

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

# Communication

Mardi 8 mars 2016  
17 heures

## **Commission des affaires européennes**

Communication de la Présidente Danielle Auroi sur la mission en Serbie et au Monténégro, du 2 au 5 mars 2016





**COMMUNICATION SUR LES NÉGOCIATIONS  
D'ADHÉSION  
À L'UNION EUROPÉENNE  
AVEC LA SERBIE ET LE MONTÉNÉGRO**  
de M<sup>me</sup> Danielle Auroi

*Réunion de commission du 8 mars 2016*

Accompagnée de MM. Christophe Caresche, vice-président (groupe SRC), Yves Fromion (groupe LR) et Didier Quentin (groupe LR), ainsi que de MM. Joachim Pueyo (groupe SRC) et Rudy Salles (groupe UDI) pour le volet Serbie et de MM. Jean-Luc Bleunven (groupe SRC) et Michel Piron (groupe UDI) pour le volet Monténégro, votre rapporteure, la Présidente Danielle Auroi (groupe Écolo), a effectué une mission à Belgrade et Podgorica, du 1<sup>er</sup> au 5 mars 2016, sur le thème des négociations d'adhésion à l'UE, en vue :

– d'évaluer les perspectives de l'agenda de l'intégration de l'acquis communautaire – État de droit et réformes structurelles – ainsi que le degré de stabilisation régionale ;

– d'encourager les pouvoirs publics locaux à persévérer dans leurs efforts tout en leur rappelant qu'aucun nouvel élargissement ne saurait intervenir avant au moins 2019 ;

– de prendre le pouls des dirigeants politiques et de la société civile – gouvernement et administrations publiques, présidences, commissions, groupes politiques et groupes d'amitié parlementaires, *think tanks*, organisations non gouvernementales (ONG), mouvements de jeunesse, journalistes, communauté française – quant à leur perception de l'Union européenne<sup>1</sup>.

Cette mission a fait suite à celle qu'une délégation de la Commission des affaires européennes, déjà conduite par votre rapporteure, avait organisée à Belgrade, en avril 2013<sup>2</sup>, conjointement avec une délégation de la Commission

<sup>1</sup> Voir la liste des personnes auditionnées en annexe 1.

<sup>2</sup> Voir la communication du 5 juin 2013 relative aux Balkans et à la mission franco-allemande de M<sup>me</sup> la Présidente Danielle Auroi et de MM. Christophe Caresche et Michel Herbillon.

des affaires de l'Union européenne du Bundestag. Celle-ci avait donné lieu à la publication d'un communiqué commun, à destination de la presse serbe, réaffirmant « le soutien [...] aux efforts de la Serbie en vue de son adhésion à l'Union européenne ». Votre rapporteure tient à rappeler que cette position commune avait alors été obtenue par la délégation française, alors que les représentants du Bundestag s'étaient initialement montrés réticents à l'élargissement à la Serbie.

Ajoutons que, cette année, compte tenu de l'actualité européenne, le dossier des réfugiés cheminant par la route est-méditerranéenne, en majorité originaires des pays en guerre du Moyen-Orient, a évidemment aussi été abordé lors de tous les entretiens.

## **A. LES SIX PAYS CANDIDATS DES BALKANS OCCIDENTAUX, ENGAGÉS À DES DEGRÉS VARIABLES DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION**

### **1. Une communauté de destin**

Depuis une dizaine d'années, la situation sécuritaire ne cesse de se tendre dans les anciennes Républiques soviétiques est-européennes et sud-caucasiennes, particulièrement en Ukraine, avec le conflit ouvert entre le pouvoir central et les sécessionnistes de Crimée et du Donbass. En outre, l'Union européenne vient de réviser sa politique européenne de voisinage, notamment le Partenariat oriental, qui la lie à ces pays.

