

N° 661

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les relations entre l'Union européenne, la Serbie et le Monténégro,*

Par MM. Jean BIZET, Claude KERN et Simon SUTOUR,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Mmes Véronique Guillotin, Fabienne Keller, M. Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Pierre Ouzoulias, Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, *vice-présidents* ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, Jean-François Rapin, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mme Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Georges Patient, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. LA SERBIE : UN ÉTAT STABLE QUI SE POSE EN PARTENAIRE</b> .....	7
<b>A. LA SERBIE DEMEURE LE PIVOT DES BALKANS OCCIDENTAUX</b> .....	7
1. <i>Un pôle de stabilité dans un environnement complexe</i> .....	7
2. <i>Un pays toujours marqué par les conflits des années 1990</i> .....	9
<b>B. LA SERBIE ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	14
1. <i>L'Europe, un choix raisonné</i> .....	14
2. <i>L'état actuel du processus d'adhésion</i> .....	16
3. <i>Les principaux enseignements de notre mission</i> .....	19
<b>II. LE MONTÉNÉGR0 : UN PAYS DE CONTRASTES</b> .....	23
<b>A. UNE JEUNE DÉMOCRATIE ENCORE AFFECTÉE PAR LA CRISE</b> .....	23
1. <i>Une situation politique atypique</i> .....	23
2. <i>Un pays encore affecté par la crise économique</i> .....	23
<b>B. SES RELATIONS EXTÉRIEURES PLACENT LE MONTÉNÉGR0 EN SITUATION   PLUTÔT FAVORABLE</b> .....	25
1. <i>Un environnement immédiat stabilisé</i> .....	25
2. <i>Une volonté forte d'ancrage à l'ouest</i> .....	25
3. <i>L'état actuel du processus d'adhésion</i> .....	26
4. <i>Les principaux enseignements de notre mission</i> .....	28
<b>CONCLUSION</b> .....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	37



---

## AVANT-PROPOS

Du 21 au 25 mai 2018, une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat composée de son président, M. Jean Bizet, MM. Simon Sutour et Claude Kern, s'est rendue en Serbie puis au Monténégro.

Prévue à quelques jours du Sommet des Balkans occidentaux, tenu à Sofia le 17 mai, cette mission est intervenue à un moment où l'attention des institutions européennes se concentre de nouveau sur les Balkans occidentaux. En effet, la Stratégie pour les Balkans, publiée par la Commission européenne le 6 février dernier, évoque la date de 2025 comme un horizon d'adhésion possible, confirmé par le paquet « élargissement » adopté le 17 avril.

Toutefois, dans le même temps, à moins d'un an des élections européennes et face à la perspective du Brexit, la consolidation de l'Union européenne actuelle apparaît prioritairement avant d'envisager de nouveaux élargissements. Tel était notamment le message du Président de la République française<sup>1</sup>, entendu avec une attention particulière par les interlocuteurs que nous avons rencontrés.

Notre mission ne pouvait pas non plus faire abstraction du contexte plus général dans lequel s'inscrivent les Balkans occidentaux, moins de vingt ans après les derniers conflits armés liés à la dislocation de l'ex-Yougoslavie. Cette région, située au cœur géographique de l'Europe, est un enjeu majeur pour notre sécurité. À l'heure notamment où la France lutte contre le terrorisme, n'oublions pas que Daesh a émergé entre autres en Bosnie-Herzégovine et que les armes utilisées au Bataclan auraient transité par le Monténégro. De même, la stabilité de la zone est d'autant plus un défi qu'elle est potentiellement soumise à de fortes pressions ou à des influences externes liées à ses grands voisins : la Russie de Vladimir Poutine ou la Turquie de Recep Tayyip Erdogan. Enfin, les Balkans et l'Europe centrale d'une façon générale, constituent aussi une tête de pont économique pour la Chine dans le cadre des nouvelles routes de la soie<sup>2</sup>.

L'évolution et la stabilité des Balkans occidentaux constituent ainsi une question majeure pour l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> *Discours de la Sorbonne tenu le 26 septembre 2017.*

<sup>2</sup> *Cf le rapport d'information n°520 du 30 mai 2018 de nos collègues Pascal Allizard, Gisèle Jourda, Édouard Courtial et Jean-Noël Guérini, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : Les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ?*

Quelle est la situation de la Serbie et du Monténégro à la fin de la décennie 2010 ? Comment évoluent leurs relations avec l'Union européenne ? Quels messages devons-nous leur envoyer et, le cas échéant, quels statuts et quels calendriers l'Europe doit-elle leur proposer ? C'est pour tenter de répondre à ces questions que nous avons souhaité aller à la rencontre des dirigeants serbes et monténégrins.

Le présent rapport reprend les principaux enseignements de notre mission en revenant successivement sur chacun de ces deux pays candidats.

---

## I. LA SERBIE : UN ÉTAT STABLE QUI SE POSE EN PARTENAIRE

### A. LA SERBIE DEMEURE LE PIVOT DES BALKANS OCCIDENTAUX

Après l'éclatement de la Yougoslavie dont elle constituait le centre politique, la Serbie demeure le pays le plus important des Balkans occidentaux bien que les stigmates des conflits récents y soient encore perceptibles.

#### 1. Un pôle de stabilité dans un environnement complexe

La République de Serbie est l'État le plus peuplé de la région<sup>1</sup>. Elle s'appuie aussi sur une administration largement héritée des structures centrales de l'ex-Yougoslavie. Cette réalité d'une très efficace administration serbe, notamment dans le domaine du renseignement<sup>2</sup>, a été très perceptible tout au long de notre mission. De même, la Serbie s'est fait remarquer par sa mobilisation particulièrement forte dans la prise en charge de près de deux millions de migrants<sup>3</sup> dès le début de la crise en août 2015. Le pays semble bénéficier aussi d'une réelle stabilité politique ainsi que d'un retour aux grands équilibres économiques.

##### *a) Au plan politique*

La République serbe n'est une démocratie que depuis 2000 et les élections de 2014 ont été l'occasion d'un renouvellement massif de la classe politique. Depuis lors, la stabilité politique du pays tient actuellement à la domination, sur l'échiquier politique, du principal parti au pouvoir, le SNS (droite conservatrice et pro-européenne), et de son leader, Aleksandar Vučić, Premier ministre de 2014 à 2017 puis élu Président de la République de Serbie le 2 avril 2017<sup>4</sup>. Il s'appuie sur une majorité absolue à l'Assemblée nationale (chambre unique du Parlement serbe), issue des élections législatives anticipées d'avril 2016. Mme Ana Brnabić, 42 ans<sup>5</sup>, a été nommée au poste de Premier ministre (première femme à ce poste) en juin 2017. Les élections municipales du 4 mars à Belgrade (près du quart de la population

---

<sup>1</sup> Plus de 7 millions d'habitants, soit près de deux fois plus que la Bosnie-Herzégovine (3,8 millions d'habitants). La Serbie représente aussi 45 % du territoire et près de 55 % de la population des Balkans occidentaux.

<sup>2</sup> Notre coopération est en effet particulièrement dense en matière de lutte contre les trafics d'armes et de terrorisme, au travers de l'Unité permanente de renseignement criminel (UPRC) franco-serbe.

<sup>3</sup> Leur prise en charge a été considérée comme parfaitement conforme aux standards européens. Ceci doit être particulièrement signalé, notamment eu égard à la taille du pays.

<sup>4</sup> Dès le premier tour et pour 5 ans.

<sup>5</sup> Ana Brnabić nous a clairement donné le sentiment d'incarner une nouvelle génération, particulièrement volontariste quant à la modernisation du pays et à son rapprochement avec les standards occidentaux.

du pays) ont consacré la domination du parti du Président (45 % des suffrages) et l'affaiblissement de l'opposition libérale comme nationaliste.

La solidité de l'État serbe ne s'est pas, pour l'heure, traduite par une normalisation complète du fonctionnement des institutions au regard des critères occidentaux. En effet, le pays reste affecté par la corruption et différents trafics comme celui des armes. Aux dires de certains experts, la situation aurait même tendance à se dégrader, comme en témoigne l'inscription récente de la Serbie sur la liste grise du GAFI<sup>1</sup>. En matière d'État de droit, des griefs sont régulièrement adressés par la Commission européenne<sup>2</sup>, et les progrès observés sont parfois peu évidents.

Notons toutefois que le pays a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur son projet de réforme constitutionnelle relatif au pouvoir judiciaire. Suite au rendu de cet avis le 23 juin<sup>3</sup>, la ministre de la justice, Mme Nela Kuburović, s'est engagée à ce qu'il soit pris en compte dans le texte que le gouvernement soumettra prochainement à l'Assemblée nationale serbe.

Les institutions serbes offrent donc un certain contraste entre, d'une part, les progrès qui restent à accomplir en matière d'État de droit et, d'autre part, des responsables politiques et administratifs désireux de moderniser le pays dans la perspective européenne. Le fort engagement de l'administration serbe dans ce sens nous a été confirmé à maintes reprises, en particulier par les experts européens, notamment français, actuellement en poste dans les ministères à Belgrade.

#### *b) La consolidation économique*

Après plusieurs années de récession et trois programmes du FMI depuis 2009, l'économie serbe connaît désormais une amélioration sensible de ses résultats. La reprise est bien ancrée (une croissance de +2,8 % en 2016 et +2 % en 2017) et le chômage est passé de 25 % en 2016 à 19 % au début 2018. Les mesures budgétaires engagées par le gouvernement Vučić en concertation avec le FMI ont porté leurs fruits sans handicaper la croissance : le solde public était excédentaire en 2017 et la dette publique<sup>4</sup> a baissé de 6 points de PIB, notamment grâce à l'appréciation du dinar face à l'euro et au dollar.

---

<sup>1</sup> Groupe d'Action Financière, organisme intergouvernemental de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

<sup>2</sup> Cf. infra.

