 9), « agriculture et développement rural » (chapitre 11), « sécurité alimentaire et politiques vétérinaire et phytosanitaire » (chapitre 12) et « politique régionale et coordination des fonds structurels » (chapitre 22).

Aux yeux de la Commission européenne, les principaux défis pour le Monténégro sur la voie de l'adhésion européenne concernent l'État de droit, le fonctionnement des institutions, la concurrence, l'agriculture qui souffre d'un manque patent d'investissements, l'environnement et le changement climatique.

L'adhésion rencontre un large consensus au sein de la population monténégrine selon les enquêtes d'opinion. Reste que compte tenu des conséquences de la crise économique, les Monténégrins attendent des résultats à court terme, ce qui peut paraître en décalage avec la longueur attendue des négociations d'adhésion. Le gouvernement a en effet plusieurs fois indiqué qu'il était conscient que l'intégration ne serait pas effective à très court terme. Les négociations entourant les chapitres 23 et 24 ont déjà pris du retard. L'ambition initiale affichée par le Monténégro d'ouvrir de nouveaux chapitres de négociation a dû être revue à la baisse. L'Allemagne et la France restent au Conseil opposés à l'ouverture de nouveaux chapitres tant que les 23 et 24 ne sont pas clos.

## **2. Les chapitres 23 et 24 révélateurs des faiblesses structurelles du Monténégro**

Le rapport de progrès 2013 présenté par la Commission en octobre dernier insiste sur la réforme de l'administration afin de pouvoir mettre en œuvre les chapitres 23 et 24. Celle-ci doit déboucher sur une dépolitisation effective et une professionnalisation de la fonction publique. La Commission juge ainsi préoccupante l'existence de lettres de démission non datées. Plus largement, le Monténégro est fragilisé par la faiblesse de ses capacités administratives. La fonction publique d'État comprend 10 000 agents dont



---

5 000 sont employés dans la police et dans l'armée. Ce chiffre reste trop faible au regard de l'ampleur du chantier de l'adaptation de la législation monténégrine à l'acquis communautaire.

Le vote par le Parlement monténégrin des amendements constitutionnels sur l'indépendance de la justice, le 31 juillet 2013, constitue néanmoins un gage de bonne volonté. Une telle révision était bloquée depuis deux ans en raison de l'opposition des formations pro-serbes. Ces textes répondent aux observations en la matière de la commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, dite commission de Venise. La loi électorale participe également du même objectif. Les plans d'action du gouvernement sur les chapitres 23 et 24 avaient au préalable été déposés auprès de la Commission le 27 juin 2013. Ceux-ci associent la société civile.

Il s'agit désormais d'appliquer concrètement les orientations des plans d'action, ce qui peut apparaître pour l'instant délicat faute de ressources administratives adéquates ou d'accord politique. La réforme judiciaire n'est ainsi pas encore totalement mise en œuvre en l'absence de vote au parlement sur la nomination du procureur général d'État. Une majorité qualifiée est nécessaire pour sa désignation (deux tiers aux deux premiers tours puis trois cinquièmes au troisième tour). La Commission européenne a annoncé, par ailleurs, au lendemain de la publication du rapport de progrès, fin octobre 2013, qu'un groupe de travail sur la réforme de l'administration publique allait être mis en place.

Si l'essentiel du cadre législatif semble adapté aux exigences européennes, l'absence de résultat concret tend à inquiéter, notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée et la corruption de haut niveau. L'annulation d'un jugement concernant une affaire immobilière - affaire Zavala - impliquant la mairie de Budva et le demi-frère du vice-président du DPS, Svetozar Marović, et d'un autre arrêt visant une affaire de blanchiment d'argent lié à un trafic de drogue - affaire Duško Šarić - ont pu apparaître comme de mauvais signaux. Deux angles permettent d'appréhender de telles décisions. Le premier tient à la corruption possible d'une partie de l'appareil judiciaire. Le deuxième est structurel et tient à la qualité de la formation des juges. La mise en place récente d'une académie ne règle pas tous les problèmes. Certains juges, qui n'ont pas connu d'évolution notable de la législation pendant une vingtaine d'années, sont aujourd'hui confrontés à des normes évoluant régulièrement et auxquelles ils ne sont pas formés. S'ajoute à cela des retards accumulés qu'il convient d'écluser au risque de fragiliser la qualité de la décision.