Dans ce contexte, la question des Balkans occidentaux a été quelque peu reléguée au second plan. Cet état de fait est paradoxal car les six pays de cette zone qui n'ont pas encore intégré l'Union européenne sont formellement considérés comme candidats à l'adhésion. Après les élargissements à la Slovaquie, dès 2004, puis à la Croatie, en 2013, c'est donc l'ensemble de la région qui a vocation à rejoindre l'Union européenne à moyen terme : malgré les conflits récents, ces pays pluriethniques, intriqués géographiquement et héritiers d'une histoire commune, sont liés par une communauté de destin. Il s'agit là, pour l'Union européenne, d'un devoir politique historique, matérialisé par un engagement solennel au sommet de Salonique du 21 juin 2003.

L'adhésion de la Slovaquie et surtout de la Croatie, autre pays balkanique majeur, rend indispensable de mener le processus à son terme, au premier chef avec la Serbie, afin d'éviter l'émergence d'une puissance dominatrice à l'échelle de la région ; la pacification des Balkans occidentaux dans l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle en dépend.

Cela rejoint au demeurant l'aspiration, courante dans de larges pans des sociétés civiles, à la reconstitution, d'une certaine façon, de la cohésion interethnique yougoslave, au sein, cette fois-ci, de l'Union européenne.

Mais l'adhésion requiert des conditions préalables très exigeantes, qui ne sont pas atteintes, loin s'en faut, chez ces six partenaires. En outre, la multiplicité et la profondeur des difficultés économiques et sociales des États membres de l'Union européenne, de même que l'état d'esprit des opinions publiques, rendent inenvisageables des adhésions à court terme. Plusieurs dirigeants européens, à commencer par le Président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, ont ainsi clairement déclaré et répété qu'un nouvel élargissement ne pourrait pas intervenir avant 2020, c'est-à-dire d'ici au terme des mandats actuels du Parlement européen et de la Commission européenne.

Les négociations restent cependant dynamiques :

– chaque année, la Commission européenne adopte son « dossier élargissement », constitué des documents politiques suivants :

- un « document stratégique », qui indique la voie à suivre pour faire avancer globalement les négociations d'adhésion au cours de l'année à venir ;
- un « rapport d'avancement » pour chaque pays candidat, dans lequel les services de la Commission européenne présentent une évaluation des réalisations constatées au cours de l'année écoulée.

– l'Union européenne alloue des subventions importantes aux pays candidats, à travers son instrument d'aide de préadhésion (IAP), doté de 11,7 milliards d'euros pour la période de programmation budgétaire 2014-2020.

## **2. Au-delà des différences de statut, une logique commune de marche vers l'adhésion à l'Union européenne**

L'appellation de « candidat » recouvre plusieurs situations très différentes :

– la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo ne sont reconnus que comme candidats potentiels, même si la première vient de déposer, le 15 février 2016, sa demande d'accès au statut de candidat officiel ;

– l'Albanie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), le Monténégro et la Serbie jouissent pour leur part de ce statut de candidat officiel.

Au sein de cette seconde catégorie, il convient encore de distinguer deux cas de figure :

– en ce qui concerne l'Albanie et l'ARYM, le coup d'envoi des négociations d'adhésion n'a pas encore été donné ;

– dans les faits, seules les négociations d’adhésion avec le Monténégro et, plus récemment, avec la Serbie ont avancé, avec l’ouverture de plusieurs chapitres<sup>3</sup>.

L’organisation de la mission en Serbie et au Monténégro dont il est maintenant rendu compte a été motivée par cette réalité objective mais aussi pour tenir compte de l’expérience récente de l’Union européenne en ce qui concerne l’accompagnement des pays candidats dans le renforcement de leurs capacités étatiques. La grande vague d’adhésion de pays d’Europe centrale et orientale, en 2003 et 2007, a conduit à une certaine désillusion, concernant l’intégration de l’acquis communautaire et même, dans certains cas, l’intégration des valeurs européennes. Pour ne pas affaiblir davantage l’Union européenne, il convient de ne pas répéter les mêmes erreurs avec les nouveaux candidats et de se montrer très exigeants, ce qui implique une plus grande rigueur dans les critères d’adhésion mais aussi un meilleur accompagnement de la part des vieux États membres.

