

N° 287

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 avril 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation pour l'Union européenne (1) sur les relations de l'Albanie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine avec l'Union européenne,*

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur.

---

*(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, président ; MM. Denis Badré, Jean Bizet, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Bernard Frimat, Simon Sutour, vice-présidents ; MM. Robert Bret, Aymeri de Montesquiou, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Yannick Bodin, Didier Boulaud, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. Louis de Broissia, Gérard César, Christian Cointat, Robert del Picchia, Marcel Deneux, André Dulait, Pierre Fauchon, André Ferrand, Yann Gaillard, Paul Girod, Mmes Marie-Thérèse Hermange, Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Gérard Le Cam, Louis Le Pensec, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Yves Pozzo di Borgo, Roland Ries, Mme Catherine Tasca, MM. Alex Türk, Serge Vinçon.*

---

Union européenne.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>CHAPITRE I : L'ALBANIE</b> .....	7
<b>I. UN PAYS MARQUÉ PAR UN LONG ISOLEMENT QUI PEINE À CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE</b> .....	7
A. LA DICTATURE D'ENVER HOXHA ET L'ISOLEMENT DE L'ALBANIE EN EUROPE.....	7
B. UN PAYS FRAGILE MAIS EN VOIE DE STABILISATION .....	9
<b>II. UN ÉTAT DE DROIT QUI RESTE À CONCRÉTISER</b> .....	11
A. UNE LÉGISLATION NON APPLIQUÉE .....	11
B. DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES FAIBLES, UNE CORRUPTION LATENTE .....	12
<b>III. DES RELATIONS COMPLEXES AVEC L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	14
A. L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR PARMIS D'AUTRES EN ALBANIE .....	14
B. UNE PERCEPTION ENCORE FAUSSÉE DE L'UNION EUROPÉENNE .....	16
<b>IV. UNE INTÉGRATION ESSENTIELLE POUR LA STABILITÉ RÉGIONALE</b> .....	18
A. VERS LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION (ASA).....	18
B. L'ALBANIE, PAYS CLÉ DE LA STABILITÉ DANS LA RÉGION DES BALKANS .....	21
<b>CHAPITRE II : L'ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE</b> .....	23
<b>I. UN DÉSIR MARQUÉ D'INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	23
A. UNE PROCÉDURE ENGAGÉE TRÈS TÔT, MAIS INTERROMPUE PAR DES CONFLITS INTERETHNIQUES .....	23
B. L'ACCORD-CADRE D'OHRID ET LA STABILISATION DU PAYS.....	24

<b>II. UN PAYS QUI RESTE FRAGILE</b> .....	26
A. UNE UNANIMITÉ POLITIQUE QUI NE CACHE PAS LES PROFONDES DIVISIONS DU PAYS .....	26
B. DES APPRÉCIATIONS MESURÉES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, MAIS DES EFFORTS RÉELS .....	29
C. LA PRÉSENCE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MACÉDOINE.....	31
<b>CONCLUSION</b> .....	33
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION</b> .....	35
<b>PROGRAMME DE DÉPLACEMENT</b> .....	37
<b>CARTES</b> .....	39

## INTRODUCTION

En juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a confirmé le soutien de l'Union européenne à **la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux**. Deux ans plus tard, en juin 2005, le Conseil européen a rappelé que les progrès de chaque pays sur la voie de l'intégration européenne dépendaient des efforts déployés pour respecter les critères de Copenhague et de la mise en oeuvre du processus de stabilisation et d'association.

La situation des pays des Balkans occidentaux varie, entre l'ouverture des négociations pour le pays le plus avancé, la Croatie, l'octroi du statut de candidat pour l'ancienne République Yougoslave de Macédoine, la perspective de conclure la négociation d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) pour l'Albanie, et la simple ouverture des négociations pour la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-Monténégro, les deux pays les moins avancés sur le chemin de l'Union. Si la problématique de la région comporte des facteurs communs, telle la coopération avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), la nécessité de trouver un statut pour le Kosovo, et de résoudre de manière définitive les conflits ethniques, chaque État mène de manière séparée des négociations avec l'Union européenne et doit répondre de ses progrès propres.

Votre rapporteur, après s'être rendu en Bosnie-Herzégovine en avril 2005 en compagnie d'Hubert Haenel, président de la délégation pour l'Union européenne (1), a choisi de poursuivre sa mission dans la région des Balkans occidentaux, en effectuant un déplacement en Albanie et en Macédoine en novembre dernier. Ce déplacement intervenait à la veille du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005, qui devait prendre une décision sur l'octroi du statut de candidat à l'ancienne République de Macédoine.

---

(1) « *La Bosnie-Herzégovine : dix ans après Dayton, un nouveau chantier de l'Union européenne* » - Rapport d'information n° 367 (2004-2005) de MM. Hubert HAENEL et Didier BOULAUD, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, déposé le 3 juin 2005.



## **CHAPITRE I :**

### **L'ALBANIE**

L'Albanie est un pays de trois millions d'habitants, dont la population est majoritairement musulmane (70 %), mais aussi orthodoxe (18 %) et catholique (12 %). Il partage des frontières communes avec la Serbie-et-Monténégro et le Kosovo au Nord, l'ancienne République yougoslave de Macédoine à l'Est, et la Grèce au Sud. Le voisin le plus immédiat et partenaire économique le plus important est l'Italie, à l'Ouest, de l'autre côté de la Mer Adriatique.

L'Albanie est, après la Moldavie, le pays le plus pauvre d'Europe. C'est également un pays dont les institutions démocratiques fonctionnent, mais restent fragiles. Cette situation économique et politique encore difficile est largement l'héritage de l'isolement forcé qu'a subi le pays depuis la fin de la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 1990.

#### **I. UN PAYS MARQUÉ PAR UN LONG ISOLEMENT QUI PEINE À CONSTRUIRE UNE DÉMOCRATIE**

##### ***A. LA DICTATURE D'ENVER HOXHA ET L'ISOLEMENT DE L'ALBANIE EN EUROPE***

Pendant plus de quarante ans, l'Albanie a vécu l'une des plus terribles dictatures de la planète, et elle n'en est sortie que tardivement, en 1990. Incontestablement, l'Albanie est marquée, dans sa mentalité, par l'isolement forcé qu'elle a vécu, par le comportement paranoïaque de la dictature communiste d'Enver Hoxha, et par le retard économique considérable que cette dictature a créé.

Les méthodes absurdes de la dictature ont laissé des traces sur tout le territoire et dans la population. Des traces matérielles tout d'abord, puisque, par exemple, le pays est couvert de centaines de milliers de blockhaus. Des traces psychologiques également, puisque, à l'exception des jeunes générations, la plupart des habitants ont vécu l'endoctrinement et la propagande incessantes du régime, sans avoir les moyens d'accéder à des informations étrangères. A titre d'illustration, les enfants étaient entraînés, dans les écoles, à manier des piquets pour contrer les attaques de parachutistes

étrangers. Les dissidents étaient éliminés, et leurs familles envoyées en camps de travail forcé.

### **La dictature d'Enver Hoxha : 1945-1985**

Enver Hoxha ou Hodja, né en 1908 et mort en 1985, résistant, fonda le Parti communiste albanais en 1941 et dirigea le pays de 1945 à 1985. Son régime a été caractérisé par l'isolement du pays du reste de l'Europe et une adhésion stricte au stalinisme.

Voulant affirmer une fidélité intransigeante aux dogmes du marxisme-léninisme, il rompit d'abord avec la Yougoslavie en 1948, puis avec l'URSS en 1961, et enfin avec la Chine maoïste en 1977. Après cette séparation d'avec l'ensemble du camp socialiste, au lieu de se rapprocher de l'Europe, l'Albanie s'enferma dans un isolement total. Le pays devint alors l'une des dictatures les plus dures des pays de l'Est.

En dépit des difficultés à établir des chiffres, on considère généralement que plusieurs dizaines de milliers de personnes sont mortes sous la dictature d'Enver Hoxha. Toute contestation conduisait immédiatement en prison ou dans les camps de travaux forcés, ou entraînait simplement l'exécution. Les voyages à l'extérieur du pays étaient interdits et les frontières fermées. La population était entièrement soumise à la propagande du régime.

Enfin, Enver Hoxha proclama en 1967 l'Albanie « premier État athée du monde » et engagea des persécutions anti-religieuses. Cette politique entraîna la fermeture de milliers de mosquées et de centaines d'églises. La liberté de culte n'a pu être rétablie qu'à la chute du régime, au début des années 1990.

A la mort d'Enver Hoxha en 1985, le dirigeant communiste Ramiz Alia lui succède sans changer véritablement de politique. Il faut attendre la chute du mur de Berlin, la révolution en Roumanie, les exodes massifs, l'intensification de la pression internationale et la révolte des étudiants de Tirana pour que, le 11 décembre 1990, le multipartisme soit instauré. Lors des premières élections libres en mars 1991, les communistes obtiennent la majorité des sièges au Parlement, et Ramiz Alia est réélu à la tête de l'État. Mais grèves et manifestations se succèdent, contraignant le pouvoir à de nouvelles élections législatives en mars 1992, qui sont remportées par le parti démocratique. Sali Berisha succède à Ramiz Alia en tant que président de la République. A compter de 1992, l'Albanie se transforme et s'ouvre à l'économie de marché, non sans heurts violents.