<sup>3</sup> Dans cet avis, la Commission de Venise émet un avis nuancé sur le projet du gouvernement et formule des propositions de modifications de rédaction pour l'ensemble des amendements à la Constitution initialement proposés par l'exécutif. L'objectif est de soustraire la nomination des magistrats aux influences du pouvoir politique.

<sup>4</sup> La dette publique serbe a pu passer, en quelques années, de 80 % à 50 % du PIB.

---

De même, après une baisse des salaires du secteur public et des pensions en 2012, l'année 2018 est marquée par un début de revalorisation. Les autorités disposent désormais d'une marge de manœuvre restaurée pour lancer les investissements publics longtemps reportés.

L'inflation reste sous contrôle, tandis que le stock de prêts non performants continue de se réduire. La soutenabilité de la dette publique n'est pas encore garantie, le pays étant notamment vulnérable à l'environnement monétaire international en raison de son endettement en devises. De ce point de vue, la forte progression des investissements directs étrangers<sup>1</sup> est une bonne nouvelle pour la consolidation économique du pays. Ceux-ci viennent essentiellement de l'Union européenne<sup>2</sup>, mais aussi de Turquie, de Chine<sup>3</sup> dans le cadre de sa stratégie dite des nouvelles routes de la soie, et des pays du Golfe<sup>4</sup>. En revanche, si les investissements russes sont faibles en valeur, ils se concentrent sur le secteur stratégique de l'énergie.

Cette amélioration conjoncturelle ne doit pas masquer les fragilités qui affectent toujours les fondamentaux de l'économie serbe. Selon les projections de la Banque mondiale, la Serbie a besoin d'une croissance supérieure à 5 % pour espérer une convergence avec la moyenne de PIB/habitant de l'Union européenne d'ici 20 ans. On était jusque-là bien en deçà de ces objectifs mais les perspectives restent favorables pour l'année 2018. La croissance devrait être de 4,5 %, en particulier grâce aux réformes structurelles de ces dernières années<sup>5</sup>. Toutefois, un élément plus préoccupant continue d'affecter le potentiel de croissance à terme du pays ; il s'agit de l'exode massif des jeunes travailleurs qualifiés vers l'Union européenne (en particulier vers l'Allemagne). Ce mouvement a d'ores et déjà des conséquences macro-économiques puisque la population a diminué de 15 % depuis 2000.

## **2. Un pays toujours marqué par les conflits des années 1990**

### *a) Une place dans la région encore difficile à trouver*

Sur le plan régional, la Serbie a cherché ces dernières années à normaliser ses relations avec les pays voisins, sur un plan bilatéral mais aussi multilatéral avec sa participation aux processus de Berlin et de Brdo-Brijuni notamment.

---

<sup>1</sup> Le seuil des 3 milliards d'euros sera franchi pour la première fois en 2018.

<sup>2</sup> La France est notamment présente à travers Lafarge, Suez, Vinci (concessionnaire de l'Aéroport de Belgrade).

<sup>3</sup> Essentiellement dans le secteur des aciéries et des infrastructures.

<sup>4</sup> Notamment au travers d'un spectaculaire projet immobilier dont nous avons pu voir le chantier au cœur de Belgrade, sur les bords de la Sava.

<sup>5</sup> Lorsque nous l'avons rencontré, le délégué à l'Union européenne en Serbie avait salué avec insistance la qualité de ces réformes.

### Les processus de Brdo-Brijuni et de Berlin

**Le Processus de Brdo-Brijuni** : Il associe 6 États : L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Monténégro, l'ancienne République yougoslave de Macédoine (RYM) et le Kosovo. Tenu pour la première fois en 2013 à l'initiative des Présidents slovène et croate, l'objectif est clair : l'intégration européenne des pays de la région et la stabilisation de la situation dans les Balkans occidentaux en renforçant la coopération régionale. Le but du processus est de remplacer les initiatives régionales préexistantes, trop déclaratives et sans résultats. Il œuvre en synergie avec le processus de Berlin. Après Skopje en avril 2018, le prochain processus se tiendra en Albanie en 2019.

**Processus de Berlin** : Il associe les 6 États des Balkans occidentaux du processus de Brdo-Brijuni ainsi que 6 États membres de l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Croatie, France, Italie et Slovénie. Tenu pour la première fois en 2014 à Berlin, il est depuis organisé annuellement<sup>1</sup>. Le processus a pour objectif principal d'accélérer l'adhésion dans l'Union européenne des pays de la région en développant les liens multilatéraux et en renforçant la coopération régionale. Sont, entre autres, nés de ce processus : trois projets ferroviaires d'envergure, la mise en place d'un marché régional d'électricité ainsi qu'un plan d'investissement d'envergure de 500 millions d'euros en 2017 : « The Balkan Marshall Plan ».

Cependant, les initiatives de la Serbie trouvent leurs limites dans les lourds contentieux non apurés, hérités des guerres des années 1990.

Notre mission a pu en prendre toute la mesure à travers l'expression d'une grande inquiétude concernant la situation en Bosnie-Herzégovine, qui serait plus préoccupante encore que pour le Kosovo. L'influence déstabilisatrice de la Turquie est mise en cause. Le dirigeant bosniaque Bakir Izetbegovic jouerait de cette influence afin de consolider son pouvoir en privilégiant la construction d'un « *État-musulman* » au détriment d'un « *État-citoyen* ». Les Bosniaques seraient dès lors devenus majoritaires sur le territoire au détriment des Croates et Serbes qui auraient, pour leur part, tendance à s'unir pour contrer le « *projet hégémonique* » du SDA de Bakir Izetbegovic.

---

<sup>1</sup> Vienne en 2015, Paris en 2016 et Trieste en 2017.

### La situation en Bosnie-Herzégovine

Selon nos interlocuteurs, la Bosnie serait la principale difficulté régionale de long terme. La population musulmane, devenue majoritaire (51 %), s'efforçait en Herzégovine de pousser les Croates au départ<sup>1</sup> pour, ensuite, engager « un règlement de compte définitif avec les Serbes ».

Cette préoccupation est étayée par une série de statistiques démographiques. La population croate de Bosnie avait diminué de 63 % entre 1991 et 2018, passant de 760 000 à 315 000. Les Serbes en Bosnie avaient également connu une hémorragie importante, passant de 1 366 000 en 1991 à 1 080 000 en 2018. Enfin, Sarajevo, à 97 % bosniaque, ne serait plus une ville multiethnique. La population serbe dans la ville est passée de 154 000 en 1991 à moins de 1 000 personnes. Ces données de terrain « ne semblaient pas nous intéresser » en Europe occidentale.

Le leader bosniaque, M. Izetbegovic, n'aurait rien de sincère lorsqu'il affirme vouloir rejoindre l'Union européenne. Il s'appuierait sur le Président turc Erdogan, « véritable patron du pays », pour transformer la Bosnie en « État-musulman », dont les Croates et les Serbes ne veulent pas<sup>2</sup>. En ce sens, ce dernier aurait déclaré avoir « reçu la Bosnie en héritage de son père pour la gouverner sous l'égide de la Turquie ».

Enfin, votre délégation a ressenti l'irritation de ses interlocuteurs devant « les discours de bureaucrates européens » qui affirmaient croire à la volonté de la Bosnie de rejoindre l'Union européenne et qui pointent du doigt les dirigeants serbes et croates de Bosnie, Dodik et Covic, comme des « enfants terribles ». À ce stade, il n'y aurait pas de « solution susceptible de satisfaire les trois peuples ».

De façon plus directe, la perception de la Serbie dans les Balkans occidentaux est fortement hypothéquée par la situation du Kosovo et ce, bien au-delà des seules communautés albanophones de la région.

#### *b) La difficile question du Kosovo*

À l'issue du conflit de 1999, le Kosovo est devenu un État dont l'indépendance est largement reconnue, à l'exception de l'ancienne « métropole »

---

<sup>1</sup> Les Croates de Bosnie possèdent des passeports de Croatie leur ouvrant les portes de l'Union européenne.

<sup>2</sup> À ce sujet, le Président déclare en avoir lui-même fait l'expérience dans la ville dont il est originaire en Bosnie où il voit désormais les Serbes préférer intégrer les écoles croates catholiques plutôt que de fréquenter les écoles publiques bosniaques.

### La reconnaissance du Kosovo

**Les États refusant de reconnaître le Kosovo** : aujourd’hui, le Kosovo n’est reconnu ni par l’ONU ni par l’Union européenne. Ceci s’explique par le choix de la Serbie ainsi que 34 autres États et le Saint-Siège qui ont refusé de reconnaître l’indépendance du Kosovo (dont 5 États de l’Union européenne : Chypre, Espagne, Grèce, Roumanie et Slovaquie). En dehors de l’Union européenne, 2 États membres du Conseil de sécurité de l’ONU ont considéré la déclaration d’indépendance du Kosovo du 17 février 2008 comme illégale : la Russie et la Chine.

**Les États reconnaissant le Kosovo comme indépendant et souverain** : 116 États membres de l’ONU, dont la France, et 22 autres membres de l’Union européenne.

Depuis la fin de la guerre en 2000, le dialogue entre Belgrade et Pristina a connu des fortunes diverses. Les deux principales étapes en ont été :

- la déclaration unilatérale d’indépendance du Kosovo du 1<sup>er</sup> janvier 2008, toujours considérée comme illégale par la Serbie, mettant en avant la résolution 1244/NU du Conseil de sécurité aux termes de laquelle le Kosovo est une province serbe sous protection des Nations unies<sup>1</sup> ;

- l’accord de Bruxelles du 19 avril 2013 intervenu entre les deux pays sur la normalisation des relations.

Cet accord, fortement encouragé par l’Union européenne<sup>2</sup>, a permis des avancées réelles (circulation des personnes et des biens, octroi d’un indicatif téléphonique international au Kosovo, et intégration des magistrats serbes au sein du système judiciaire kosovar, fin 2016). Néanmoins, plusieurs points importants n’ont pas été mis en œuvre tels que la création de la Communauté des municipalités à majorité serbe du Kosovo et le démantèlement des structures parallèles serbes du pays.