La Commission des affaires européennes de l’Assemblée nationale soutient la logique d’une marche réfléchie vers l’élargissement aux pays des Balkans occidentaux, à un rythme adapté à la capacité de transformation politique, économique, sociale et environnementale de chacun d’entre eux. Elle souhaite par conséquent encourager les dirigeants politiques et les acteurs de la société civile qui s’engagent en faveur de cette logique.

## **B. UNE MISSION EFFECTUÉE À DES MOMENTS POLITIQUES CLÉS POUR LA SERBIE ET LE MONTÉNÉGRO**

### **1. La convocation d’élections législatives anticipées en Serbie**

Le Président du Gouvernement serbe a confirmé, le soir même de l’arrivée de la délégation, la dissolution de l’Assemblée nationale et la convocation d’un nouveau scrutin législatif pour le 24 avril 2016. Le dessein de la coalition au pouvoir – constituée par le Parti progressiste (SNS) de centre-droit, le Parti socialiste (SPS) de centre-gauche et deux partis d’appoint représentant les minorités nationales hongroise et bosniaque – est de consolider son assise en vue de dynamiser les négociations d’adhésion à l’Union européenne ; elle escompte capitaliser sur l’ouverture des deux premiers chapitres obtenue en décembre dernier ainsi que sur la reprise de la croissance, timide mais réelle.

Toutefois, alors que tous les députés – de la majorité comme de l’opposition de gauche – siégeant jusqu’alors à l’Assemblée nationale étaient clairement pro-européens, le prochain scrutin risque d’ouvrir la porte à trois partis d’extrême-droite : les nationalistes radicaux du SRS, les souverainistes russophiles du DSS et les traditionnalistes orthodoxes de Dveri, dont les listes pourraient, à

---

<sup>3</sup> Voir la liste des chapitres de négociation en annexe 2.

elles trois, réunir quelque 15 %. La jeunesse est particulièrement sensible à cette tentation nationaliste.

Il n'en demeure pas moins que l'essentiel de la classe politique – particulièrement le Président de la République Tomislav Nikolić et le Président du Gouvernement Aleksandar Vučić – a accompli, ces dernières années, un *aggiornamento* politique remarquable et qu'il est manifestement déterminé à maintenir ce cap pro-européen, même s'il s'agit d'un choix de raison plus que de cœur, car il heurte la sensibilité d'une large majorité de l'opinion publique, fondée sur trois considérations :

– la rancœur après les bombardements de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) de 1999 ;

– la crainte que la reconnaissance du Kosovo soit érigée en condition à l'adhésion à l'Union européenne ;

– l'inclination pour la Russie et la dépendance économique et énergétique à son égard.

## **2. La recherche d'une coalition d'union nationale pro-européenne au Monténégro**

La mission de la délégation de la Commission européenne est également intervenue à un moment clé de la vie politique monténégrine. La coalition majoritaire – qui unissait le Parti démocratique des socialistes (DPS) du Président du Gouvernement, largement dominant sur la scène politique depuis toujours, et le Parti social-démocrate (SPD) du Président de l'Assemblée nationale – ayant éclaté, diverses pistes de recomposition sont explorées, dans la perspective du prochain scrutin législatif, prévu pour octobre 2016. Les tentatives de cette nature sont néanmoins compliquées par la fragmentation extrême au Parlement : composé de 81 députés, il est éclaté en une quinzaine de composantes politiques, aussi bien dans les rangs du pouvoir que parmi l'opposition – le groupe du DPS compte 30 députés, suivi de loin par celui du Parti socialiste populaire (SNP), qui n'en compte que 7.

Un petit parti, Monténégro Positif – dont la délégation de la Commission des affaires européennes a rencontré le président –, associé au parti vert européen, a pris l'initiative en soumettant à toutes les autres organisations politiques un « plan pour la résolution de la crise politique », dans le but de préparer dans des conditions démocratiques et honnêtes les élections prévues pour octobre 2016.