## **B. UN PAYS FRAGILE MAIS EN VOIE DE STABILISATION**

Après la longue période de dictature, **l'Albanie a connu une ouverture démocratique au début des années 90, cependant troublée par d'importants phénomènes de violence.** Ainsi, en 1997, la faillite du système bancaire « pyramidal » a conduit à des émeutes faisant plusieurs milliers de morts. Une force multinationale de protection, dirigée par l'Italie, a dû être installée dans le pays d'avril à août 1997. Cette mission « Alba », autorisée par la résolution 1101 du 28 mars 1997 du Conseil de sécurité des Nations unies, était dotée de 7.000 hommes dont 930 français, et chargée d'un mandat humanitaire et de protection de 450 observateurs de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE). Elle a permis que se déroulent de nouvelles élections dont le parti socialiste de Fatos Nano est ressorti vainqueur.

### **1992 - 1997 : la difficile conversion de l'Albanie à l'économie de marché**

La période qui s'ouvre à compter de 1992 est caractérisée par de profondes réformes économiques en Albanie. Alors que la production industrielle a fortement chuté après la chute du mur de Berlin, que le déficit agricole s'accroît, que l'inflation est galopante, le gouvernement se lance dans un grand programme de réforme visant à redresser les finances publiques, privatiser certains secteurs de l'économie, libéraliser les prix et ouvrir les échanges extérieurs.

Alors que de nombreux Albanais perdent leur emploi dans ces restructurations, le gouvernement autorise la création de sociétés pyramidales – grandes compagnies chargées de collecter l'épargne des ménages en échange d'intérêts extrêmement rémunérateurs (de l'ordre de 10 à 25 % par mois). Ces sociétés connaissent un énorme succès, elles servent notamment à financer des campagnes électorales.

Toutefois, après les élections municipales d'octobre 1996, les premières faillites ont lieu. En très peu de temps, les Albanais perdent l'épargne de toute une vie et, pour beaucoup, jusqu'à leur logement. Au total près de deux milliards d'euros disparaissent. Le gouvernement est accusé de ne rien faire contre les responsables de ces sociétés, dont plusieurs fuient le pays. Un mouvement de révolte antigouvernementale se déclare d'abord à Vlora, ville du sud, siège des principales sociétés pyramidales. L'armée et la police refusent d'intervenir par la force pour écraser la rébellion, et abandonnent leur poste. Faute de protection, de nombreux bâtiments publics sont détruits ou incendiés : commissariats de police, mairies, entreprises d'État, prisons. La population s'en prend aux bases militaires afin de récupérer des armes.

Au total, les émeutes consécutives à la chute des sociétés pyramidales feront plusieurs milliers de morts et témoigneront de l'incapacité du pouvoir albanais de résoudre une crise civile par des méthodes pacifiques. Plusieurs milliers d'armes sont également, depuis cette période, aux mains de la population civile, avec les dangers que cela représente.

L'expérience des sociétés pyramidales et du déchaînement de violence qui l'a accompagnée témoigne de la fragilité de la construction politique et démocratique de l'Albanie où pouvoir politique et intérêts financiers ont longtemps été associés.

Malgré ces événements sombres, **aujourd'hui, l'Albanie semble davantage stabilisée sur le plan politique.** Le pays est en effet capable d'organiser des élections dans de bonnes conditions, et de connaître l'alternance.

Si le déroulement des élections locales en octobre 2003 n'a pas été conforme aux normes internationales, l'Albanie a adopté depuis un nouveau code électoral. Ainsi, les élections législatives de juillet 2005 se sont déroulées dans de bonnes conditions et dans le calme. Elles ont donné le pouvoir à l'ancien président Sali Berisha, qui a battu le premier ministre socialiste sortant, Fatos Nano, en poste depuis les événements de 1997, et cette alternance politique s'est réalisée sans heurts.

La vie politique albanaise est bipolarisée, et les deux grandes formations ont un comportement traditionnel d'affrontement, mais la démocratie fonctionne. La nouvelle équipe gouvernementale, très rajeunie, se met au travail avec comme principal mot d'ordre la lutte contre la corruption, qui reste le fléau majeur du pays. Le programme du nouveau gouvernement comporte vingt-trois points, dont la lutte contre la corruption, le crime organisé et les trafics, l'amélioration de la situation macroéconomique, une stratégie budgétaire et fiscale plus cohérente, un gouvernement resserré et plus efficace, l'ouverture rapide du marché des télécommunications, la simplification des mesures administratives, un financement accru du système éducatif, une réforme du secteur de la santé ainsi que des mesures d'ordre social.

La principale difficulté à laquelle est confrontée l'Albanie est cependant son **manque de capacités administratives**, et les difficultés à mettre en œuvre correctement les droits que la législation albanaise accorde aux citoyens.

## II. UN ÉTAT DE DROIT QUI RESTE À CONCRÉTISER

### A. UNE LÉGISLATION NON APPLIQUÉE

L'Albanie est en voie de construction d'un État de droit, mais le chemin à accomplir reste long et difficile. La législation existe, mais elle n'est pas appliquée. **Les rapports de la Commission européenne sur l'Albanie se font régulièrement l'écho de la fragilité de l'État de droit et de la démocratie.**

#### Document de travail des services de la Commission – Albanie – avril 2004

« **L'Albanie reste une démocratie jeune et assez instable.** L'intérêt du pays à moyen terme est souvent sacrifié à des intérêts politiques plus étroits et plus immédiats. Or, la consolidation de la culture démocratique est essentielle pour parvenir aux réformes nécessaires.

Certaines mesures ont été prises pour améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire mais des efforts considérables restent nécessaires pour garantir le respect de la loi, notamment en ce qui concerne les délits graves. Certains progrès ont également été accomplis en matière de réforme de l'administration publique. **Il est toutefois nécessaire de faire preuve de davantage de détermination et de volonté politique en vue de créer une administration efficace, moderne et indépendante.** Des efforts encourageants ont visé à renforcer la société civile mais ils devront être intensifiés.

**Des carences demeurent dans le domaine de l'État de droit en Albanie.** Les instances nationales chargées de faire appliquer la loi ne garantissent pas encore dans ce domaine une action cohérente, conforme aux normes internationales. Par leur ampleur, la corruption et la criminalité organisée continuent à menacer gravement la stabilité et le progrès du pays. Des efforts accrus sont nécessaires pour garantir le plein respect des droits de l'homme. »

De manière très précise, **votre rapporteur a pu constater sur place les violations du droit de propriété, dont l'Ambassade de France elle-même a été la victime.** La France est ainsi propriétaire d'un terrain à Durrës, sur la côte Adriatique, sur lequel se construit un immeuble sans aucune autorisation. Aucune mesure ne semble avoir été prise par les autorités albanaises pour faire cesser cette construction. Des cas similaires existent avec d'autres terrains appartenant à des pays membres de l'Union européenne.

Si les gouvernements européens ne parviennent pas à se faire entendre, il va sans dire que les simples citoyens albanais ont peu de chances de voir respecter leurs droits devant les tribunaux. **Le droit de propriété est pourtant légalement garanti.** Avec le soutien de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), une législation nouvelle a été préparée pour répondre à l'obligation constitutionnelle concernant la restitution ou l'indemnisation des terres confisquées pendant la période communiste. Mais la Commission européenne estime que le gouvernement albanais devrait encore communiquer toutes les données nécessaires pour déterminer les terres à restituer ou indemniser, identifier clairement toutes les demandes de restitution et d'indemnisation non satisfaites et mettre au point un plan financier crédible en mesure de couvrir les coûts d'indemnisation éventuels.

Par ailleurs, votre rapporteur a pu constater à Durrës **qu'aucune loi relative à la sauvegarde du littoral n'est respectée** et que l'anarchie en matière de permis de construire risque de nuire gravement au développement futur du pays.

La Constitution albanaise apporte des garanties suffisantes pour les **droits de l'homme et les libertés fondamentales** et l'Albanie a ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) en 1996. Néanmoins, des efforts supplémentaires devraient être réalisés pour tenter d'améliorer les acquis en matière de droits de l'homme. Selon la Commission européenne, *« des mesures plus convaincantes devraient être prises pour agir contre les cas de mauvais traitements infligés par la police et pour remédier convenablement aux conditions de détention déplorables dans les postes de police ».*

Enfin, l'application des décisions des tribunaux, la protection du droit de propriété, la lutte contre le trafic d'êtres humains, devraient être traités plus vigoureusement. Le droit d'obtenir réparation, le droit à un procès équitable ou à une protection contre toute arrestation ou détention arbitraire sont tous prévus par la loi, mais l'application et le respect de ces droits restent faibles.