Il s'agit désormais que les condamnations soient réellement appliquées, le saut qualitatif espéré induit par la priorité accordée aux chapitres 23 et 24 n'ayant pour l'heure pas eu lieu, aux yeux d'un certain nombre d'observateurs. Le gouvernement tend néanmoins à communiquer sur ces affaires ainsi que sur d'autres cas pour souligner son implication dans la lutte contre la corruption et plus largement sur la mise aux normes

européennes dans le cadre des chapitres 23 et 24. Une newsletter est ainsi publiée tous les trimestres. Elle fait notamment le point sur les affaires, présente les faits et le cas échéant les jugements prononcés : 37 affaires sont ainsi détaillées dans le document publié pour la période janvier-mars 2014.

La Commission européenne insiste également dans le rapport de progrès sur les menaces pesant sur la liberté d'expression, en particulier sur la nécessaire élucidation des affaires d'agression et d'intimidation contre les journalistes. De telles réserves s'appuient notamment sur les violences visant certains quotidiens de l'opposition, à l'image de *Vijesti*, dont le fondateur a été menacé de mort en 2010 et l'un des journalistes agressé en mars 2012 ou de *Dan*, dont le fondateur et rédacteur en chef, Duško Jovanović a été assassiné le 27 mai 2004. L'enquête a été rouverte en juillet 2013. Le gouvernement a néanmoins mis en place le 26 décembre 2013 une commission d'investigation sur les cas des menaces, violences et meurtres contre les journalistes. Cette commission est composée de représentants des ministères de l'intérieur et de la justice, des services de renseignements, d'organisations non gouvernementales et de quatre journalistes. La commission est d'ailleurs présidée par le rédacteur en chef adjoint du quotidien *Dan*. Nonobstant ces dérives, le Monténégro demeure un pays où la liberté d'expression est pleinement respectée – la diffamation y est totalement dépenalisée – et peut s'incarner au sein de nombreux organes de presse, à l'image des cinq quotidiens nationaux. Elle met également en avant le respect des droits des minorités, en particulier ceux des LGBT.

Le lancement de commissions d'enquête parlementaires concernant la corruption supposée dans la privatisation de *Telekom Crne Gore*, le meurtre de Duško Jovanović, l'alimentation en électricité du conglomérat KAP ou l'utilisation des fonds publics par les partis politiques témoignent en outre de la disparition progressive d'une forme d'omerta sur des sujets pouvant fragiliser le gouvernement. La Commission européenne s'interroge néanmoins dans son rapport de progrès sur la volonté politique d'accompagner les réformes, estimant trop technique l'action du comité parlementaire d'enquête sur les allégations d'utilisation de fonds publics. Aucun dispositif n'apparaît de surcroît adapté pour lutter efficacement contre la corruption et le crime organisé.

De fait, plus que la transposition de l'acquis communautaire, les négociations d'adhésion doivent déboucher sur une véritable appropriation par les autorités de pratiques conformes aux standards de l'Union européenne. Elles doivent également aboutir à un rétablissement de la confiance des citoyens monténégrins dans leurs institutions.

### **3. L'économie du Monténégro en question**

Au-delà de la question judiciaire, la Commission s'interroge sur la situation macro-économique à court terme, qu'il s'agisse du déficit public,

---

des aides publiques, des créances douteuses ou de la situation du groupe KAP. Le rapport de progrès insiste sur la nécessité pour le pays de ne pas uniquement s'appuyer sur le tourisme et l'immobilier, qui ont tiré la croissance en 2013, pour alimenter son développement.

La reprise de l'acquis communautaire dans le domaine économique demeure, par ailleurs, assez lente. Si la législation a pu être adaptée pour permettre l'ouverture des négociations concernant les chapitres 4 (mouvements de capitaux), 5 (marchés publics) et 9 (services financiers), la mise en adéquation avec l'acquis communautaire devrait encore prendre du temps. Il convient, par ailleurs, de relever que le chapitre 17 qui concerne la politique économique et monétaire n'a, quant à lui, pas été ouvert.