Le 19 février 2016, le DPS, associé à deux petits partis – parmi lesquels Demos, dont la délégation a également rencontré le président –, a proposé à son tour la constitution d'un « gouvernement de confiance électorale ». Malgré les concessions importantes consenties par la majorité, incluant un partage des positions de pouvoir, au Gouvernement, dans la haute administration nationale et

locale, ainsi qu'aux rênes d'entreprises publiques, les discussions ont échoué sur la question du maintien à son poste du Président du Parlement.

Des parlementaires du DPS ont déposé une motion en vue de la destitution de ce dernier, qui pourrait être étudiée après-demain, le 10 mars 2016 ; la situation pourrait être clarifiée à cette occasion.

Quant au Front démocratique (FD), coalition de trois mouvements d'obédience proserbe et prorusse – inféodés à l'Église orthodoxe serbe –, ses élus boycottent purement et simplement les travaux parlementaires depuis fin septembre 2015 et ont annoncé qu'ils n'y participeront de nouveau que si un vote de confiance est organisé.

Finalement, comme à l'Assemblée nationale serbe, le seul point de convergence politique unanime est l'adhésion du pays à l'Union européenne.

## **C. LA MISE EN MOUVEMENT DE LA SOCIÉTÉ SERBE VERS L'UNION EUROPÉENNE EST RÉCENTE MAIS RÉVOLUE**

### **1. La Serbie, clé du problème ouest-balkanique ?**

Avec son poids économique et sa population relativement importante – 7,2 millions d'habitants, soit environ 40 % du total de celle des six pays candidats des Balkans occidentaux – mais aussi compte tenu de son implication dans les conflits qui ont endeuillé la région au cours des années 1990, le dynamisme des relations entretenues par la Serbie avec l'Union européenne a une importance stratégique et symbolique spéciale. Outre les conséquences nationales pour la Serbie, chaque pas accompli pour son rapprochement avec l'Union européenne envoie un signal positif à ses voisins, car ce pays pivot des Balkans possède assurément une capacité d'entraînement.

Tous les responsables politiques serbes rencontrés par la délégation, en particulier la Présidente de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, ont au demeurant insisté sur le consensus parlementaire à propos de l'adhésion à l'Union européenne.

La Serbie s'est vue reconnaître le statut de candidat officiel le 1<sup>er</sup> mars 2012. Mais les négociations avec ce pays présentent une particularité gênante : le chapitre 35, « autres questions », est le plus délicat, puisqu'il inclut la problématique du dialogue avec le Kosovo.

À ce sujet, les États membres affichent des différences d'appréciation : l'Allemagne souhaitait qu'un accord formel à propos des principaux points de désaccord bilatéraux soit obtenu en préalable à l'ouverture de ce chapitre, tandis que la France n'en faisait pas une condition *sine qua non*. Or, à tout instant des

négociations d'adhésion avec un pays donné, l'ouverture ou la fermeture d'un chapitre est soumise à la règle de l'unanimité au Conseil.

Est principalement en jeu le dossier de l'Association/Communauté des municipalités serbes du Kosovo : quel statut et quels pouvoirs conférer à cette structure, baptisée « Association » par les Kosovars et « Communauté » par les Serbes, ce qui traduit bien la divergence de leurs points de vue ? Sa création n'en est pas moins l'un des principaux points de l'accord historique de Bruxelles du 19 avril 2013 entre Belgrade et Pristina : elle vise à permettre aux quatre communes à majorité serbe du nord du Kosovo de se réunir pour exercer conjointement un certain nombre de compétences, dans le respect de la réglementation kosovare en matière de décentralisation ; il s'agit donc de conférer à la communauté serbe du Kosovo une autonomie décisionnelle dans des domaines de compétence non-régaliens – éducation, santé, développement économique, aménagement urbain et rural – et de gérer, à cet effet, des fonds alloués par Belgrade.