#### ***B. DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES FAIBLES, UNE CORRUPTION LATENTE***

**L'administration publique albanaise** doit encore faire de nombreux progrès. Dans ses rapports, la Commission européenne rappelle que *« des problèmes anciens tels que la corruption, les ingérences politiques, la pénurie chronique de ressources humaines, une forte rotation des effectifs et une mise en œuvre insuffisante du cadre juridique en matière d'administration publique persistent à faire obstacle à la consolidation d'une fonction publique*

*professionnelle et indépendante* ». Par ailleurs, « *bien que des progrès aient été faits dans l'utilisation de procédures de sélection équitables et professionnelles, les nominations arbitraires restent beaucoup trop fréquentes* ».

**Les insuffisances touchent également le système judiciaire**, qui fonctionne très mal. Selon des enquêtes, la corruption touche tous les acteurs du système judiciaire, y compris les magistrats, les procureurs, les personnels administratifs et les avocats. Les poursuites limitées engagées contre les infractions pénales graves restent également un sujet majeur de préoccupation. L'Albanie a pris des mesures pour régler cette question en instituant un tribunal chargé de statuer sur les infractions pénales graves. Des mesures devraient désormais viser à garantir le bon fonctionnement de cette juridiction. Dans ce contexte, l'adoption de dispositions légales suffisantes en matière de protection des témoins est considérée comme un élément crucial pour appuyer le bon fonctionnement de la justice pénale.

Par ailleurs, bien que difficiles à quantifier, **les revenus résultant des activités illégales** (trafics d'être humains, de drogue, d'armes, de cigarettes et de voitures volées) **représentent une part importante de l'économie du pays**. L'ampleur des activités criminelles en Albanie, avec leurs multiples ramifications dans l'administration locale, appelle des mesures draconiennes. Les avancées périodiquement annoncées par le pouvoir consistent surtout en l'élaboration ou à l'amélioration d'un cadre législatif et réglementaire, mais dont l'application se fait attendre.

Selon l'organisation « Transparency international », **l'indice de perception de la corruption était de 2,4 en Albanie en 2005** (la note maximale de 10 étant attribuée aux pays les moins corrompus), ce qui classe le pays au 117<sup>e</sup> rang du classement mondial. À titre de comparaison, le pays européen le plus mal classé dans cette évaluation est la Roumanie (indice de 3) qui se classe au 85<sup>e</sup> rang mondial. **L'Albanie participe aux travaux du groupe d'États contre la corruption (GRECO)** du Conseil de l'Europe et à d'autres initiatives internationales de lutte contre la corruption.

Si l'administration albanaise est difficile à réformer, des progrès ont en revanche été réalisés dans le domaine des **douanes** et également **dans le domaine de la défense**, comme votre rapporteur a pu le constater. L'Albanie, qui aspire à rejoindre l'OTAN, a mis en œuvre un plan draconien de réduction de ses effectifs et d'adaptation de son matériel militaire. Le choix a été fait d'abandonner les forces aériennes lourdes, obsolètes et inadaptées à un pays montagneux et de petite taille, et d'investir dans des moyens de transports légers et multifonctionnels comme les hélicoptères. Les forces armées albanaises se réorientent vers des missions de protection civile et d'appui au contrôle des frontières, qui sont deux priorités du nouveau gouvernement.

### III. DES RELATIONS COMPLEXES AVEC L'UNION EUROPÉENNE

#### A. L'UNION EUROPÉENNE, ACTEUR PARMIS D'AUTRES EN ALBANIE

Qu'en est-il des relations entre l'Union européenne et l'Albanie ?

La Commission européenne dispose d'un bureau de représentation moderne à Tirana, elle mène un programme d'assistance en vue de conclure des négociations d'un accord de stabilisation et d'association.

Par ailleurs, **l'Union alloue de 40 à 60 millions d'euros par an à l'Albanie par le biais du programme CARDS (1).**

Allocations du programme CARDS en Albanie

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
33.4	37.5	44.9	46.5	63.5	44.2	45.5	315.5

En millions d'euros

L'assistance de l'Union européenne est évidemment importante pour l'Albanie, mais **elle reste assez modeste au regard des besoins de développement du pays**. Le soutien financier est par ailleurs ciblé sur le renforcement des capacités institutionnelles, dont les résultats sont moins immédiatement tangibles que le développement des infrastructures. De plus, la mise en œuvre de l'assistance communautaire est assez lente.

#### Le programme CARDS en Albanie

Entre 2000 et 2003, l'Albanie a bénéficié d'environ 180 millions d'euros d'assistance communautaire. Outre les subventions au titre du programme CARDS, la Communauté européenne a fourni un soutien à des actions spécifiques en matière de Justice et d'affaires intérieures ainsi que d'assistance humanitaire et d'aide à la démocratisation.

En 2003, 46,5 millions d'euros ont été alloués à l'Albanie au titre de CARDS pour des actions dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, du renforcement des capacités administratives, du développement économique et social et de la stabilisation démocratique. Le sommet de Thessalonique de juin 2003 a alloué des ressources financières supplémentaires aux Balkans occidentaux, ce qui signifiait une enveloppe supplémentaire de 6 millions d'euros.

---

(1) Programme communautaire d'assistance à la reconstruction, au développement et à la stabilisation des Balkans occidentaux

Outre le programme CARDS, l'Albanie bénéficie de financements alloués au cas par cas au titre de lignes budgétaires spécifiques dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, des droits de l'homme et de la démocratisation et de l'environnement. Au titre du programme-cadre de recherche et de développement technologique (RDT), l'Albanie peut bénéficier de financements.

La mise en œuvre d'un certain nombre de programmes CARDS est en cours. Ces programmes incluent la poursuite des missions résidentes d'appui à la police et à la douane (y compris l'« initiative contre la criminalité organisée » visant à renforcer les capacités de la police et de l'administration des douanes de lutter contre la criminalité organisée), l'appui au ministère de l'économie en matière de normes et de certification, l'assistance au ministère de l'intégration européenne sur la programmation et le suivi du programme CARDS, une enquête complète sur les mines et les engins non explosés à la frontière avec le Kosovo, un programme de formation juridique ainsi qu'un projet en vue de la formulation et de la mise en œuvre de la politique de migration dans l'ensemble de l'action gouvernementale.

L'Albanie bénéficie également d'une assistance macrofinancière à hauteur d'environ 25 millions d'euros et de prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) pour environ 150 millions d'euros depuis 1995.

**La Commission européenne n'est pas, et de loin, le seul acteur du développement économique de l'Albanie.** Un important soutien, notamment au développement des infrastructures, vient de la Banque Mondiale. De nombreuses organisations internationales, dont le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et des organisations non gouvernementales sont présentes à Tirana, et dans le pays. La présence de ces acteurs internationaux montre clairement que l'Albanie est un pays « sous assistance », plus proche de la situation de pays du tiers monde que de celle d'un pays européen.

L'économie albanaise demeure donc fragile et tributaire de l'aide extérieure : l'économie demeure non seulement fortement dépendante des aides institutionnelles extérieures (Union européenne, institutions financières internationales, aides bilatérales), mais également des transferts de revenus des expatriés (en Grèce et en Italie principalement).

## ***B. UNE PERCEPTION ENCORE FAUSSÉE DE L'UNION EUROPÉENNE***

Outre les difficultés créées par une situation économique très difficile, même si l'on constate à Tirana un certain dynamisme, **le rapprochement de l'Albanie et de l'Union européenne doit s'accompagner d'un changement des mentalités.**

Les élites albanaises disent leur souhait d'intégration, il existe un ministre chargé de l'intégration européenne, une toute nouvelle commission de l'intégration européenne vient d'être créée à l'Assemblée nationale, mais le peuple albanais a une vision déformée de l'Union, perçue essentiellement comme le moyen de sortir le pays de ses difficultés économiques. Les efforts liés au processus d'intégration ne sont pas forcément compris, de même qu'il serait illusoire de penser que tous les problèmes que rencontre le pays en matière d'établissement d'un État de droit pourront être résolus par l'Union européenne.

### **La perception de l'Union européenne en Albanie selon la Commission européenne**

« **L'intégration progressive du pays dans les structures de l'Union européenne apparaît comme l'une des principales aspirations politiques de l'Albanie**, ce que continue de refléter le discours de l'élite politique et administrative de l'Albanie. Des contacts étroits et fréquents avec la Communauté ont permis à ces élites de développer une assez bonne compréhension des significations que revêt le processus d'intégration.

Des groupes de réflexion albanais ont continué à suivre l'évolution de la perception de l'Union européenne en Albanie. **L'opinion publique envers l'Union européenne reste positive**, mais la compréhension de la population en ce qui concerne les exigences de l'adhésion et de ce que l'Union européenne peut offrir à chaque étape de ce processus est limitée et doit être améliorée. Les erreurs d'appréciation sont fréquentes et les attentes et les espoirs quant à la capacité de l'Union européenne d'aider l'Albanie à résoudre ses problèmes internes, y compris politiques, sont surestimés (...)