Alors que le processus de Bruxelles semblait avoir épuisé ses effets, les Présidents Thaçi et Vucić, qui se sont rencontrés à plusieurs reprises depuis l’été 2017, ont manifesté l’intention de s’engager dans une phase plus politique du dialogue visant à la « normalisation complète » des relations entre les deux pays. Cette normalisation des relations entre les deux pays est une condition explicite fixée par l’Union européenne à l’intégration européenne de la Serbie (chapitre 35 des négociations d’adhésion, ouvert fin 2015). Elle n’est pas définie précisément mais le plus souvent interprétée comme signifiant l’établissement de relations entre deux États sans toutefois aller jusqu’à la reconnaissance formelle de l’indépendance du Kosovo par la Serbie.

---

<sup>1</sup> Résolution toujours ardemment défendue par la Russie, suivie par la Chine, au sein du Conseil de sécurité.

<sup>2</sup> Et en particulier par Mme Catherine Ashton, alors Haute Représentante pour la politique étrangère.

---

Notre mission est intervenue à un moment de regain de tension suite notamment à l'incident ayant eu lieu le 26 mars 2018, au cours duquel les forces spéciales du Kosovo seraient intervenues dans la partie nord du pays pour arrêter un ministre serbe venu rencontrer les communautés locales. Notre délégation tire trois enseignements des échanges qui ont été tenus :

- la volonté de dialogue du Président Aleksandar Vučić nous a semblé réelle et il serait particulièrement souhaitable que de tels échanges se poursuivent dans le cadre du processus de Bruxelles. Il s'agirait alors d'une démarche particulièrement courageuse et devant être saluée. En effet, de l'avis unanime, la question du Kosovo demeure une « plaie ouverte » pour la Serbie et il semble particulièrement difficile d'avancer sur le sujet ;

- les modalités de la « normalisation complète » sont encore en débat. À ce jour, on distingue trois problèmes principaux à résoudre pour progresser dans la mise en œuvre des accords de Bruxelles :

- La liberté de circulation accordée par l'Union européenne sans visa pour les habitants du Kosovo<sup>1</sup>,
- le statut d'autonomie des provinces majoritairement serbes du nord du pays,
- la distribution d'énergie au Kosovo.

Il convient aussi de faire mention de l'option évoquée par le Président Vučić consistant à échanger des territoires<sup>2</sup> entre les deux pays. Il apparaît toutefois que la remise en cause des frontières issue de la dislocation de la Yougoslavie pourrait constituer un risque fort de déstabilisation pour l'ensemble de la région.

Outre le levier que constitue la perspective d'adhésion à l'Union européenne de la Serbie, l'une des clés de la résolution du différend réside dans la qualité de la relation entre la Serbie et l'Albanie<sup>3</sup>.

Pour conclure, nous avons ressenti chez nos interlocuteurs une certaine fébrilité lorsqu'on évoque la question du Kosovo dans la mesure où non seulement l'opinion publique, mais aussi une part importante des responsables, ont le sentiment que cette question est la seule qui intéresse

---

<sup>1</sup> Dont ils ne bénéficient pas à la différence des Serbes.

<sup>2</sup> Cette option officiellement envisagée par Ivica Dačić, ministre des affaires étrangères (ancien Premier ministre et signataire de l'accord de Bruxelles en 2013), consisterait à échanger des territoires du nord du Kosovo peuplés essentiellement de Serbes contre l'extrême-sud de la République de Serbie (Vallée de Presevo) peuplée d'Albanais.

<sup>3</sup> Il existe en effet un réel mouvement d'unification du Kosovo à l'Albanie, pays qui ne sont d'ailleurs aujourd'hui séparés par aucune frontière réelle.

l'Union européenne et que le sort de l'adhésion du pays serait uniquement lié au « chapitre 35<sup>1</sup>. »

Telles étaient nos analyses à notre retour de Belgrade à la fin du mois de mai. Elles demeurent à nos yeux d'actualité même après **le 1<sup>er</sup> juin, jour où le Président serbe a annoncé son intention de procéder à un référendum sur l'indépendance du Kosovo.**

Tout en demeurant très attentif à l'évolution de ce processus, nous ne pouvons, à ce stade, qu'en souligner l'ambivalence. D'une part, cette annonce conforte notre sentiment quant à la volonté d'Aleksandar Vučić de s'engager pleinement sur ce dossier, mais, d'autre part, l'issue négative du référendum étant aujourd'hui assez prévisible, sa tenue est de nature à tendre la position de la Serbie et de son opinion publique pour la suite des négociations.

## **B. LA SERBIE ET L'UNION EUROPÉENNE**

### **1. L'Europe, un choix raisonné**

La perspective européenne de la Serbie s'est ouverte au début de la décennie 2010 grâce à un changement d'attitude de Belgrade vis-à-vis des suites des conflits de l'ex-Yougoslavie. D'une part, en septembre 2010, Belgrade et Bruxelles ont présenté une résolution à l'Assemblée générale des Nations unies sur le Kosovo ouvrant la voie à un dialogue *de facto* entre la Serbie et les autorités de Pristina ; d'autre part, en 2011 furent livrés au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), Ratko Mladic<sup>2</sup> et Goran Hadzic<sup>3</sup>, rendant ainsi possible la même année la signature d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. C'est ainsi que la Serbie a pu se porter candidate à l'entrée au sein de l'Union européenne en 2012 et obtenir l'ouverture des négociations d'adhésion en décembre 2013.

Le processus européen apparaît comme un choix résolu. Il est présenté par les autorités serbes comme étant associé au projet de modernisation du pays. Ce message était parfaitement clair dans les propos tenus par la Première ministre, Mme Ana Brnabić. La Serbie se considère en effet comme un pays d'ores et déjà européen à part entière, désireux de trouver sa place dans le monde actuel et ainsi d'assurer un avenir à sa

---

<sup>1</sup> De façon plus surprenante, nous avons même entendu certains responsables nous indiquer que les États-Unis n'hésitaient pas à tenir à Belgrade en substance le langage suivant : « Régler la question du Kosovo et nous vous ferons entrer dans l'Union européenne ».

<sup>2</sup> Général bosno-serbe responsable du massacre de Srebrenica.

<sup>3</sup> Ancien Président de la prétendue République serbe de Krajina, accusé de crimes et notamment du massacre de l'hôpital de Vukovar.

---

jeunesse. Pour Mme Brnabić, l'Europe se présente alors comme l'unique choix possible, sans « *plan B* » envisageable.

Cette orientation est parfois présentée, à demi-mot, comme un choix de raison, sachant que certains interlocuteurs avouent que le cœur du pays pencherait plutôt vers la Russie. Toutefois, l'arrimage à l'Europe s'impose ne serait-ce que pour des raisons économiques. Près de 70 % des échanges commerciaux se font avec l'Union européenne et en particulier avec l'Allemagne. Au-delà de ce chiffre, il y a une réalité que le délégué de l'Union européenne nous a rappelée, à savoir que la Serbie bénéficie d'ores et déjà d'une véritable intégration économique et sociale au sein de l'Union. Le grand nombre de travailleurs expatriés de façon permanente ou temporaire au sein des États membres en constitue une des preuves.

La perspective d'adhésion à l'Union européenne est abordée par Belgrade de façon raisonnée, dans la mesure où les dirigeants serbes sont aujourd'hui bien conscients que les conditions ne sont pas remplies pour une entrée rapide. Le Président nous a ainsi dit parfaitement comprendre que priorité soit donnée à l'approfondissement de l'Union, et qu'il « *souhaitait entrer dans une union qui fonctionne* »<sup>1</sup>. Le ministre de l'intégration européenne nous a même déclaré : « *Nous voulons une Europe forte* ». L'échéance d'une adhésion aujourd'hui évoquée de 2025 au plus tôt n'a pas appelé de réactions particulières des autorités serbes<sup>2</sup>. De façon plus précise, la Première ministre Ana Brnabić avait précisé que son pays n'était pas prêt à rejoindre l'Union européenne<sup>3</sup>, non seulement au regard de l'État de droit, mais surtout parce que cela ne serait pas conforme aux intérêts économiques de son pays<sup>4</sup>.

Toutefois, il convient de noter que l'on assiste aussi à une forme de lassitude de l'opinion publique. La population nourrit en effet des attentes quant à l'adhésion à l'Union européenne depuis le Sommet de Thessalonique de juin 2003, soit il y a plus de quinze ans<sup>5</sup>. Si le soutien à ce processus reste

---

<sup>1</sup> Faisant ainsi explicitement référence au Discours de la Sorbonne du Président de la République française Emmanuel Macron, en ajoutant qu'en l'état actuel, s'il était l'Union européenne, il n'accepterait pas son propre pays.

<sup>2</sup> Mme Brnabić déclarait alors : « je serais heureuse si l'adhésion se faisait en 2025 mais seulement si nous sommes prêts ».

<sup>3</sup> La Première ministre Ana Brnabić nous avait alors indiqué qu'une adhésion prématurée serait perdante de part et que la Serbie ne souhaiterait rentrer que dans une perspective « gagnant-gagnant », pour l'Union européenne et pour eux-mêmes.

<sup>4</sup> Économie pas encore assez compétitive, agriculture non encore aux normes européennes (céréaliculture au nord de Belgrade mais polycultures encore très artisanales dans le sud plus montagneux du pays). Enfin, la Première ministre semblait craindre l'aggravation de la « fuite des cerveaux » constituant déjà une véritable problématique économique.

<sup>5</sup> La question du Kosovo avait alors été la raison essentielle du refus d'admettre la candidature serbe.

majoritaire dans les sondages<sup>1</sup>, il diminue cependant régulièrement, probablement dans la mesure où les Serbes considèrent le délai d'attente comme excessif. Outre les délais, deux autres éléments ont aussi été mis en avant et traduisent cette relative désaffection de l'opinion serbe. Tout d'abord un certain sentiment que l'Europe et l'Occident (sans doute suite aux événements de 1999) afficheraient toujours une partialité favorable au Kosovo et aux populations albanophones et, d'autre part, le sentiment que l'Europe aurait changé de discours depuis quelques années et serait désormais plus centrée sur ses problématiques internes, et moins ouverte sur l'extérieur.