Plus largement, il est possible de s'interroger sur les liens économiques entre l'Union européenne et le Monténégro. La relance des investissements dans le pays est en effet le fruit d'un rapprochement avec une entreprise chinoise en ce qui concerne le projet d'autoroute ou avec des sociétés égyptienne, azérie ou canadienne en matière de tourisme. Comme indiqué plus haut, la Russie constitue par ailleurs le principal partenaire commercial du pays. En dépit de l'ouverture des négociations, la tendance ne semble pas favorable : les échanges commerciaux avec l'Union européenne ne représentaient que 36,8 % en 2012 contre 41,3 % en 2011 et se concentrent sur la Grèce, la Hongrie et l'Italie. La France n'est ainsi représentée sur le marché monténégrin que par la Société générale.

#### **4. Une volonté clairement affichée d'adhérer rapidement**

Afin d'étayer un peu plus son souhait d'adhérer rapidement à l'Union européenne et dans la lignée de ce qu'elle a déjà accompli pour se rapprocher de l'OTAN, le gouvernement s'est très vite calé sur les orientations de la politique étrangère et de défense. Il s'est de la sorte distingué de la prudence affichée par la Serbie et la Macédoine, également candidats à l'adhésion. Le soutien aux positions européennes à propos de la crise ukrainienne est, ainsi, sans équivoque. Il s'est traduit par l'adoption de sanctions équivalentes à celles mises en place par les Vingt-huit. Ce choix en partie induit par l'accord de stabilisation et d'association mais aussi par le chapitre 31 (Politique étrangère de sécurité et de défense) a suscité des critiques au sein de l'opposition, le SNP dénonçant la remise en cause des relations séculaires avec la Russie, mais aussi au sein de l'église orthodoxe serbe. La portée de ces critiques a conduit le gouvernement à afficher une certaine distance à l'égard de la délégation de l'Union européenne au Monténégro qui avait rappelé la nécessaire convergence entre les positions des autorités et celles de l'Union. Cette posture, purement interne, ne saurait néanmoins remettre en cause l'engagement sincère de la coalition majoritaire pour l'adhésion.

L'investissement des autorités monténégrines en faveur de l'adhésion est en effet indéniable. Le gouvernement a mis en place une stratégie d'adaptation de la législation à l'acquis communautaire prévue pour la période 2014-2019. Le programme d'accession prévoit sur cette période l'adoption de 228 lois et de 845 décrets. Certains chapitres devraient à cet égard nécessiter des modifications conséquentes de la législation monténégrine : 238 amendements pour répondre aux exigences du chapitre 1 (libre-circulation des biens), 257 pour adapter le chapitre 12 (Sécurité alimentaire et politiques vétérinaire et phytosanitaire), 108 décrets d'application pour le chapitre 27 et 95 pour le chapitre 11 (Agriculture et développement rural). Une telle adaptation exige une mise à niveau de l'administration et un développement manifeste de ses capacités. Cette modernisation n'a pour l'heure été mise en œuvre qu'au Parlement, avec une augmentation de ses effectifs et une amélioration de la formation. Le rapprochement des autorités monténégrines avec la Slovénie et la Croatie en vue de la mise en place d'une aide technique destinée à faciliter le travail d'intégration de l'acquis communautaire tente de compenser les faiblesses de son administration d'État. Au regard de celles-ci, la question d'une meilleure allocation des ressources humaines au sein des collectivités locales se pose également. 10 000 agents publics sont employés par les municipalités. Certains observateurs relèvent cependant que la décentralisation n'est pas optimale, l'échelon municipal n'étant pas toujours le plus adapté pour gérer un certain nombre de compétences de part et d'autre du territoire.

À ces faiblesses structurelles s'ajoute également le poids de l'histoire. Le pays semble toujours en transition, ayant subi deux dissolutions en 16 ans, celle de la Yougoslavie puis celle de l'Union de Serbie et Monténégro. Cet état de fait contraste avec un discours résolument ambitieux et optimiste au terme duquel le Monténégro serait en avance sur la plupart des pays candidats des Balkans occidentaux. Cet avantage est indéniable en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine. Il l'est beaucoup moins à l'égard de la Serbie. Si celle-ci a signé plus tardivement son ASA avec l'Union européenne et a dû attendre le mois de janvier 2014 pour que les négociations d'adhésion s'ouvrent effectivement, il n'est pas illusoire de penser qu'elle rattrape rapidement son retard supposé sur le Monténégro. La force de son appareil d'État constitue un atout dont ne dispose pas Podgorica.