La perception que la population a de l'Union européenne en Albanie est fortement influencée par les hommes politiques et les médias. La représentation du processus par ces deux sources d'information est donc cruciale. **Un compte rendu réaliste et fidèle du processus doit donc impérativement être communiqué, faute de quoi les Albanais seront mal informés au point que « les erreurs d'appréciation d'aujourd'hui seront les frustrations de demain »**. À cet égard, il est clair que les hommes politiques albanais tiennent **des discours trop optimistes à la population**. Le problème est que cela a pour effet de renforcer les attentes des gens à court terme, à tel point que ceux-ci se sentent trompés lorsqu'elles sont déçues. Il est donc essentiel que les hommes politiques tiennent un discours réaliste à la population. »

Un exemple illustre bien les incompréhensions entre l'Union européenne et l'Albanie : **il s'agit de la polémique née de la politique européenne des visas.**

**La politique européenne des visas et les pays des Balkans occidentaux :  
illustration d'un malentendu**

Le régime des visas pour entrer dans l'espace Schengen est critiqué dans plusieurs pays des Balkans occidentaux, dont l'Albanie, pour l'importance des formalités à accomplir et des justificatifs à produire et pour son coût jugé trop élevé.

Plusieurs rapports ont été publiés par des associations et groupes de réflexions basés à Bruxelles mettant en valeur le « ressentiment » créé par un régime de délivrance des visas trop restrictif dans les pays des Balkans.

En réalité, l'Union européenne a pris des mesures en 2005 pour assouplir ce régime en direction de certaines catégories de population comme les étudiants, les scientifiques ou les hommes d'affaires. Il est en effet nécessaire que les citoyens albanais, macédoniens, bosniens, serbes, puissent se former en Europe, participer à des échanges économiques et culturels et contribuer ainsi à une intégration progressive de leurs pays dans l'espace européen. Il y a encore trop peu d'échanges universitaires et culturels.

Cependant, il ne saurait être question pour l'Union européenne de relâcher sa vigilance à l'égard des risques d'immigration illégale, surtout dans une région encore marquée par des phénomènes importants de corruption et de criminalité organisée. Le commissaire Franco Frattini, en charge de la justice et des affaires intérieures, a clairement indiqué aux responsables des pays concernés que supprimer les exigences actuelles de visas pour les pays des Balkans occidentaux serait irréaliste.

L'Union européenne pose plusieurs conditions à tout assouplissement de son régime et notamment un meilleur contrôle des frontières par les Etats concernés, une amélioration de la qualité des documents de voyage et la conclusion d'accords de réadmission. De nouvelles propositions devraient être faites prochainement par la Commission européenne pour une démarche « au cas par cas » d'amélioration du régime des visas.

L'Union est encore trop souvent vue comme un « eldorado » par certains jeunes Albanais, désespérés par la situation économique et sociale de leur pays et qui cherchent manifestement à émigrer. Le développement économique de l'Albanie reste donc une priorité majeure pour éviter que le pays ne se vide des éléments qui pourront amener le changement et la réforme.

## IV. UNE INTÉGRATION ESSENTIELLE POUR LA STABILITÉ RÉGIONALE

### *A. VERS LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE STABILISATION ET D'ASSOCIATION (ASA)*

L'Albanie est actuellement dans la situation de conclure prochainement son accord de stabilisation et d'association.

Dans sa communication de novembre 2005, intitulée « Document de stratégie pour l'élargissement », la Commission européenne rappelle les **différentes étapes du rapprochement des pays des Balkans occidentaux avec l'Union européenne**.

Comme elle le souligne, *« la négociation d'un accord de stabilisation et d'association peut être conclue une fois que le pays concerné a réalisé des progrès généraux suffisants dans les domaines de réforme qui sont importants pour la mise en oeuvre de l'accord. Une fois signé, l'accord est soumis à la ratification de l'UE et du futur pays associé. Pendant ce temps, les dispositions de l'accord de stabilisation et d'association relatives au commerce sont mises en application au moyen d'un accord intérimaire. À la suite de sa ratification, l'accord proprement dit entre en vigueur. »*

**Seule la mise en oeuvre proprement dite de l'accord en Albanie permettra de savoir si le pays est prêt à passer aux étapes suivantes du statut de candidat et, ensuite, aux négociations d'adhésion.**

#### **La « feuille de route » des pays des Balkans**

« La perspective de devenir membres de l'UE est ouverte à tous les pays des Balkans occidentaux une fois qu'ils en rempliront les conditions.

**Chaque pays avancera vers cet objectif en fonction de ses mérites propres**, selon les progrès qu'il accomplit pour satisfaire aux exigences fixées. Les pays se situent à des stades différents du parcours qui les conduit vers l'UE, mais tous pourront réaliser leurs aspirations européennes en suivant la feuille de route présentée ci-dessous.

**En qualité de pays candidats potentiels, les Balkans occidentaux ont déjà accès à un certain nombre d'instruments d'aide** qui sont également mis à la disposition des pays candidats. Il s'agit notamment de l'accès aux programmes communautaires (par exemple dans les domaines de l'éducation, des sciences et de la recherche), d'une aide pour se mettre au niveau des normes de l'UE, de préférences commerciales pour leurs produits, de rapports réguliers établis par la Commission et de la définition d'actions prioritaires par l'UE.

**Chaque pays peut conclure avec l'UE un vaste accord de stabilisation et d'association (ASA).** Ces accords contribuent à préparer les pays des Balkans occidentaux à une future adhésion en introduisant, bien avant celle-ci, les règles de l'UE dans divers domaines.

Avant d'ouvrir les négociations relatives à un accord de stabilisation et d'association, l'UE examine si les conditions fondamentales sont remplies. L'engagement des pourparlers suppose un degré suffisant de stabilisation préalable.

Une fois la stabilisation suffisamment assurée, la Commission pourra recommander au Conseil, dans un rapport de faisabilité, l'ouverture éventuelle de négociations relatives à des accords de stabilisation et d'association et en fixer les conditions.

La négociation d'un accord de stabilisation et d'association peut être conclue une fois que le pays concerné a réalisé des progrès généraux suffisants dans les domaines de réforme qui sont importants pour la mise en oeuvre de l'accord. Une fois signé, l'accord est soumis à la ratification de l'UE et du futur pays associé. Pendant ce temps, les dispositions de l'accord de stabilisation et d'association relatives au commerce sont mises en application au moyen d'un accord intérimaire. À la suite de sa ratification, l'accord proprement dit entre en vigueur.

La mise en oeuvre proprement dite de l'accord constitue le meilleur moyen d'apprécier si un pays est prêt à passer aux étapes suivantes du statut de candidat et, ensuite, aux négociations d'adhésion. Les résultats satisfaisants obtenus par un pays du point de vue du respect des obligations découlant de son accord de stabilisation et d'association (notamment les dispositions ayant trait au commerce) entreront ainsi pour une part essentielle dans les éléments sur lesquels l'UE se fondera pour examiner une éventuelle demande d'adhésion.

Une fois qu'une demande d'adhésion a été déposée, l'UE peut, sur la base d'un avis de la Commission, décider d'accorder au pays le statut de pays candidat. Ce statut a valeur de reconnaissance politique d'une relation étroite nouée avec un pays qui s'est engagé dans le parcours menant à l'adhésion. Sans entraîner pour autant de majoration automatique du montant global de l'aide qui lui est allouée, la qualité de pays candidat a pour conséquences que le pays ouvre une nouvelle étape de sa relation avec l'UE et qu'il bénéficie d'un dialogue politique et d'une coopération économique plus intenses avec la Commission et les États membres.

Le statut de pays candidat est nécessaire, mais pas suffisant pour ouvrir des négociations d'adhésion. Le pays doit, au préalable, avoir atteint un niveau suffisant de mise en conformité générale avec les critères de Copenhague. Il doit satisfaire aux critères politiques, dont fait partie, pour les pays concernés, la coopération pleine et entière avec le TPIY. Le pays doit par ailleurs avoir accompli des progrès notables en vue de respecter les critères économiques et de se conformer aux obligations résultant de l'adhésion. Le Conseil européen décide, sur la base d'une recommandation de la Commission, si des négociations peuvent s'engager et à quel moment. Une fois cette décision prise, une conférence intergouvernementale est convoquée pour se prononcer sur un cadre de négociation adopté par le Conseil, sur proposition de la Commission.

D'après les expériences antérieures, les négociations d'adhésion peuvent, selon les pays, s'étendre sur un nombre d'années très variable. Les négociations constituent, par nature, un processus ouvert. Une fois conclues, leur résultat est consigné dans un traité d'adhésion. Ce traité autorise l'adhésion à l'Union après qu'il a été approuvé par le Parlement européen et ratifié par tous les États membres et le pays concerné. »

*Source : Commission européenne – document de stratégie pour l'élargissement – novembre 2005*

**La conclusion d'un accord de stabilisation et d'association (ASA) devrait être approuvée très prochainement**, si les recommandations de la Commission européenne sont suivies. Il devrait en résulter un processus de rapprochement plus formalisé avec les exigences européennes, avant, au terme d'un certain nombre d'années, d'examiner la décision d'accorder à l'Albanie le statut de candidat à l'entrée dans l'Union européenne. Mais il faut bien dire que nous en sommes aux prémices, et que l'Albanie est très loin de remplir les conditions nécessaires.