## 2. L'état actuel du processus d'adhésion

Conformément à la « nouvelle approche » de l'élargissement en vigueur depuis 2012, les chapitres relatifs à l'État de droit (chapitres 23 « Domaine judiciaire et droits fondamentaux » et 24 « Justice, liberté et sécurité ») ont été ouverts dès le début de la négociation, de même que le chapitre 35 (« Questions diverses ») relatif à la normalisation des relations avec le Kosovo. Douze chapitres (sur 35) sont ouverts à ce jour, dont deux sont provisoirement fermés<sup>2</sup>.

Lors de la CIG du 11 décembre 2017, deux chapitres ont été ouverts (6 « Droits des sociétés », 30 « Relations extérieures ») sur trois considérés comme « ouvrables ».

En effet, plusieurs États membres<sup>3</sup> s'étaient opposés à l'ouverture du chapitre 33 (« Dispositions budgétaires et financières »). Conformément à la « nouvelle approche » de l'élargissement, selon laquelle les progrès réalisés dans les domaines de l'État de droit et des droits fondamentaux doivent déterminer le rythme général de progression des négociations, la CIG avait en effet considéré que les progrès insuffisants enregistrés par la Serbie dans ces domaines justifiaient d'adresser à Belgrade un signal politique de préoccupation, sans pour autant bloquer totalement la progression de la Serbie dans sa marche vers l'adhésion.

Néanmoins, malgré les résultats toujours mitigés de la Serbie en matière d'État de droit et de respect des droits fondamentaux tels que décrits par la Commission dans son « paquet élargissement » du 17 avril<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> D'après le ministre de l'intégration européenne serbe, ce taux d'opinion favorable était de près de 70 % en 2008 lorsque l'accord de stabilisation et de coopération avait été signé avec l'Union européenne et que l'obligation des visas avait été levé. Au fil du temps, l'opinion favorable s'est émoussée avec, entre 2015 et 2016, un taux d'environ 40 %. Depuis quelques mois, les sondages montrent cependant une hausse avec 52 % d'opinion favorable à l'adhésion en mai 2018.

<sup>2</sup> Les chapitres 25 « Science et recherche » et 26 « Éducation et culture ».

<sup>3</sup> Dont la France.

<sup>4</sup> Pour mémoire, l'élément le plus marquant de ce rapport de la Commission concernait l'Albanie et l'ARYM, pour lesquelles la Commission recommandait une « ouverture non conditionnée des

(cf. ci-dessous), la nouvelle CIG tenue au Luxembourg le 25 juin 2018<sup>1</sup> a décidé l'ouverture de deux nouveaux chapitres.

**Le paquet « élargissement »  
de la Commission européenne du 17 avril 2018**

Le rapport constate que l'élection présidentielle d'avril 2017 a été une élection ouverte, malgré des sujets de préoccupation en matière de transparence du processus électoral et d'inégalité de traitement entre les candidats durant la campagne. Le contrôle parlementaire demeure insuffisant et le recours aux procédures d'urgence excessif : une réforme constitutionnelle devra être envisagée pour mettre la Serbie en conformité avec les standards de l'Union européenne dans ces domaines.

Le cadre législatif des réformes attendues par l'Union européenne a généralement été voté, mais leur mise en œuvre demeure insuffisante. Des efforts restent à faire en matière de dépolitisation de la haute administration et d'indépendance de la justice<sup>2</sup>. La loi sur l'Agence anti-corruption n'a toujours pas été adoptée. Les résultats demeurent insuffisants en matière de lutte contre le crime organisé, en particulier la criminalité financière. Le cadre juridique et institutionnel de protection des droits fondamentaux doit encore être pleinement mis en œuvre afin d'améliorer la situation des groupes les plus vulnérables (Roms, LGBTI, personnes handicapées, malades du SIDA, etc.).

La Serbie joue un rôle positif en matière de coopération régionale et de relations de bon voisinage, et demeure engagée dans le dialogue avec le Kosovo. La coopération en matière migratoire est bonne. La Serbie a réalisé des progrès dans la mise en place d'une économie de marché fonctionnelle. Les fondamentaux macroéconomiques sont bons, malgré une dette publique importante et une gouvernance budgétaire insuffisante.

De façon générale, la Serbie a réalisé des progrès en matière d'alignement sur l'acquis. Elle doit encore s'aligner progressivement sur les positions européennes en matière de PESC avant l'adhésion.

Ces deux nouveaux chapitres étaient les n° 13 (« Pêche ») et 33 (« Dispositions budgétaires et financières »). En revanche, l'ouverture du chapitre 9 (« Services financiers ») n'a pas été possible compte tenu notamment de l'inscription récente de la Serbie sur la liste grise du GAFI. 14 chapitres sont ainsi désormais ouverts avec la Serbie, dont 2 provisoirement clos.

---

*négociations d'adhésion ». Toutefois, le Conseil Affaires générale du 28 juin a renvoyé cette ouverture après les élections européennes.*

<sup>1</sup> *Soit après notre retour de mission.*

<sup>2</sup> *En particulier dans l'attente du texte qui pourrait être soumis à référendum au cours de cette année 2018.*

Le processus d'adhésion continue donc sa progression avec, en toile de fond, l'horizon de 2025, date évoquée à plusieurs reprises par la Commission européenne depuis la publication de sa « Stratégie pour les Balkans » le 6 février 2018. En effet, après avoir annoncé au début de son mandat qu'aucun des pays des Balkans occidentaux n'arriveraient à adhérer à l'Union européenne pendant la mandature de la Commission, le président Jean-Claude Juncker a indiqué il y a quelques mois qu'il fallait « *accélérer l'adhésion, le rapprochement de nos relations de partenaires, de repenser les statuts de candidat pour les uns et voir quand pourrait avoir lieu l'adhésion. Cela aura lieu, à condition que l'ensemble des critères soient remplis, en 2025 éventuellement* ». Le président de la Commission a relevé qu'aucun de ces pays ne satisfaisait à ce jour aux conditions malgré les très grands progrès réalisés. Il a en particulier insisté d'une part sur « *la lutte contre la criminalité organisée et la corruption* », et d'autre part sur « *l'impératif pour ces pays de mettre fin à leurs conflits territoriaux bilatéraux avant d'adhérer à l'Union européenne* ». La mise en avant de ces deux conditions concerne évidemment la Serbie au premier chef.

À ce sujet, il convient de préciser que, compte tenu notamment des évolutions du discours européen vis-à-vis des Balkans déjà intervenues au cours du premier semestre 2018, le Sommet de Sofia du 17 mai 2018 n'a pas apporté de nouveautés supplémentaires en matière de perspectives d'adhésion.

#### **Le sommet UE-Balkans occidentaux du 17 mai 2018 à Sofia**

Intervenant quinze ans après le Sommet de Thessalonique de juin 2003, l'événement a pu réunir à Sofia les différents chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union Européenne ainsi que les dirigeants des six partenaires des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro, Ancienne République yougoslave de Macédoine et le Kosovo).

Une fois mis d'accord sur la Déclaration de Sofia, les différents représentants ont adopté en annexe le Programme d'actions prioritaires de Sofia exposant les nouvelles mesures visant à renforcer la coopération avec la région.

Après la réaffirmation du **soutien à la perspective européenne** par les dirigeants européens aux Balkans occidentaux, le Sommet s'est axé sur les thèmes de la « **connectivité** » (transports, sécurité énergétique, économie du numérique, programme ERASMUS...) et de la **coopération en matière de sécurité** (flux migratoires illégaux, terrorisme, extrémisme, lutte contre la désinformation...).

Le prochain sommet UE-Balkans occidentaux se tiendra en 2020 sous la présidence croate.

---

### 3. Les principaux enseignements de notre mission

#### *a) L'arrimage de la Serbie à l'Union européenne est une nécessité*

L'arrimage de la Serbie à l'Union européenne est tout d'abord un engagement auquel le pays a adossé un grand nombre de réformes courageuses. Votre délégation, dont certains membres s'étaient déjà rendus dans la région, a pu apprécier l'importance des progrès réalisés en quelques années. Cette dynamique ne doit pas être interrompue.

Arrimer la Serbie à l'Europe est ensuite une nécessité au regard des enjeux de sécurité pour l'Union européenne. La France sait l'importance de cette zone aujourd'hui et le rôle que la Serbie a pu jouer en termes de coopération contre le terrorisme ou lors de la crise migratoire. Nous avons aussi pu apprécier au cours de cette mission, et de façon latente, que les questions des frontières et des différentes nationalités restaient très sensibles. La stabilisation de la région est un impératif face à de multiples conflits latents.

Enfin, la problématique liée à l'influence des deux grands voisins de la Serbie, Russie et Turquie, a elle aussi suscité tout notre intérêt. Le pays représente une véritable région stratégique pour de nombreux acteurs géopolitiques de premier plan comme la Chine<sup>1</sup> ou les États-Unis.

Il convient dès lors de ne pas désespérer ces populations ni décourager les protagonistes qui, au plus haut niveau de l'État et dans les administrations serbes, œuvrent pour la modernisation du pays. En effet, il ne faudrait pas qu'une date d'adhésion à l'Union européenne toujours repoussée finisse par décourager un pays qui a délibérément choisi la voie européenne.