L'ambition affichée par les autorités monténégrines consiste en une adhésion dès 2020, ce qui supposerait une fin des négociations courant 2018. Le Monténégro souhaite pouvoir bénéficier dès 2021 du cadre financier pluriannuel 2021-2027. Reste que compte tenu des réformes à mener et des défis auxquels est confronté le Monténégro, ce souhait peut apparaître un peu présomptueux.

---

## CONCLUSION

La volonté maintes fois réaffirmée du Monténégro de rejoindre l'Union européenne mais aussi l'OTAN se confronte aujourd'hui à la réalité des négociations d'adhésion qui s'avèrent, dans les deux cas, aussi longues que complexes. La priorité accordée par l'Union européenne à la consolidation de l'État de droit s'est traduite par une procédure exigeante. La clôture des chapitres 23 et 24 est soumise à la validation de 83 critères intermédiaires, soit autant que ceux auxquels a dû satisfaire la Croatie pour l'ensemble des chapitres.

Ce souci du détail ne constitue pas un traitement particulier destiné au seul Monténégro. Les négociations qui viennent de s'ouvrir avec la Serbie répondent aux mêmes exigences. Il s'agit surtout pour l'Union européenne, instruit des cas bulgare et roumain, d'éviter l'adhésion d'un État encore en décalage avec les pratiques de ses partenaires et la mise en place ensuite d'un mécanisme de coopération et de vérification, d'autant plus vexant pour le nouvel adhérent.

Une telle complexité n'est bien évidemment pas totalement en phase avec le message politique qu'entend faire passer le gouvernement monténégrin, insistant sur son ancrage européen et sur ses avantages face aux autres pays candidats des Balkans occidentaux. La procédure révèle plutôt l'ampleur du chantier de l'intégration de l'acquis communautaire, d'autant plus important que le pays ne dispose pas logiquement des capacités administrative suffisantes. Les défis induits par l'adhésion sont donc de taille, qu'ils soient juridiques, économiques et bien sûr politiques. L'ampleur de ceux-ci ne saurait pour autant remettre en cause la perspective européenne du Monténégro, à l'heure où celui-ci a effectué des choix diplomatiques courageux à l'égard de la Russie, son principal partenaire économique.





---

## EXAMEN PAR LA COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 1<sup>er</sup> juillet 2014 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes, le débat suivant s'est engagé.*

**M. André Gattolin.** - L'élargissement met constamment en lumière le décalage entre la lourdeur des procédures d'adhésion, leur technicité et leur longueur et l'absence de réelle formation des cadres des pays qui sont censés adapter l'acquis communautaire. L'Union européenne devrait participer à la formation des élites locales ! Vous concluez sur l'absence de tradition démocratique au Monténégro. Je remarque que ce constat s'applique à la plupart des pays d'Europe de l'Est. Le même modèle semble se reproduire : à l'effondrement des régimes communistes et à une certaine tradition administrative succède une pratique du pouvoir de type oligarchique pour ne pas dire mafieuse, conduite par d'anciens cadres des partis uniques, enrichis par les vagues de privatisation et porte-voix de l'ultra-libéralisme. Ce fut notamment le cas en République tchèque.

Le problème de la taille du pays n'est également pas anodin. Dans un autre ordre d'idée, le Groenland est appelé à négocier avec l'Union européenne et d'autres partenaires économiques pour la gestion d'importants contrats miniers. Sur 57 000 habitants, seuls 500 ont accompli des études supérieures. Ce qui n'est pas sans poser problème dès lors qu'il s'agit de faire émerger une élite apte à étudier ces contrats.

Je dirai également un mot sur l'adaptation de l'acquis communautaire. Oui l'Union européenne favorise la consolidation de l'État de droit chez les pays candidats. Vous avez parlé des amendements constitutionnels récemment adoptés en ce sens au Monténégro. Cela va effectivement dans le bon sens. Mais la question de la mise en pratique de celle-ci demeure. Et celle-ci ne pourra être assurée que par une élite formée. Or cet apprentissage prend du temps, une à deux générations.

Je m'interroge enfin sur le poids d'un si petit État appelé après son adhésion à exercer des responsabilités au sein du Conseil.

**Mme Colette Mélot.** - Comme vous l'avez dit dans le rapport, l'adhésion est *in fine* logique dès lors que le Monténégro satisfait à tous les critères. Je suis tout de même étonnée par l'utilisation depuis 2002 de l'euro comme monnaie ! Le parallèle avec les micro-États comme Andorre ne me semble pas opportun tant leurs situations diffèrent de celle du Monténégro.