Une difficulté particulière dans la perspective de la négociation de l'ASA semble être **le décalage entre le formalisme souhaité par les services de la Commission, et la petite taille de l'administration albanaise**, qui ne dispose pas des ressources humaines et parfois des qualifications nécessaires pour appréhender les multiples documents liés à l'acquis communautaire. La traduction en albanais de nombreux documents officiels semble poser problème. **La Commission européenne devrait être très attentive aux contraintes des pays de petite taille**, de surcroît disposant de moyens financiers limités.

**À cet égard, votre rapporteur se demande si l'Albanie ne devrait pas prendre modèle sur de « petits pays », tels les pays Baltes**, qui ont réussi leur procédure d'adhésion à l'Union européenne, et qui ont dû rencontrer les difficultés similaires. Il souligne aussi **l'importance de la coopération régionale** entre des pays aux problématiques communes et de taille comparable. Une conférence des organismes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) s'est mise en place dans les Balkans, ce qui est très satisfaisant. La nouvelle commission de l'Assemblée nationale albanaise, chargée de l'intégration européenne, devrait y participer. Une coopération particulièrement rapprochée avec la Croatie, en avance dans son calendrier de rapprochement avec l'Union européenne, serait également nécessaire.

## ***B. L'ALBANIE, PAYS CLÉ DE LA STABILITÉ DANS LA RÉGION DES BALKANS***

**L'Albanie peut jouer un véritable rôle modérateur dans la région, toujours sensible, des Balkans.** Au moment de la guerre au Kosovo, l'Albanie a accueilli des centaines de milliers de réfugiés et elle a ainsi évité une aggravation de la situation humanitaire de la région. Par ailleurs, il faut souligner que l'Albanie est le seul pays de la région à ne pas avoir connu la guerre depuis 1945 et à ne pas souffrir de divisions ethniques.

De plus, le pays adopte un « profil bas » dans les négociations sur le statut du Kosovo. **Votre rapporteur estime que la « grande Albanie » est véritablement un mythe** car les Albanais sont très peu liés aux Albanais du Kosovo, qui ont vécu une histoire entièrement séparée au sein de l'ex-Yougoslavie. Leurs modes de vie, leurs aspirations, sont différentes, si bien que ni les uns ni les autres n'aspirent à un quelconque rapprochement. En revanche, les populations albanaises du Kosovo et de Macédoine investissent en Albanie, notamment dans la construction immobilière, comme cela est très remarquable à Durrës.

Enfin, après une très longue interdiction sous le régime communiste, l'Albanie présente aujourd'hui **un vrai modèle de tolérance religieuse.** À titre d'illustration, les mariages entre musulmans, catholiques, orthodoxes ou bektachis (1) sont monnaie courante. Cette tolérance très ancrée dans les esprits, après des dizaines d'années d'interdiction des religions, paraît même parfois liée à une certaine naïveté quant au risque de voir se développer, comme dans d'autres pays européens, des groupuscules fondamentalistes.

Il faut en effet noter que **l'Albanie est, avec la Turquie, le seul État européen membre de l'Organisation de la conférence islamique (OIC).** Elle y a adhéré en 1992, et cette adhésion continue de susciter des polémiques au sein du pays. Il semble que le rapprochement de l'Albanie avec de nombreux pays arabes dans les années 1990 ait eu pour principal objectif d'attirer des capitaux. D'après les spécialistes, les tentatives de réislamisation de la société albanaise menées par certains milieux saoudiens ou pakistanais à partir de 1992 se sont globalement soldées par un échec, malgré une certaine bienveillance du régime albanaise jusqu'en 1997. Il existe encore une dizaine

---

(1) Le Bektachisme est une confrérie mystique musulmane ottomane dont le saint éponyme, Hadji Bektach vécut au XIII<sup>e</sup> siècle en Anatolie centrale, mais qui fut véritablement structurée au XVII<sup>e</sup> siècle. Sa doctrine, d'origine soufie, est syncrétique et très éloignée de l'islam sunnite traditionnel. Une des caractéristiques du Bektachisme est de s'être prononcé en faveur du nationalisme albanaise à l'époque de la désagrégation de l'empire ottoman au début du XX<sup>e</sup> siècle. Cette confrérie est devenue une communauté religieuse à part entière à côté de l'islam sunnite dans l'Albanie des années 20. Le centre mondial du bektachisme est situé en Albanie depuis 1929.

d'organisations islamiques actives, mais le nombre de ressortissants arabes associés aux activités de prosélytisme religieux se serait réduit.

Quoiqu'il en soit, **une implication forte de l'Union européenne auprès de l'Albanie, pour l'aider à se développer, reste le meilleur moyen d'éviter que le pays ne se tourne vers des bailleurs de fonds promoteurs d'un prosélytisme islamique radical.** L'islam albanais apparaît en effet très éloigné des pratiques fondamentalistes.

### Les particularités de l'islam albanais

« L'échec des tentatives de réislamisation peut s'expliquer par diverses raisons. Il convient tout d'abord de garder présent à l'esprit les particularités de l'islam albanais qui le rendent différent de l'islam moyen-oriental : l'islamisation des Albanais s'est faite progressivement jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les Bektachis, confrérie mystique musulmane connue pour sa tolérance ont eu une influence importante au sein de l'élite albanaise. En outre, un tiers au moins de la population n'a pas du tout été touché par l'islamisation (on estime que les orthodoxes représentent à peu près 20 % de la population, les catholiques 10 % et les musulmans 70 % dont 20 % de Bektachis). Les musulmans sunnites sont prédominants dans le centre et le Nord-Est du pays, les catholiques au Nord et les orthodoxes au Sud. Cette répartition géographique recoupe en fait le clivage qui divise les Albanais en deux groupes culturels et linguistiques: les Guègues au nord et les Tosques au sud.

Par ailleurs, la société albanaise a connu depuis les années 20 un large mouvement de sécularisation: nombre de notables musulmans ont suivi l'exemple du Roi Zog, admirateur d'Atatürk et marié à une catholique fervente. L'accentuation de la singularisation, parmi les musulmans, des Bektachis par rapport aux Sunnites – à tel point que l'on considère maintenant qu'il y a quatre religions et non trois en Albanie – a encore renforcé les particularités de l'islam albanais. Mais c'est surtout la féroce répression anti-religieuse à l'avènement du régime communiste, qui a abouti à une interdiction totale des religions en 1967, l'Albanie devenant alors par sa constitution « *le premier État athée* » au monde, qui a rendu la société albanaise globalement indifférente aux influences religieuses même si des formes de religiosités ont toujours persisté même aux moments les plus répressifs du régime communiste. »

Source : *Albanie : un islam soluble dans le nationalisme ?* par Hélène Rigal (janvier 2003).

## **CHAPITRE II :**

### **L'ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE**

La Macédoine compte aujourd'hui deux millions d'habitants. Ce pays, issu de l'ex-Yougoslavie, présente une situation sensiblement différente de celle de l'Albanie et son chemin vers l'Union européenne est plus avancé, puisque le Conseil européen des 15 et 16 décembre derniers a décidé de lui accorder le statut de candidat. Pour autant, malgré de considérables efforts, la paix reste à consolider.

#### **I. UN DÉSIR MARQUÉ D'INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE**

##### ***A. UNE PROCÉDURE ENGAGÉE TRÈS TÔT, MAIS INTERROMPUE PAR DES CONFLITS INTERETHNIQUES***

L'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), nom officiel accepté par la Grèce, qui ne reconnaît pas le nom de Macédoine, constituait la partie la plus méridionale de l'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie. Elle est devenue indépendante en novembre 1991.

##### **Une polémique persistante avec la Grèce**

Depuis son indépendance en 1991, le nom officiellement reconnu par la communauté internationale est « ancienne République yougoslave de Macédoine » (ARYM).

Pour la Grèce, le nom de « Macédoine » désigne une province au nord du pays, où est né Alexandre le Grand, et elle dit craindre une remise en cause de ses frontières. Il s'agit en réalité davantage d'un problème de politique interne. La Grèce soulève régulièrement cette question et elle avait même mis en place un embargo économique contre l'ex-république yougoslave de 1993 à 1996.

Le 4 novembre 2004, malgré les protestations de la Grèce, les États-Unis ont formellement reconnu l'ancienne république yougoslave sous le nom de « Macédoine ».

Des discussions sont toujours en cours entre l'ARYM et la Grèce pour trouver un compromis acceptable par les deux parties. Dans le présent rapport, par simple commodité, l'ARYM est parfois désigné sous le nom de Macédoine.

La Macédoine a été le premier des cinq pays des Balkans occidentaux à signer en avril 2001, un Accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne.

Cet accord n'est cependant entré en vigueur que le 1er avril 2004. En effet, en 2001, ont eu lieu de violents conflits interethniques entre les Slaves (qui représentent deux tiers de la population) et les Albanais (environ un quart de la population) qui ont fait plus d'une centaine de victimes et interrompu pour plusieurs années le processus d'intégration à l'Union européenne.