#### *b) La Serbie, candidate, mais surtout partenaire*

Si la Serbie a choisi la voie de la modernisation avec un véritable projet de société, c'est tout d'abord pour son intérêt propre. Cependant, les dirigeants serbes ont exprimé leur conviction selon laquelle leur entrée dans l'Union européenne devait se traduire par un apport du pays à l'Union. Dès lors, elle ne se considère pas seulement comme un candidat qui aurait la chance d'être admis mais plutôt comme un partenaire. Nous avons été d'ailleurs très frappés par la question posée par la Première ministre serbe Ana Brnabić : « *Et vous, en tant qu'Union européenne, qu'attendez-vous des Balkans ?* ». En effet, la Serbie a bien conscience de l'apport qu'elle pourrait

---

<sup>1</sup> La stratégie de présence chinoise dans la région mérite une certaine vigilance dans la mesure où elle est particulièrement dynamique et surtout attractive pour les pays concernés. En effet, là où des bailleurs de fonds, tels que l'Union européenne, posent un grand nombre de conditions à l'octroi d'aides et de financements, la Chine semble beaucoup moins regardante. Les contacts informels que nous avons eus à Belgrade avec les représentants de la BEI n'ont fait que confirmer cette situation. Si cette présence chinoise est aujourd'hui seulement d'ordre économique, rien ne dit qu'elle ne soit pas appelée à changer de nature à l'avenir.

constituer pour l'Union européenne, et c'est bien dans le cadre d'un accord gagnant-gagnant qu'elle souhaite son adhésion. Les bénéfices seraient alors mutuels. Ce discours entendu au cours de nombreux échanges mérite d'être salué.

*c) Un discours de vérité à tenir vis-à-vis de nos partenaires serbes*

Nous n'avons cessé, au cours de nos échanges, de rappeler à nos partenaires quelle était la situation au sein de l'Union européenne. Il est certain que des conditions doivent être remplies par la Serbie dans le processus d'adhésion, mais il faut aussi que le contexte européen puisse rendre cette démarche possible. À ce titre, nous avons pu rappeler à nos interlocuteurs deux points essentiels.

Tout d'abord, face aux perspectives imposées par le Brexit, priorité est donnée à l'approfondissement de l'Union européenne. Telle est en tous cas la position défendue par la France.

Ensuite, nos opinions publiques sont aujourd'hui peu ouvertes à l'idée de nouveaux élargissements<sup>1</sup>. Demeure encore l'idée que certaines erreurs auraient été commises lors des dernières adhésions, qui conduisent désormais à mettre en place des mécanismes de coopération et de vérification. Ce sont des situations que nous souhaiterions éviter à l'avenir.

Dans notre esprit aussi, l'adhésion ne pourra être possible que dans le cadre d'un processus « gagnant-gagnant », tant du point de vue de la Serbie que de celui de l'Union européenne.

Nous avons pu apprécier que la France a sans doute un rôle particulier à jouer dans ce dialogue de partenariat et de vérité. En effet, notre pays est encore perçu comme un ami de la Serbie. Elle occupe encore une place particulière dans l'histoire et même dans la vision du monde des Serbes. La mémoire de la fraternité d'armes de 1918 reste très vivace notamment à Belgrade. Dans la perspective européenne, la France est regardée comme un partenaire privilégié, au-delà des conflits récents et de la guerre avec le Kosovo en 1999 en particulier.

*d) Notre attitude, celle de l'encouragement*

Après avoir beaucoup œuvré dans le sens d'une future adhésion, nos partenaires serbes ont besoin d'être encouragés par l'Union européenne. Or, nous avons pu avoir l'impression que de tels messages n'étaient pas nécessairement arrivés. Deux sujets mériteraient pourtant toute la considération de l'Union en matière d'encouragement :

- le Kosovo : bien sûr et tout d'abord, il convient de prendre toute la mesure de l'engagement et de la volonté du Président Aleksandar Vučić.

---

<sup>1</sup> Dans le cas précis de la France, l'importance de l'opinion publique pourrait aussi se traduire au plan institutionnel puisque désormais les nouveaux traités d'adhésion peuvent être soumis à référendum (article 88-5 de la Constitution).

---

À ce titre, nos interlocuteurs serbes ont précisé qu'ils pensaient faire plus d'efforts dans le cadre du processus d'adhésion que la partie Kosovare<sup>1</sup>. Il nous semble important de rappeler que la Serbie est loin d'être le seul responsable des difficultés actuelles de mise en œuvre du processus de Bruxelles et des sujets de blocage qui demeurent au Kosovo. Pour dialoguer, il convient d'être deux. L'adhésion de la Serbie pourrait un jour être empêchée en raison de l'impossibilité de clore le chapitre 35, alors même qu'elle n'est pas le seul acteur de cette situation. Comme indiqué plus haut, il est difficile à ce stade de mesurer les conséquences sur le processus de normalisation de l'annonce du 1<sup>er</sup> juin relative au référendum ;

- le respect de l'État de droit : au cours de notre séjour, nous avons bien compris que les insuffisances actuelles en la matière n'étaient pas le fait exclusif d'une mauvaise volonté des Autorités. Il semble tout simplement difficile de mettre en œuvre un État de droit répondant aux standards européens en raison d'une situation antérieure très différente. Au-delà des textes juridiques, il reste encore de nombreux comportements et attitudes à changer. Particulièrement sensible en matière de presse, des journalistes de l'opposition ont pu nous affirmer que la nouvelle stratégie du gouvernement pour la presse relevait d'un progrès très sensible<sup>2</sup>. La mise en œuvre demeure très complexe et l'indépendance de la presse ne fait clairement pas partie de la tradition nationale. Il semble difficile de constituer de nouvelles pratiques sans repère et sans transformation de la société en profondeur. Il en est d'ailleurs de même en matière de corruption.

Nos échanges avec des représentants de la presse, des ONG et de l'opposition ont été particulièrement éclairants sur ces sujets.

Il convient dès lors d'encourager nos partenaires serbes à poursuivre la modernisation de leur société, tout en étant bien conscients que cela ne doit pas être une injonction venant de l'extérieur mais bien un véritable choix de société et de valeurs venant d'eux-mêmes. En tant que parlementaires, nous avons notre rôle à jouer dans ce dialogue, en particulier au sein de la Cosac<sup>3</sup> où nous rencontrons depuis des années nos collègues serbes.

---

<sup>1</sup> Il demeure difficile d'en juger dans la mesure où nous n'avons eu des interlocuteurs que d'une partie du conflit. Cela étant, le délégué à l'Union européenne nous a affirmé que les deux acteurs étaient engagés dans le processus et partageaient la responsabilité de la situation actuelle.

<sup>2</sup> Ce nouveau texte ayant été adopté sous la pression de l'Union européenne. La mise en œuvre demeure cependant complexe. Un journaliste a pu nous expliquer que lorsqu'il était agressé ou victime de menaces, l'affaire était vite classée sans suite tant par la police que par la justice.

<sup>3</sup> Les parlementaires des pays candidats, serbes et monténégrins, y participent en effet.

*e) La difficile situation en Bosnie-Herzégovine*

Nous avons été frappés par les inquiétudes exprimées au regard de la situation extrêmement préoccupante de la Bosnie-Herzégovine se développant au cœur du continent européen. Il s'agira d'un des sujets sur lequel la commission des affaires européennes du Sénat devra sans doute revenir.

---

## II. LE MONTÉNÉGRO : UN PAYS DE CONTRASTES

Le Monténégro est un petit pays de 660 000 habitants, pour une surface correspondant à la moitié de la Belgique<sup>1</sup>. Indépendant depuis 2006, c'est un État qui se présente à nous comme un pays de contrastes entre certaines fragilités intérieures et des dynamiques très favorables en termes de relations extérieures.

### A. UNE JEUNE DÉMOCRATIE ENCORE AFFECTÉE PAR LA CRISE

#### 1. Une situation politique atypique

La jeune démocratie monténégrine a fort logiquement rencontré des difficultés dans la mise en place d'un État à l'échelle d'un pays de 660 000 habitants. La mise en place rapide d'institutions politiques et administratives a constitué un réel défi. Aussi, douze ans après, la question des limites et de la capacité administratives du Monténégro est encore souvent posée, notamment par l'Union européenne.

Le contexte politique du pays est aujourd'hui très particulier. Tout d'abord, le pays est marqué par près de 26 années d'absence d'alternance politique. Un mois avant notre mission, le Président Djukanovic venait d'ailleurs d'être confortablement élu. Mais surtout, depuis les élections législatives du 16 octobre 2016, l'essentiel de l'opposition<sup>2</sup> poursuit le boycott du Parlement en ne siégeant pas à l'Assemblée. En effet, ces élections avaient été précédées, la veille, par l'arrestation de 20 ressortissants serbes accusés d'avoir voulu renverser les institutions en prenant d'assaut le Parlement. L'opposition, en particulier le Front démocratique pro-russe, considère que ces événements ont faussé les élections en faveur du Parti socialiste démocratique (DPS) au pouvoir.

#### 2. Un pays encore affecté par la crise économique

L'économie du Monténégro était déjà très dépendante des investissements directs étrangers à la fin de la décennie 2000. Le pays a donc été fortement impacté par la crise financière de 2008. Pour y répondre, le gouvernement de M. Djukanovic<sup>3</sup> avait alors mis en place une politique de rigueur particulièrement marquée<sup>4</sup>. En effet, face à la diminution des flux

---

<sup>1</sup> 13 812 km<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Soit un tiers des parlementaires.

<sup>3</sup> Alors Premier ministre monténégrin de décembre 2012 à novembre 2016.

<sup>4</sup> Maîtrise de la dépense publique, sécurisation des recettes fiscales via une lutte plus poussée contre la fraude, augmentation de la TVA, majoration des impôts sur les salaires...

financiers extérieurs, le pays ne dispose d'aucune marge, ni monétaire ni budgétaire.