**M. Jean-René Lecerf.** - Je suis assez gêné devant ces micro-États appelés à intégrer l'Union européenne. Micro-États en raison de leur population : 620 000 habitants c'est la moitié de la population de la communauté urbaine de Lille, par leur superficie, ou par leur budget. Le PIB monténégrin équivaut au tiers de l'amende qui vient d'être infligée au groupe BNP Paribas ! L'adhésion risque *in fine* de déséquilibrer un système déjà fragile.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** - Regardons près de nous le Luxembourg pour voir que la taille d'un pays importe peu ! Je vois plutôt d'un bon œil l'adhésion de ces États à l'Union européenne. N'oublions pas que les négociations d'adhésion permettent de tirer vers le haut ces pays, en les poussant à se mettre en conformité avec les procédures et les usages au sein de l'Union européenne. J'espère que cela sera notamment le cas pour prévenir les phénomènes de corruption constatés dans ce pays. J'ai rencontré récemment des parlementaires monténégrins dans le cadre d'un séminaire de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Tous me disaient combien la perspective d'adhésion à l'Union européenne permettait de faire passer des réformes qui n'auraient pu aboutir dans un autre contexte.

Un mot sur l'OTAN tant il m'apparaît indispensable de ne pas faire vivre au Monténégro ce qu'a connu récemment la Géorgie. Ce petit pays, qui est un des premiers contributeurs à l'effort de guerre en Afghanistan, s'est vu refuser l'adhésion alors qu'elle lui est promise depuis le sommet de Bucarest en 2008. Il s'agit d'un signal négatif adressé à Tbilissi mais aussi aux autres candidats.

**M. Simon Sutour, président.** - Je partage les inquiétudes d'André Gattolin sur la formation des élites dans ces petits États. Mon département, le Gard, compte 100 000 habitants de plus que le Monténégro ! Je n'imagine pas que puissent lui être attribuées des fonctions régaliennes et qu'il soit appelé à intégrer l'Union européenne ! Reste néanmoins une vocation pour tous les pays issus de l'ex-Yougoslavie à intégrer l'Union européenne, qui ont tant de valeurs en partage et une langue commune qui les relie, même si je peux comprendre les réserves de Jean-René Lecerf. On peut effectivement être surpris par l'utilisation de l'euro. L'explication qui m'a été donnée est que l'euro a succédé au Deutsche Mark qui était très utilisé en raison de la forte fréquentation de touristes allemands. Nous devons, je le répète, nouer des contacts réguliers avec les autorités de ces pays qui siègent déjà en tant que pays candidats dans certaines réunions européennes, à l'image de la COSAC, et qui seront nos futurs partenaires.

*À l'issue de ce débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### *Au Monténégro :*

- M. Igor Lukšić, Vice-Premier ministre et ministre des affaires étrangères ;

- M. Slaven Radunović, président de la commission parlementaire pour l'intégration européenne et MM. Zoran Srzentić et Koča Pavlović, vice-présidents ;

- S.E Aleksandar Andija Pejović, secrétaire d'État à l'intégration européenne ;

- M. Miodrag Vuković, président de la commission parlementaire des relations internationales et de la diaspora et MM. Nikola Gegaj et Danko Šarančić, vice-présidents ;

- M. Aleksandar Bogdanović, Maire de Cetinje ;

- Mme Marija Maja Čatović, Maire de Kotor ;

- Mme Daliborka Uljarević, directrice exécutive du Centre pour l'éducation civique

- M. Boris Raonić, président de l'Alliance civique ;

- M. Zlatko Vujović, président du conseil de gouvernance du *Centre for monitoring and Research (CEMI)* ;

- M. Mitja Drobnič, délégué de l'Union européenne au Monténégro ;

- M. Gulio Moreno, chef du bureau de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ;

- S.E Pius Fischer Ambassadeur d'Allemagne au Monténégro ;

- S.E Ilias Fotopoulos, Ambassadeur de Grèce au Monténégro ;

- S.E Vincenzo del Monaco, Ambassadeur d'Italie au Monténégro ;

- S.E Ian Whitting, Ambassadeur du Royaume-Uni au Monténégro ;

- S.E Mme Véronique Brumeaux, Ambassadeur de France au Monténégro.

### *À Paris :*

- S.E Irena Radović, Ambassadrice du Monténégro en France.