## ***B. L'ACCORD-CADRE D'OHRID ET LA STABILISATION DU PAYS***

### **1. Les dispositions de l'accord-cadre d'Ohrid**

Le 13 août 2001, l'Accord-cadre d'Ohrid a mis un terme à ces conflits, en imposant d'importantes réformes pour mieux représenter les minorités et en prévoyant une nouvelle Constitution.

#### **Les dispositions de l'accord d'Ohrid**

Selon les termes de cet accord, la Constitution de 1991 est modifiée pour **supprimer la référence selon laquelle les Slavo-Macédoniens sont le seul peuple fondateur du pays**. La société macédonienne est considérée désormais comme composée de citoyens issus de différents groupes ethniques.

L'accord institue **un système de « double majorité »** au Parlement, qui prévoit que, pour être adopté, un texte doit réunir au moins la moitié des voix d'une ou de plusieurs formations représentant les minorités ethniques.

**L'usage de l'albanais** est autorisé pour les documents officiels et comme langue de travail dans les séances plénières et dans les commissions parlementaires, de même que devant les tribunaux. Toutes les lois sont rédigées en deux langues, en macédonien et en albanais. En revanche, seul le macédonien peut être utilisé par le gouvernement macédonien (sauf dans les zones albanophones désignées). L'albanais devient la seconde langue officielle dans les régions où les albanophones constituent plus de 20 % de la population. L'État s'engage à financer, en plus de l'enseignement primaire et secondaire, l'enseignement supérieur (universitaire) en albanais dans les zones où les albanophones constituent au moins 20 % de la population.

Dorénavant, l'État garantit **la représentation proportionnelle des minorités dans la fonction publique et la police** et à la Cour constitutionnelle. Un processus de décentralisation est prévu.

Enfin, l'État accorde **un statut égal aux religions** orthodoxe, musulmane et catholique.

## 2. La présence internationale

Dès 2001, l'OTAN a été amenée à intervenir en Macédoine, l'Union européenne a pris le relais à compter de mars 2003 avec l'opération militaire Concordia, sous l'égide de l'EUFOR, puis l'opération de police Proxima.

### **La stabilisation de la Macédoine : des missions militaires aux missions de police**

22 août - 23 septembre 2001 : opération « Essential Harvest » de l'OTAN

23 septembre 2001 - 15 septembre 2002 : opération « Amber Fox » de l'OTAN

16 septembre 2002 - 31 mars 2003 : opération « Allied Harmony » de l'OTAN

31 mars 2003 - 15 décembre 2003 : opération « Concordia » de l'EUFOR

15 décembre 2003 - 15 décembre 2005 : opération de police « Proxima » de l'UE

En 2001, **les troupes de l'OTAN (3 500 hommes) sont intervenues à la demande du président Trajkovski**, afin de désarmer les groupes ethniques albanais et de prévenir toute reprise de la violence après la signature de l'accord d'Ohrid. Cette mission courte d'un mois a été prolongée pour trois mois, puis six mois supplémentaires, dans un format réduit (1 000 hommes) afin notamment de protéger les représentants de l'Union européenne et observateurs de l'OSCE chargés de superviser l'application du plan de paix en Macédoine.

En mars 2003, sur la base de la résolution 1371 du Conseil de sécurité des Nations unies, l'Union européenne prenait le relais de l'OTAN avec l'opération Concordia (400 hommes).

En décembre 2003, la présence militaire s'effaçait au profit d'une **mission de police « Proxima »** de 200 personnes chargée de conseiller la police du pays et de l'aider à lutter contre le crime organisé. Ses missions consistaient à consolider la mise en œuvre de la loi et de l'ordre public, aider à la lutte contre les organisations criminelles, accompagner la réforme de la police, aider à la création d'une véritable police des frontières, consolider la confiance entre la police et la population, aider à la coopération régionale. Elle était implantée à Skopje, Tetovo, Kumanovo, Gostivar et Ohrid.

**Depuis décembre 2005, la mission Proxima a achevé son travail et elle a été remplacée par une mission de conseil de l'Union européenne auprès de la police macédonienne.** Pour avoir dialogué avec les fonctionnaires français de la mission Proxima, peu de temps avant leur départ, votre rapporteur note que, malgré les efforts considérables de ces policiers et civils, d'importants progrès restent encore à accomplir, notamment dans la lutte contre le crime organisé. Un désengagement de l'Union européenne dans ce domaine ne pourrait qu'être préjudiciable à l'amélioration de la situation du pays. Il faut donc espérer que la nouvelle mission de conseil puisse obtenir des résultats tangibles, à la hauteur des défis que représentent les organisations criminelles dans la région des Balkans, et dont la Macédoine ne représente qu'une petite partie.

On soulignera enfin que **la France a grandement contribué à la stabilisation de la Macédoine**, par la présence de deux représentants spéciaux de l'Union européenne (François Léotard et Alain Le Roy), puis par sa contribution en tant que « nation-cadre » à l'Opération Concordia (OTAN) et son engagement dans la mission de police de l'UE (« Proxima ») qui lui a succédé le 15 décembre 2003.

Sur le plan juridique, notre collègue Robert Badinter a également fortement contribué à l'élaboration de la Constitution de la Macédoine et notamment à la mise en œuvre de règles de majorité au Parlement permettant le respect des droits des minorités. Il a également présidé en 1991 la Commission d'arbitrage près la Conférence pour la paix dans l'ex-Yougoslavie qui a rendu un avis permettant de reconnaître la Macédoine.

## **II. UN PAYS QUI RESTE FRAGILE**

### ***A. UNE UNANIMITÉ POLITIQUE QUI NE CACHE PAS LES PROFONDES DIVISIONS DU PAYS***

#### **1. Un « vivre ensemble » difficile à mettre en œuvre**

En se rendant en Macédoine, votre rapporteur a pu rencontrer les différents ministres et parlementaires, de tous les partis politiques, qui ont tous affirmé leur ardent désir de rejoindre l'Union européenne et l'entente multiethnique créée depuis les accords d'Ohrid.

De fait, **il est intéressant de constater que les mesures prises dans le prolongement de l'accord d'Ohrid ne sont pas remises en cause**, comme en témoignent les résultats du référendum de novembre 2004.

#### **Le référendum de novembre 2004 sur le projet de loi de décentralisation**

Organisé à la demande de **l'opposition nationaliste macédonienne**, qui craignait que l'augmentation des droits de la minorité albanaise (actuellement 25 % de la population) ne conduise à terme, à une partition du pays, le référendum de novembre 2004 visait à revenir sur certains engagements pris lors des accords d'Ohrid, en rejetant les dispositions du projet de loi de décentralisation. L'opposition macédonienne avait recueilli plus de 150 000 signatures, lui permettant d'organiser ce référendum.

**Le projet de loi de décentralisation**, qui prévoyait un nouveau découpage administratif des municipalités, était jugé trop favorable aux Albanais par l'opposition slave. Trois dispositions suscitaient les plus vifs débats. La première, qui intégrait des villages albanais dans la municipalité de Skopje, portant ainsi à plus de 20 % la population albanaise recensée dans la capitale, ce qui conduisait à installer des panneaux officiels en langue albanaise. Les deux autres dispositions, qui redécoupaient les limites des municipalités actuellement macédoniennes de Struga et Kicevo (au sud-ouest du pays), et leur permettaient de se doter mécaniquement d'un maire albanais.

Opposé au référendum, dont il craignait qu'il ne retarde le processus d'adhésion de la Macédoine à l'Union européenne, le gouvernement macédonien avait préconisé l'abstention, misant sur une participation inférieure au taux de participation minimum de 50 %, nécessaire pour valider le scrutin. Son appel a été largement suivi, puisque seuls 26 % du 1,7 million d'électeurs se sont rendus aux urnes. Le référendum n'a donc pas été validé.

Les résultats du référendum de 2004, qui ont conduit à renforcer les accords d'Ohrid, ne doivent pas cacher un malaise toujours présent dans la population.

En effet, malgré l'unanimité des responsables politiques qui souhaitent que la Macédoine rejoigne le plus vite possible l'Union européenne, **votre rapporteur a le sentiment d'une réalité plus contrastée sur le terrain**. Les communautés slave et albanaise se séparent de plus en plus, et le ressentiment reste vif, même s'il ne se traduit pas par de la violence. Dans la capitale Skopje, les deux communautés habitent des quartiers bien distincts, et cette séparation se reproduit dans toutes les localités de Macédoine. Les slaves macédoniens et les Albanais ne vivent pas ensemble, mais à côté les uns des autres, avec une méfiance réciproque.

**La mise en œuvre des accords d'Ohrid donne tout de même des résultats tangibles** et, notamment, une meilleure représentation des Albanais dans la fonction publique, y compris dans l'armée et dans la police. D'après les données transmises par le gouvernement macédonien à l'Union européenne, les Albanais représentaient 11,65 % des fonctionnaires en 2002, et 14,54 % en 2004. Ce progrès devrait s'intensifier puisque l'objectif est de se rapprocher du pourcentage de cette minorité dans la population totale (25 %). Dans l'armée, les résultats sont plus spectaculaires puisque, en 2001, les Albanais ne représentaient que 2,25 % des effectifs. En 2005, ils devaient représenter 11,56 % mais seulement 5,7 % des officiers. Il faudra cependant du temps pour que cette intégration se traduise par un changement des mentalités.