Au plan monétaire, le recours à l'euro par le Monténégro mérite d'être souligné. Il permet une stabilisation des prix en dépit de taux d'intérêts plus élevés qu'au sein de l'Union économique et monétaire. Toutefois, comme notre commission le constatait déjà en 2014, *« 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<sup>1</sup>. L'utilisation de l'euro prive, par ailleurs, la banque centrale du contrôle de la politique monétaire »<sup>2</sup>.*

Sur le plan budgétaire, le déficit est passé de à 3,6 % du PIB en 2016 à 5,4 % en 2017<sup>3</sup> et ce, en dépit de nouvelles mesures d'austérité<sup>4</sup>. L'objectif pour le gouvernement monténégrin demeure clair : endiguer le déficit budgétaire à l'horizon 2019 et faire passer la dette publique en dessous des 60 % de PIB d'ici à 2020<sup>5</sup>. Cela dépendra essentiellement de la confirmation de la croissance.

Après une hausse de la croissance en 2015 (+3,4 %), cette dernière s'est établie à 2,5 % en 2016 et elle a atteint 4,4 % en 2017, selon la BCE. Un tel chiffre, bien au-delà des prévisions initiales, s'explique en grande partie par la bonne saison touristique de 2017. En effet, le tourisme balnéaire et de montagne, qui représente déjà 22 % du PIB, est un plein développement, ce qui est l'occasion d'investissements importants, en particulier immobiliers<sup>6</sup>. Le Monténégro est à ce propos une destination touristique aussi bien reconnue par les touristes russes<sup>7</sup> que par ceux de l'Union européenne, pour lesquels le pays s'est imposé comme la véritable continuité géographique de la Croatie<sup>8</sup>. Enfin, les responsables monténégrins nous ont exprimé leur choix de favoriser un tourisme qualitatif plutôt qu'un tourisme de masse<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Le taux de chômage du pays est à 17 % en 2017 avec un taux élevé chez les jeunes monténégrins, 35,9 % en 2016.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 669 du 1<sup>er</sup> juillet 2014 de Simon Sutour, fait au nom de la commission des affaires européennes : La perspective européenne du Monténégro.

<sup>3</sup> À noter le poids du financement du lourd projet d'autoroute Bar-Boljare.

<sup>4</sup> Augmentation du droit d'accise sur le tabac, l'alcool et le carburant, augmentation du taux minimal d'imposition de 9 à 11 %, réduction du salaire des fonctionnaires de 8 % en janvier 2017 puis de 6 % en juillet 2017 notamment.

<sup>5</sup> En dépit d'un pic de la dette publique prévu à 81 % en 2019 par le gouvernement monténégrin.

<sup>6</sup> Comme la délégation a pu s'en rendre compte dans la région côtière du pays.

<sup>7</sup> Les citoyens russes représentent les touristes les plus nombreux du pays.

<sup>8</sup> Les touristes français sont d'ailleurs les premiers ressortissants de l'Union européenne à passer leurs vacances au Monténégro.

<sup>9</sup> À noter que ceci n'est pas complètement en cohérence avec le fait que les autorités monténégrines souhaitent, par ailleurs, promouvoir le tourisme dans leur pays auprès des tour-opérateurs chinois.

---

## **B. SES RELATIONS EXTÉRIEURES PLACENT LE MONTÉNÉGRO EN SITUATION PLUTÔT FAVORABLE**

Bien qu'étant un pays faiblement peuplé et très jeune, de surcroît au cœur d'une région complexe, le Monténégro a largement réussi son insertion régionale et internationale.

### **1. Un environnement immédiat stabilisé**

Le Monténégro est un pays où de nombreuses minorités ethniques et religieuses cohabitent de façon pacifique<sup>1</sup>. Cette situation s'accompagne de l'existence de bonnes relations avec tous ses voisins : qu'il s'agisse de la Serbie<sup>2</sup>, de la Croatie ou du Kosovo. Ce point mérite d'être salué dans une région qui panse encore des plaies de la fin de la Yougoslavie<sup>3</sup>.

Depuis la fin de la guerre, la bonne entente entre les ennemis d'hier, monténégrins et croates, a notamment pu être renforcée lors des excuses présentées par le Président monténégrin pour le bombardement de Dubrovnik en 1991.

Podgorica a reconnu le Kosovo le 9 octobre 2008 et suit la situation avec une grande attention<sup>4</sup>. Kosovars et Monténégrins ont d'ailleurs pu signer un accord de délimitation de frontières en marge du Sommet UE- Balkans occidentaux de Vienne en 2015.

Enfin, le Monténégro agit aujourd'hui comme médiateur pour améliorer les relations entre l'Albanie et l'ARYM.

### **2. Une volonté forte d'ancrage à l'ouest**

Le Monténégro est devenu membre de l'OTAN le 5 juin 2017, concrétisant ainsi sa claire orientation vers l'Europe occidentale.

---

<sup>1</sup> La particularité du Monténégro est de s'affirmer comme un « État-citoyen » et non comme un État de nationalités.

<sup>2</sup> La Serbie avait reconnu l'indépendance du pays très rapidement (douze jours) après sa proclamation officielle.

<sup>3</sup> Les Monténégrins combattaient alors dans l'armée serbe.

<sup>4</sup> Ceci s'expliquant, entre autres, par la présence d'une minorité monténégrine au Kosovo.

### **L'adhésion du Monténégro à l'OTAN**

Dès le lendemain de son indépendance, le pays a fait part de sa volonté de se rapprocher de l'OTAN. Après une mise en œuvre du Plan d'action pour l'adhésion (MAP) saluée par les autres États membres lors des Sommets de Lisbonne (2010) et Chicago (2012), le Sommet du Pays de Galles de septembre 2014 a ouvert un dialogue renforcé avec le Monténégro. Le protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République du Monténégro est alors signé le 19 mai 2016 et le pays obtient le statut de pays « invité ». Après ratification du traité d'adhésion, le 5 juin 2017, le Monténégro est membre de plein droit de l'OTAN.

Dans le même esprit, l'adhésion à l'Union européenne constitue un objectif constant du pays. Outre qu'il a adopté l'euro unilatéralement en 2006<sup>1</sup>, le Monténégro est aujourd'hui le plus avancé parmi les pays candidats. Les négociations pour son adhésion ont été ouvertes le 29 juin 2012 et, en marquant continuellement de nouveaux progrès, le pays a permis l'ouverture du Chapitre 17, « Politique économique et monétaire », lors de la Conférence intergouvernementale du 25 juin 2018. 31 chapitres sont donc désormais ouverts avec le Monténégro, dont 3 provisoirement clos<sup>2</sup>.

Il convient de noter que cette politique volontariste de rapprochement avec l'Occident n'a pas été sans poser de difficultés avec la Russie. Cette dernière est en particulier accusée d'avoir joué un rôle dans la tentative de coup d'État de 2016. Un procès devra prochainement en juger.

### **3. L'état actuel du processus d'adhésion**

Si l'ouverture du chapitre 17 « Politique économique et monétaire » du 25 juin 2018 a été rendue possible, c'est en grande partie grâce aux progrès réalisés par le Monténégro dans la mise en place d'une économie de marché fonctionnelle. Le poids de la dette publique et de l'économie informelle demeure néanmoins des obstacles importants. La Commission européenne estime également que le Monténégro a réalisé des progrès en matière d'alignement sur l'acquis, malgré un recul observé en matière de reprise de l'acquis dans le domaine des contrats publics. Enfin, en dépit de leur adhésion à l'OTAN, le Monténégro doit continuer à s'aligner sur l'ensemble des positions de l'Union européenne en matière de PESC.

Le principal sujet concerne l'État de droit et la réforme de l'administration publique.

---

<sup>1</sup> L'euro circulait dans la « province » depuis 2002 après remplacement des Deutsche marks utilisés depuis 1999.

<sup>2</sup> Les chapitres 25 « Science et recherche », 26 « Éducation et culture » et 30 « Relations extérieures ».

### **Rapport « Élargissement » de la Commission européenne du 17 avril 2018**

Le rapport de la Commission revient sur la crise politique à laquelle fait face le Monténégro depuis les élections législatives d'octobre 2016 et le boycott (désormais partie<sup>1</sup>) du Parlement par l'opposition. Il relève que cette crise affaiblit durablement le système politique monténégrin et le dialogue démocratique. La scène politique est fragmentée et polarisée. Le contrôle parlementaire est insuffisant, notamment en matière d'exécution budgétaire. Une réforme électorale globale pourrait être envisagée.

Le rapport souligne cependant les progrès réalisés dans le domaine de l'administration publique (dépolitisation de l'administration). Cependant, le cadre juridique adopté afin de renforcer l'indépendance et le professionnalisme de la justice doit encore être pleinement mis en œuvre. La corruption demeure un sujet de préoccupation, avec des résultats insuffisants notamment en matière de confiscations. Des progrès sont également attendus en matière de lutte contre le crime organisé, en particulier le blanchiment d'argent et le trafic d'êtres humains. Le rapport note en outre que des progrès ont été réalisés dans le domaine des droits fondamentaux, avec notamment le renforcement du rôle de l'Ombudsman. La communauté rom demeure néanmoins très vulnérable et marginalisée et les violences à l'égard des femmes et des enfants perdurent. Dans le domaine de la liberté d'expression, les ingérences politiques récentes dans le fonctionnement du Conseil national des radiodiffuseurs publics et de l'Agence des médias électroniques sont des sujets de grave préoccupation. Le Monténégro joue un rôle positif en matière de coopération régionale et de relations de bon voisinage.

Conformément au cadre de négociation, la « nouvelle approche » de la Commission européenne pose comme prioritaire la mise en œuvre des plans d'action de deux chapitres :

- le chapitre 23 « Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux », d'une part ;
- et le chapitre 24 « Justice, liberté et sécurité », d'autre part.

Des critères intermédiaires fixés au début des négociations sont en cours d'évaluation et des critères de clôture pourraient être définis d'ici la fin 2018.

Il y a un an, le Conseil de stabilisation et d'association (CSA) Union européenne-Monténégro relevait les progrès significatifs réalisés par le pays dans les domaines législatifs et institutionnels, de même que les premiers résultats en matière de répression de la corruption « de haut-niveau » et de certaines formes de criminalité organisée<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Depuis près de deux ans, tout particulièrement grâce à la mise en place du procureur spécial, plusieurs enquêtes ont été ouvertes impliquant des personnalités politiques de haut niveau (ex : anciens maires des municipalités de Budva, Niksic, Bar, Berane) et quelques jugements finaux ont été prononcés.