## **2. Les réelles incertitudes liées au devenir du Kosovo**

Les autorités macédoniennes ont constamment affirmé que les négociations en cours sur le statut du Kosovo, sous l'égide de l'envoyé spécial des Nations unies, Martti Ahtisaari, ancien Premier ministre finlandais, n'auraient, quoiqu'il arrive, aucune répercussion sur le pays, mais ceci n'est pas le sentiment de votre rapporteur

Il est évident que des liens importants, et notamment des liens familiaux, existent entre Albanais du Kosovo et Albanais de Macédoine. **Toute évolution de la situation sécuritaire au Kosovo pourrait avoir des répercussions en Macédoine**, et il est connu que les groupes armés peuvent trouver des renforts humains et matériels dans ce pays. La frontière entre Kosovo et Macédoine est, pour de nombreux citoyens albanophones, purement administrative.

Par ailleurs, sans l'exprimer ouvertement, **certains Macédoniens craignent qu'une indépendance du Kosovo n'alimente des vellétés séparatistes de la part des albanophones de Macédoine**. Rien ne permet de retenir ce scénario pour le moment, compte tenu des acquis résultant des accords d'Ohrid, mais il n'est pas possible non plus d'écarter cette hypothèse. Si la Macédoine cherche absolument à affirmer sa singularité d'État multiethnique qui fonctionne sur des bases démocratiques solides, elle doit constamment lutter contre les risques de « retour en arrière » de certains milieux nationalistes. La perspective d'intégration européenne est aujourd'hui le moteur le plus puissant pour faire tenir ce consensus, comme en témoignent les résultats du référendum de novembre 2004. La plupart des concessions sont faites pour parvenir au « rêve » européen.

**B. DES APPRÉCIATIONS MESURÉES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE,  
MAIS DES EFFORTS RÉELS**

Dans son rapport de novembre 2005, la Commission européenne estime que l'ancienne République yougoslave de Macédoine dispose **d'institutions démocratiques stables** qui fonctionnent correctement, respectent les limites de leurs compétences et coopèrent entre elles.

Elle note également que le **respect des droits fondamentaux** ne soulève pas de problèmes majeurs, un certain nombre de dispositions constitutionnelles et législatives garantissant un niveau élevé de protection des droits des minorités.

Elle salue également **sa pleine coopération avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie**, tout en regrettant que le pays ait ratifié un accord bilatéral d'immunité avec les États-Unis concernant la Cour Pénale Internationale.

Cependant, **certaines observations montrent que tous les critères d'un bon fonctionnement démocratique ne sont pas encore remplis** : ainsi elle note que « *les élections locales qui se sont déroulées en 2005 ont donné lieu à un ensemble de graves irrégularités* » et plus encore que « *l'opposition a décidé de ne plus prendre part aux travaux du Parlement depuis le mois d'avril 2005* ».

Comme dans d'autres pays de la région, le fonctionnement de la police et des services judiciaires doit encore être amélioré et la Commission relève que **le niveau de la corruption demeure important et affecte, à bien des égards, la vie économique, sociale et politique du pays**.

En effet, le pays souffre, comme d'autres dans cette région, de la persistance de la corruption et des nombreux trafics, et le remplacement de la mission de police « Proxima » par une structure de conseil plus légère, peut laisser craindre une moindre efficacité.

Le groupe d'État contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a publié en octobre 2005 un rapport d'évaluation de la situation de la corruption en Macédoine. Ses conclusions sont les suivantes :

### **Conclusions du groupe de travail du Conseil de l'Europe sur la corruption en Macédoine**

« **La corruption demeure un problème grave** dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la lutte contre ce phénomène est une question hautement prioritaire pour les autorités de ce pays, comme le montrent le Programme national pour la prévention et la répression de la corruption et la matrice pour la mise en œuvre de ce programme ; cependant, l'adoption formelle du Programme par le Gouvernement serait un moyen d'affirmer plus fortement encore leur engagement à lutter contre la corruption.

**L'adoption de textes de loi modernes sur les produits du crime** (confiscation et saisie) **et sur les personnes morales** (enregistrement et responsabilité pénale) est encore récente. Il est donc difficile d'évaluer l'efficacité de la nouvelle législation. Toutefois, dans ces deux domaines, des mesures doivent être prises pour mettre en œuvre le nouveau cadre légal, notamment en assurant la formation approfondie des personnes chargées de l'application des nouvelles règles.

**La réforme de la fonction publique**, qui a pour but le développement d'une administration publique conforme aux normes et standards européens actuels, semble particulièrement prometteuse. Cette réforme constitue un projet à long terme et exigera, outre la procédure de recrutement déjà en place, un travail de formation très important. Il convient, cependant, de ne pas négliger le fait que la grande majorité des employés de l'administration publique ne font pas partie de la fonction publique. »

Sur le plan économique, des insuffisances importantes existent en matière d'environnement des entreprises, qui n'incitent pas à la croissance et à l'emploi. La Commission note que le fonctionnement de l'économie de marché se heurte à des **déficiences institutionnelles**, telles que la lenteur et le poids des procédures administratives, les lacunes du système judiciaire et les progrès restreints dans le domaine de l'enregistrement des biens fonciers et des propriétés. Par conséquent, la Commission européenne conclut que l'environnement commercial n'est pas favorable à la stimulation des investissements, notamment des investissements étrangers directs. **L'existence d'un secteur informel très important affecte considérablement l'économie.** À ce stade, l'économie éprouverait des difficultés considérables à faire face à la pression concurrentielle du marché unique.

Les observations de la Commission sont assez négatives, mais, dans un certain nombre de domaines, la Macédoine fait des efforts significatifs, et notamment pour améliorer le fonctionnement de la justice.

### **La réforme de la justice en Macédoine**

**Le pays fait de réels efforts pour améliorer l'indépendance de la justice.** Il vient notamment d'adopter une réforme constitutionnelle abordant les points suivants :

- la réforme du système judiciaire incluant le renforcement de la présomption d'innocence et le droit à un procès équitable ;
- la réforme du parquet et l'établissement d'un Conseil des procureurs ;
- l'immunité du Premier ministre et des membres du gouvernement ;
- le nouveau mode de scrutin au second tour de l'élection présidentielle directe ;
- les sources juridiques des activités de la Cour constitutionnelle.

Dans un avis publié en octobre 2005, **le Conseil de l'Europe a estimé que les amendements proposés formaient « un ensemble clair et cohérent destiné à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et du parquet par un transfert des pouvoirs de réglementation de ces organes du législateur au Conseil de la magistrature de l'État et au Conseil des procureurs ».**

Comme en l'Albanie, l'armée de l'ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) est restructurée, dans le but d'une intégration à l'OTAN. La réforme passe également par le transfert de personnels du ministère de la Défense vers le ministère de l'Intérieur pour assurer la protection des frontières. Ainsi, 850 personnes sont déplacées d'un ministère à l'autre.

### ***C. LA PRÉSENCE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MACÉDOINE***

L'Union européenne est représentée en Macédoine par un représentant spécial de nationalité irlandaise, Erwan Fouéré, parfait francophone, nommé en octobre 2005, qui assume à la fois le rôle de **représentant du Conseil et de représentant de la Commission européenne.**

Cette « double casquette » présente un avantage certain, puisque le Conseil intervient de manière très significative non seulement dans les décisions liées au processus d'élargissement de l'Union, mais aussi dans les opérations de coopération policière en Macédoine (opération « Proxima »).

D'un point de vue financier, le programme CARDS à l'égard de la Macédoine s'est élevé à environ 240 millions d'euros pour la période 2000-2004, soit un peu moins de 50 millions d'euros par an.

**Allocations du programme CARDS en Macédoine**

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>TOTAL</b>
13.0	56.2	41.5	43.5	59.0	45.0	40.0	298.2

En millions d'euros

À titre d'exemple, les projets subventionnés par l'Union européenne ont concerné la mise en place d'un nouveau système informatique pour les services judiciaires et la formation des juges (2 millions d'euros), de nouveaux outils et méthodes de contrôle de la pollution de l'eau (1,6 million d'euros), une aide au contrôle des frontières avec de nouveaux équipements (8 millions d'euros), une aide à la gouvernance locale et à la décentralisation (40 millions d'euros).

## CONCLUSION

**La problématique du rapprochement des pays des Balkans avec l'Union européenne est une problématique d'ensemble.** Ces pays sont géographiquement en Europe, ils ont pour la plupart connu la guerre et les divisions ethniques, leur adhésion à terme à l'Union européenne sera le symbole de la paix entièrement retrouvée sur notre continent.