Pour autant, en dépit d'une situation budgétaire contrainte, le pays devra accorder des moyens plus importants pour la mise en œuvre des réformes institutionnelles attendues<sup>1</sup>. Sur un plan plus judiciaire, les autorités monténégrines devront poursuivre leurs efforts en mettant l'accent sur la saisie et la confiscation des avoirs criminels, les investigations financières, la lutte contre le blanchiment et la lutte contre la traite des êtres humains.

Deux institutions-clés concourant pleinement aux chapitres 23 et 24 mériteraient d'être soutenues et leurs moyens d'action renforcés : le procureur spécial<sup>2</sup> ainsi que l'unité spéciale de la police<sup>3</sup>.

Le CSA du 20 juin 2017 avait rappelé l'importance d'allouer les moyens financiers nécessaires à la fonction publique du Monténégro, notamment en vue de la mise en œuvre future de l'acquis communautaire. Face à ses défis financiers publics d'ampleur, le programme d'appui budgétaire sectoriel de 15 millions d'euros adopté en 2017 en Comité IPA<sup>4</sup> pourrait constituer une aide importante pour le Monténégro. Pour cela, différents indicateurs de résultats sanctionnant l'obtention de résultats tangibles<sup>5</sup> devront être remplis d'ici 2020.

Pays le plus avancé dans les négociations d'adhésion à l'Union européenne, le Monténégro est donc vivement invité à poursuivre ses efforts de réforme pour maintenir la dynamique engagée dans les négociations.

#### **4. Les principaux enseignements de notre mission**

##### *a) Sur les enjeux internes du pays*

Le premier enseignement perceptible dès la première réunion au Parlement a été le renouvellement de la classe politique et l'émergence, à ses côtés, d'une nouvelle génération de fonctionnaires. C'est sans doute un motif d'espoir au regard des besoins de renforcement des capacités administratives qui demeurent l'un des grands défis du Monténégro. Sur ce point, nous avons pu constater qu'il existe une véritable attente d'assistance et de soutien de la part de l'Europe, et de la France, en particulier. Le secrétaire d'État à l'intérieur a d'ailleurs rappelé l'importance des experts et

---

<sup>1</sup> Recrutement de personnels, formations, équipements et matériels techniques...

<sup>2</sup> Destiné à lutter contre la corruption, le crime organisé, les crimes de guerre, le terrorisme et le blanchiment d'argent.

<sup>3</sup> « Bras armé » du procureur spécial devant être sensiblement renforcé en raison du spectre large de son champ d'action et du nombre important d'affaires en cours.

<sup>4</sup> Instrument for Pre-Accession Assistance ou Instrument d'Aide de Pré-adhésion.

<sup>5</sup> Résultats attendus dans différents domaines, tels que : la mise en place de registres fiables pour le recensement et le suivi des fonctionnaires, la baisse des effectifs dans les services de l'État et l'administration locale, l'amélioration de la formation des agents publics, notamment chez les hauts fonctionnaires.

---

formateurs français placés au sein de ses services. Leur rôle a déjà été très efficace, notamment en matière de formation des policiers aux frontières.

Le second enseignement, à l'instar de la Serbie, porte sur la nécessité de procéder à la mise en œuvre effective des législations. Une grande partie des textes votés ces dernières années correspondent aux attentes de l'Union européenne à bien des égards, mais leur application concrète est aujourd'hui plus difficile. C'est du moins la principale observation qui a pu nous être faite par le délégué de l'Union européenne dans le pays.

Enfin, une situation politique caractérisée par le fait qu'une partie importante de l'opposition ne participe pas aux travaux du Parlement est assez problématique pour un pays candidat à l'Union européenne. L'opposition ne reconnaît pas les résultats des élections législatives d'octobre 2016, mais elle considère en revanche comme valides ceux des élections municipales tenues le même jour... dès lors qu'elles ont donné la victoire à ses candidats.

*b) La perspective européenne*

Il nous est apparu clairement que l'exigence de tenir un discours de vérité sur l'adhésion du Monténégro devait s'appliquer peut-être encore plus qu'à la Serbie. En effet, les responsables ne nous ont pas caché leur relative déception quant au fait que le Sommet de Sofia n'ait pas évoqué la question de l'élargissement, et que la perspective soit maintenant celle d'une adhésion en 2025 au plus tôt<sup>1</sup>.

Les Monténégrins paraissent considérer que, dans la mesure où ils sont les plus avancés, ils ont vocation à adhérer rapidement à l'Union européenne, au besoin, seuls. Un équilibre doit être recherché entre :

- d'une part, le fait d'examiner les situations au cas par cas et d'envisager l'adhésion « *en fonction du mérite* »<sup>2</sup> de chaque État ;

- et d'autre part, la nécessité d'assurer la cohérence d'un nouveau mouvement d'élargissement de l'Union européenne, notamment aux regards des enjeux régionaux.

Au final, nous considérons que, comme pour la Serbie, il serait dangereux pour l'Union européenne de désespérer le Monténégro. D'autant plus que bien qu'il s'agisse d'un cas très spécifique<sup>3</sup>, ce pays peut, sur certains sujets, avoir une valeur d'exemple dans l'ex-Yougoslavie. La meilleure façon de les encourager sera sans doute de continuer et

---

<sup>1</sup> Lors de notre précédent rapport en 2014, l'horizon évoqué était 2020.

<sup>2</sup> Selon les termes que le président du Parlement, M. Brajović, a repris lui-même du président du Sénat, Gérard Larcher, rencontré quelques semaines auparavant.

<sup>3</sup> Du fait notamment de la taille du pays et de son histoire particulière. En effet, il convient de rappeler que le territoire monténégrin a la particularité de n'avoir connu sur son sol, aucun des combats qui ont marqué la fin de l'ex-Yougoslavie (les Monténégrins étaient simplement enrôlés dans l'armée yougoslave auprès des serbes).

d'intensifier leur accompagnement dans la construction de l'État de droit et d'administrations modernes et performantes.

---

## CONCLUSION

La Serbie et le Monténégro sont deux pays européens qui ont accompli de très grands progrès qui les rapprochent incontestablement de l'Union. Le défi principal qui est devant nous est double : il convient de ne pas désespérer ces États dans leur marche vers l'adhésion et, dans le même temps, de s'assurer qu'un tel événement se ferait véritablement selon un processus « gagnant-gagnant » pour toutes les parties.

La recherche de ces équilibres doit se faire selon des modalités propres à chacun de ces États, dans leur diversité, comme les situations au final assez différentes de la Serbie et du Monténégro l'illustrent.

Quant aux conditions et au calendrier précis de l'adhésion à l'Union européenne de ces pays, l'honnêteté intellectuelle nous commande de reconnaître que nul ne sait quelle sera la situation en 2025. De nombreuses incertitudes demeurent concernant en particulier :

- la situation de ces pays et la façon dont ils rempliront les conditions requises,
- le contexte géopolitique global et régional en particulier,
- et la situation au sein même de l'Union européenne<sup>1</sup> et de ses opinions publiques.

*In fine*, ce qui importe est bien d'accompagner et d'encourager ces pays dans leurs progrès tout en continuant à œuvrer pour la stabilisation de la région. De ce point de vue, il serait notamment souhaitable que l'Union européenne veille à être aussi exigeante vis-à-vis du Kosovo qu'elle l'est vis-à-vis de la Serbie dans la mise en œuvre de l'accord de Bruxelles.

Une part de ce travail de dialogue nous revient aussi directement, au travers de notre coopération interparlementaire et au sein de la COSAC auxquelles ces pays participent.

Il est souvent moins aisé de faire des propositions que d'établir un diagnostic. Toutefois, il est permis de se demander si l'un des axes d'action de l'Union ne pourrait pas être de **repenser le format des accords de stabilisation et d'association conclus avec ces pays, de façon à enrichir leur contenu**. Telle est l'une des réflexions que nous soumettons au Sénat et à l'ensemble de nos partenaires.

---

<sup>1</sup> L'inflexion constatée très récemment par la Commission européenne sur la fin de son mandat en faveur d'une accélération du processus d'adhésion sera-t-elle confirmée après 2019 ?



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 12 juillet 2018 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Jean Bizet, Claude Kern et Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je n'ai rien à ajouter sur le plan technique. Politiquement, nous devons tenir un équilibre. En revanche, j'estime que l'opinion publique ne veut en fait ni approfondissement, ni élargissement de l'Union. Notre responsabilité est de témoigner d'un idéal européen, et faire l'élargissement et l'approfondissement : l'un ne va pas sans l'autre. Ce n'est pas qu'une question de sécurité, mais aussi de conviction. Le projet européen doit être fondé sur des principes qui permettent à tous de progresser. L'opinion publique doute de tout, et pas seulement de l'Europe.

J'ai longtemps habité en Europe centrale. Dans les années 1990 s'est instauré un décalage entre la volonté d'adhérer rapidement à l'Union européenne et la réalité. L'Union a nourri la fatigue plutôt que de profiter de cet enthousiasme. Les pays ayant adhéré à l'Union ont été longtemps dans une situation transitoire, différente de celle des « vieux » pays de l'Union. Soyons très précis et volontaristes sur l'adhésion et très stricts sur les exigences minimales à atteindre. Comme nous ne voulons pas leur donner de date, nous faisons des reproches, et c'est contreproductif. Je veux tout de même rappeler que le Président Milo Djukanović est au pouvoir depuis la création de l'État du Monténégro.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Même avant !

**M. Claude Kern, rapporteur.** – Il était auparavant Premier ministre.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Il n'est pas connu pour être un parangon de transparence. Le Monténégro a des responsabilités dans plusieurs trafics. Ce n'est pas parce qu'ils ont été corrects en 1999 qu'il faut taire ces sujets.

Pour ce qui concerne la Serbie, c'est un peu pareil. Le problème du Kosovo devra être résolu.

J'imagine que nombre de vos interlocuteurs vous ont demandé de ne pas prendre en otage la négociation d'adhésion en utilisant le thème du Kosovo. C'est le cas des membres de la majorité parce qu'ils veulent parler d'autre chose, ou font semblant de le vouloir. C'est vrai aussi pour les élus d'opposition parce qu'ils savent que tant que l'on parle du Kosovo, on n'évoque pas les choses qui fâchent.

Lorsque l'on demande au président serbe, qui vient d'un parti nationaliste, de faire des efforts sur le Kosovo, on se dit que s'il fait des concessions, cela devrait stabiliser la situation. Mais au vu du matraquage

qui a eu lieu lors de la dernière élection présidentielle, on constate que la démocratie est loin d'être absolue dans ce pays...

Lorsque l'on demande au gouvernement serbe d'avancer sur le Kosovo, on ne lui demande pas – hélas – de faire des progrès sur d'autres sujets. Aujourd'hui, en effet, il agit dans un sens contraire aux principes de l'Union européenne. Nous devons donc être précis dans nos exigences adressées à la Serbie.

Pour le projet « Belgrade sur l'eau », et d'autres de même nature, la Serbie n'hésite pas à s'ouvrir aux investissements étrangers, par exemple venant d'Abu Dhabi, et à signer des accords qui posent le principe d'extraterritorialité des lois étrangères. Je ne suis pas certain que cela soit conforme aux règles européennes. La négociatrice de la Serbie m'a dit que l'Union n'avait jamais évoqué ce problème. Or il arrive que des pays prennent pied dans cette zone en utilisant des méthodes qui risquent de poser ultérieurement des problèmes au sein de l'Union, notamment en termes de protection de l'investissement.

Par ailleurs, je ne pense pas que l'on puisse dire que Daech a été créé en Bosnie,...

**M. Jean Bizet, président.** – Il y aurait émergé...

**M. Jean-Yves Leconte.** – ... même si, comme en Afghanistan, un certain nombre de musulmans ont convergé dans cette zone.

Enfin, si l'on observe depuis quelques années une consolidation économique, la Serbie doit aussi faire face à un exode des compétences.

**M. Jean Bizet, président.** – Nos interlocuteurs en étaient effectivement très inquiets !

**M. Jean-Yves Leconte.** – On peut aussi constater qu'Aleksandar Vučić n'a pas tout à fait changé : lorsqu'il parle d'échange de territoires, il s'inscrit dans une logique de purification ethnique. Accepter ce type de principe, c'est accepter l'idée d'États ethniques. Je suis inquiet à cet égard.

Quelle que soit la demande faite par l'Union européenne à la Serbie à propos du Kosovo, la blessure est toujours vive, et il ne suffira pas de la recouvrir avec du papier peint...

**M. Pierre Cuypers.** – Oui, il ne faut pas désespérer ces pays sur la question de leur adhésion à l'Union européenne.

J'aurai toutefois une question : le contexte budgétaire européen permet-il cette adhésion ? Si oui, dans quelles conditions et avec quelles conséquences pour nous ?

**M. Simon Sutour, rapporteur.** – Le Monténégro ne compte que 600 000 habitants et la Serbie 7 millions. La question ne se pose donc pas en termes budgétaires, même si ces pays ne seront pas des contributeurs nets à l'Union européenne.

---

Si l'Union veut être crédible, elle doit tenir ses engagements. Rappelons-nous de l'Irlande du Nord, qui était à feu et à sang voilà quarante ans. L'entrée dans l'Union a joué un rôle dans le processus de paix.

Le même processus a commencé pour la Slovénie et la Croatie, et doit se poursuivre avec la Serbie et le Monténégro.

Nous ferions une erreur en désespérant ces pays, car ils pourraient choisir d'autres options, lesquelles existent bel et bien. En France, nous pensons que nous sommes au centre de tout et que nous décidons non seulement pour l'Europe mais aussi pour le monde.

Or le monde compte 7 milliards d'habitants et l'Union européenne 500 millions, Grande-Bretagne comprise. La Fédération de Russie, l'Inde, la Chine, de grands pays émergents comme le Brésil ou le Nigéria : les alternatives à l'Europe sont nombreuses !

Nous nous prenons pour une aristocratie. L'un de nos collègues avait dit, à propos des accords d'association avec l'Union, que « beaucoup frappaient à la porte ». C'est réciproque ! Un processus d'adhésion ne se limite pas à des personnes qui frappent à la porte et à d'autres qui l'ouvrent...

Il faut faire preuve de lucidité quant aux difficultés de ces pays, mais tout est relatif. Nous donnons des leçons au Monténégro et à la Serbie sur la corruption ; dans le même temps, un grand pays de l'Union européenne, l'Espagne, vient de perdre son président du gouvernement, Mariano Rajoy, parce que son parti, le Parti populaire (PPE) a été reconnu coupable par la justice de faits de corruption importants, plusieurs responsables étant condamnés à de lourdes peines de prison. La famille royale espagnole n'est pas non plus épargnée. Il n'y a pas en Europe que des États parfaits et notre tradition démocratique étant plus longue, nos standards sont certes plus élevés. Mais à la lecture de la presse française, on pourrait aussi dire bien des choses. Notre parquet financier ne chôme pas !

Je pense que c'est une erreur de ne pas aller plus loin dans le processus d'adhésion de ces pays, mais je me plie à l'avis collectif. J'aurais aimé que l'on dépose une proposition de résolution ou un avis politique. Je me contenterai d'un courrier adressé au président de la Commission européenne et, si vous en êtes d'accord, monsieur le président, au Président de la République.

**M. Claude Kern, rapporteur.** – On sait que l'économie parallèle et, surtout, le trafic d'armes, existent au Monténégro. Nos interlocuteurs monténégrins ne l'ont pas nié. Il n'en reste pas moins que la population se sent en sécurité. Nous avons évoqué cette question avec eux au lendemain de l'affaire de Marseille. « Et chez vous ? », nous ont-ils répondu...

L'élargissement, selon moi, n'est pas une urgence, et nos interlocuteurs en étaient d'accord. Ce qu'ils nous demandent, c'est un accord

de réel partenariat entre l'Union européenne et leurs pays ; à défaut, ils se tourneront vers d'autres cieux.

**M. Jean Bizet, président.** - La stabilisation des Balkans est essentielle ; il suffit pour s'en convaincre de considérer la situation à la veille de la Première Guerre mondiale. Je vous renvoie à la lecture du remarquable ouvrage de Christopher Clark, *Les Somnambules*, dont le Président de la République fait souvent état.

La Serbie est un État structuré, même s'il n'est pas parfait. Nos interlocuteurs, notamment la Première ministre, Ana Brnabić, et le président de la République, sont conscients du temps nécessaire pour parfaire leur évolution. Ils n'ont pas exercé de pression sur nous, même s'ils étaient quelque peu déçus des décisions prises à Sofia. Ils se sont montrés extrêmement habiles, structurés et raisonnables.

La prochaine adhésion devrait concerner la Serbie, qui est un pays pivot. Comme l'a dit Claude Kern, on ne peut pas agiter devant notre opinion publique le chiffon rouge d'une nouvelle adhésion ; c'est psychologiquement et politiquement invendable. Travaillons plutôt à approfondir les accords de stabilisation et d'association, et réfléchissons à la façon de les accompagner, de façon plus coercitive, pour qu'ils évoluent vers un État de droit.

Nous enverrons ce rapport au président de la République et à Jean-Claude Juncker.

**M. Jean-Yves Leconte.** - Notre pays, considéré comme un partenaire privilégié, a, compte tenu de notre longue relation, une responsabilité particulière à l'égard de la Serbie. Ce n'est pas la première blessure qu'on lui inflige, mais il lui est difficile d'accepter que la France soit à l'avant-garde des pays qui ont posé des conditions à l'élargissement lors du sommet de Sofia, alors même que la question de la Macédoine est réglée.

Un responsable politique ne doit pas suivre l'opinion publique, mais tenter de la forger.

**M. Simon Sutour, rapporteur.** - Non, de la convaincre !

**M. Jean Bizet, président.** - Comme disait le Général, vaste programme !

La commission va se prononcer sur la publication de ce rapport, et nous ferons aussi une note circonstanciée sur les accords de stabilisation et d'association.

\*

*À l'issue de ce débat, la commission autorise, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### En Serbie :

**M. Aleksandar Vučić**, Président de la République serbe

**Mme Ana Brnabić**, Première ministre serbe

**Mme Jandranka Joksimović**, ministre de l'intégration européenne

**M. Sem Fabrizi**, représentant de l'Union européenne

**M. Vladimir Marinković**, vice-président du Parlement serbe

La Commission pour l'intégration européenne présidée par  
**M. Nenad Canak**

La Commission pour les affaires étrangères présidée par **M. Zarko Obradović**

**M. Balsa Bozovic**, député

**M. Zika Gojkovic**, député

**Mme Katarina Rakic**, députée

**Mme Sanda Raskovic-Ivic**, députée

**Mme Natasa Vuckovic**, députée

**M. Frédéric Mondoloni**, ambassadeur de France en Serbie

**M. Jean-Baptiste Cuzin**, directeur de l'Institut français de Serbie (IFS)

**M. Stanislav Sretenovic**, historien de l'Université de Belgrade

### Au Monténégro :

**M. Ivan Brajovic**, président du Parlement

**M. Dragan Pejanovic**, secrétaire d'État à l'intérieur

La Commission parlementaire chargée des relations internationales et de la diaspora présidée par **M. Andrija Nikolic**

La Commission parlementaire chargée de l'intégration européenne, présidée par **M. Adrijan Vuksanovic**

Le Groupe d'amitié parlementaire France-Monténégro présidé par **Mme Genci Nimanbegu**, vice-présidente du Parlement

**Mme Christine Toudic**, ambassadrice de France au Monténégro