Pour autant, **le contexte actuel de l'élargissement est évidemment difficile**, depuis le « non » aux référendums français et néerlandais et l'ouverture des négociations avec la Turquie et la Croatie. Une Union à vingt-sept, puis à vingt-neuf, qui inclurait aussi cinq pays des Balkans, voire davantage, n'est évidemment possible qu'à condition d'une réforme des institutions. Ce débat doit être clairement posé.

**La présidence autrichienne a fait de l'élargissement de l'Union aux pays des Balkans une des priorités de son agenda.** Il est temps que cette question soit élevée à un rang politique majeur, tant la région reste fragile et demande des assurances. Une réunion ministérielle informelle s'est tenue à Salzbourg les 10 et 11 mars 2006, qui a réaffirmé la vocation européenne des pays des Balkans, suivant l'agenda de Thessalonique. Les progrès de chaque pays seront jugés en fonction des mérites propres à chacun et en fonction des conditions posées par les critères de Copenhague et le processus de stabilisation et d'association, incluant la coopération avec le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Par ailleurs, une résolution votée par le Parlement européen, le 16 mars 2006, sur le rapport d'initiative du président de la Commission des affaires étrangères Elmar Brok, *« rappelle que la capacité d'absorption de l'Union européenne, telle que définie lors du Sommet de Copenhague en 1993, reste une des conditions de l'adhésion de nouveaux pays; estime qu'il est essentiel, pour saisir la notion de capacité d'absorption, de définir la nature de l'Union européenne, en ce compris ses frontières géographiques; demande à la Commission de présenter avant le 31 décembre 2006 un rapport exposant les principes sur lesquels cette définition se fonde ».*

**De fait, l'élargissement et les frontières de l'Union seront les thèmes prioritaires du prochain Conseil européen de juin 2006, en particulier à la demande de la France.** Il est essentiel que ce Conseil européen donne des signaux clairs aux pays des Balkans dont on ne peut dire qu'ils posent question au regard des « frontières géographiques » ou que leur

taille démographique pose problème quant à leur capacité d'absorption par l'Union. En revanche, la réforme des institutions, bloquée par l'échec du processus constitutionnel, est évidemment le sujet majeur à relancer, de même que l'exigence d'un règlement préalable des conflits ethniques avant toute intégration à l'Union.

Avant même cette échéance de juin 2006, votre rapporteur note que le **tout prochain test de la stabilité de la zone sera le référendum organisé le 21 mai 2006 au Monténégro**. Il faudra être attentif à ce que les résultats de ce référendum, qui pourraient conduire à l'indépendance de la province, ne pèsent pas sur la stabilité régionale et en particulier sur le processus de négociation en cours entre le gouvernement de la Serbie et les représentants du Kosovo sur le devenir de cette province à très forte majorité albanaise.

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

*La délégation s'est réunie le mercredi 25 janvier 2006 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur, M. Didier Boulaud, le débat suivant s'est engagé :*

### **M. Robert Badinter :**

Je connais bien le dossier de la Macédoine, car j'ai présidé en 1991 la Commission d'arbitrage près la Conférence pour la paix dans l'ex-Yougoslavie. Cette Commission a rendu un avis permettant de reconnaître la Macédoine, malgré les difficultés créées par la Grèce, qui contestait l'emploi du nom de ce pays et exerçait une pression sur les autres États membres de l'Union européenne. Depuis ces années, la Grèce ne cesse de rappeler ce dossier.

La Macédoine est un petit pays avec un peuple attachant, qui n'a pas connu la guerre comme les autres Républiques de l'ex-Yougoslavie, grâce aux talents de ses dirigeants de l'époque. Le déploiement de 300 militaires de l'OTAN à la frontière de la Macédoine a évité que se propage le conflit. Le pays est pauvre, sans richesses naturelles, ni ouverture sur la mer ; il n'a pas d'avenir en dehors d'une intégration à l'Union européenne.

Le problème des relations entre la minorité albanaise et la majorité slave de Macédoine est tout à fait réel. Pour les liens entre la situation dans le pays et au Kosovo, c'est difficile à dire. La question du statut futur du Kosovo est la plus sensible et je pense qu'il faudra la régler en dernier, après même l'achèvement du processus d'intégration de tous les pays des Balkans. La Serbie ne veut pas de l'indépendance du Kosovo, et il me semble que le plus judicieux est de laisser ce dernier encore pour un bon moment sous la tutelle de la communauté internationale.

Enfin, à titre anecdotique, après mon travail en faveur de la Macédoine, notamment pour la rédaction de sa Constitution, j'ai été nommé par la Macédoine sénateur d'honneur et à vie alors même que ce pays ne connaît pas le bicamérisme.

### **M. Didier Boulaud :**

Je pense qu'il existe une porosité forte entre le Kosovo et la Macédoine et qu'il serait inutile de le nier, même si les dirigeants macédoniens souhaitent ardemment que la question du Kosovo n'interfère en rien dans leur processus d'intégration à l'Union. Pour la question ethnique, l'instauration

d'une plus grande démocratie locale a été positive, mais les changements de direction au sein de certaines municipalités m'ont semblé conduire à une séparation encore plus nette entre les communautés.

**M. Robert Badinter :**

Je pense que l'avenir du pays passe par la démocratie locale et la volonté de vivre ensemble, au niveau des communes et des régions notamment. Cela n'exclut pas la constitution future d'une fédération.

\*

*À l'issue du débat, la délégation a décidé d'autoriser la publication du rapport d'information.*

## **PROGRAMME DE DÉPLACEMENT EN MACÉDOINE ET EN ALBANIE**

**29 NOVEMBRE - 3 DÉCEMBRE 2005**

### **29 novembre**

**14h35** : arrivée à Skopje. Accueil à l'aéroport par le Premier Conseiller

**16h00**: entretien avec Mlle Radmila SEKERINSKA, Vice-Premier Ministre chargé de l'Intégration européenne

**18h15** : entretien avec Mme Karolina RISTOVA, Présidente de la Commission des Affaires européennes à l'Assemblée Nationale, et avec des membres de la Commission.

**19h15** : entretien avec M. Erwan FOUÉRÉ, Représentant spécial de l'Union européenne et Délégué de la Commission européenne

**20h00** : dîner offert par le Premier Conseiller.

### **30 novembre**

**09h20** : entretien avec le Général Miroslav STOJANOVSKI, Chef d'État-Major des Armées

**10h00** : entretien avec M. Jovan MANASIEVSKI, Ministre de la Défense

**11h00** : entretien avec M. Tito PETKOVSKI, Président de la Commission de Défense à l'Assemblée Nationale, et avec des membres de la Commission.

**12h00** : entretien avec Mme Teuta ARIFI, Présidente de la Commission des Affaires étrangères à l'Assemblée Nationale, et avec des membres de la Commission.

**13h00** : entretien avec Mme Ilinka MITREVA, Ministre des Affaires étrangères

**14h00** : déjeuner en petit comité offert par S. Exc. Mme Véronique Bujon-Barré, Ambassadeur de France en Macédoine

**15h30** : visite du cimetière militaire français et dépôt de gerbe

**17h00** : rencontre à l'Ambassade avec les gendarmes et policiers français de la Mission européenne de Police « Proxima » et de l'OSCE

**20h00** : dîner à la Résidence de France offert par S. Exc. Mme Véronique Bujon-Barré, Ambassadeur de France en Macédoine

### **Jeudi 1er décembre**

**09 h 30** : Point de rencontre au poste frontière de Qafe Thane

**Vers 12 h 30** : Arrivée à Tirana par la route

**13h00** : Déjeuner restreint avec S. Exc. Mme Françoise Bourolleau, Ambassadeur de France en Albanie (*Résidence*)

**16 h 00** : Entretien Gal QAZIMI, Chef d'État-Major des Armées (*au Ministère de la Défense*)

**16 h 30** : suivi d'un entretien avec Mme Zana XHUKA, Vice-Ministre de la Défense (*même adresse*)

**17 h 30** : Mme Jozefina TOPALLI, Présidente du Parlement (*au Parlement*)

**18 h 00** : M. Ilir META, Président de la Commission de l'Intégration européenne, et quelques membres de la Commission (*au Parlement*)

### **Vendredi 2 décembre**

**09 h 30** : Entretien Mme Arenca TRASHANI, Ministre de l'Intégration (*au Ministère de l'Intégration*)

**11 h 00** : Entretien M. Hubert PETIT, Conseiller Finances à la Délégation de la Commission européenne, et M. Carlo NATALE, Conseiller Questions politiques et économiques (*à la Délégation de l'Union européenne*)

**13 h 00** : Déjeuner franco-albanais avec S. Exc. Mme Françoise Bourolleau, Ambassadeur de France en Albanie (*Résidence*)

**17 h 00** : M. Sokol OLLDASHI, Ministre de l'Intérieur (*Ministère de l'intérieur*)

**18 h 30** : Réception Communauté française (*Résidence*)

### **Samedi 3 décembre**

**11 h 00** : M. Florent CELIKU, Vice-Ministre des Affaires étrangères (*au Ministère des Affaires étrangères*)

**14 h 15** : Départ de Tirana (*Austrian Airlines*)

## **CARTES**



ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE  
**MACÉDOINE**