Après une suspension technique du dialogue, en 2014, du fait des échéances électorales dans les deux pays, il a repris début 2015, débouchant sur la conclusion d'un deuxième accord, le 28 août 2015, en vertu duquel le statut de l'organisme aurait dû être élaboré et validé fin 2015 au plus tard. La Cour Constitutionnelle kosovare, dont les accords prévoyaient la saisine, a toutefois émis des réserves bloquant sa mise en œuvre.

La partie serbe voit dans ce report une mesure dilatoire des autorités kosovares, fortement bousculées depuis des mois par leur opposition, y compris à travers des manifestations violentes contestant la création de cette entité. Tout en manifestant de l'amertume face à cette situation, le Président du Gouvernement, devant la délégation de la Commission des affaires européennes, a réitéré l'attachement de la Serbie aux accords de 2013 et de 2015 et sa détermination à les voir appliqués.

Il n'en demeure pas moins que l'autre face de l'appétence unanime de la classe parlementaire serbe pour l'adhésion à l'Union européenne est son rejet non moins unanime de l'indépendance du Kosovo – partagé par l'extrême-droite extra-parlementaire et la population. Exiger de la Serbie, comme condition à son adhésion, qu'elle reconnaisse le Kosovo entraînerait inévitablement le retrait de sa candidature.

Votre rapporteure et les autres membres de la Commission des affaires européennes ont systématiquement mis en avant l'amitié historique franco-serbe et l'engagement des autorités françaises en faveur du dossier d'adhésion serbe à l'Union européenne. Ils ont aussi souligné qu'une obligation de reconnaissance du Kosovo n'est nullement à l'ordre du jour, ni pour la Serbie ni pour les États membres de l'Union européenne, cinq d'entre eux s'y refusant d'ailleurs – Chypre, l'Espagne, la Grèce, la Roumanie et la Slovaquie.

Le Président du Gouvernement a reconnu avec pragmatisme que « la normalisation avec Pristina est difficile » mais qu'il n'existe « pas d'alternative au dialogue, toujours positif pour parvenir à l'apaisement d'une situation ». Si les incidents interethniques sont aujourd'hui de faible intensité, le Président du Gouvernement a également regretté le retrait des soldats français de la Kosovo Force (KFOR), qui assure la protection de la minorité serbe et des monastères orthodoxes au Kosovo.

Finalement, après trois années de négociations préalables, une impulsion politique exercée par M. Johannes Hahn, commissaire européen chargé de la politique de voisinage et des négociations d'adhésion, a permis l'ouverture de deux premiers chapitres, le 4 décembre 2015 :

- le 32, de nature technique, consacré au contrôle financier ;
- le 35, dont l'Allemagne tenait à faire une priorité.

## **2. En matière d'État de droit, un état des lieux mitigé**

La Serbie œuvre maintenant pour l'ouverture rapide de chapitres supplémentaires, à commencer par ceux relatifs à la prédominance du droit :

- le 23, « appareil judiciaire et droits fondamentaux » ;
- le 24, « justice, liberté et sécurité ».

Depuis 2012, dans le cadre d'une « nouvelle approche pour l'élargissement », la Commission européenne a en effet pris pour parti d'inaugurer toutes les négociations d'adhésion par l'ouverture de ces deux chapitres – ce qui n'a d'ailleurs pas été le cas avec la Serbie, compte tenu du problème spécifique du Kosovo –, et même, dans un second temps, de subordonner l'ouverture de chapitres supplémentaires à l'obtention de progrès sur ces deux-là.

Les Serbes se doivent par conséquent d'adopter des plans d'action concernant la police, la justice et l'administration, particulièrement pour s'attaquer à trois points noirs, en matière :

- de transparence du secteur judiciaire ;
- de lutte contre la corruption ;
- de réforme de l'administration publique.

Le statut des minorités nationales serbes répond aux critères européens. La Serbie est néanmoins le seul pays candidat auquel la Commission européenne a demandé d'établir un plan d'action national *ad hoc*, qui vise à la bonne mise en œuvre des dispositifs légaux, notamment en matière d'accès à l'emploi. Chacune de la vingtaine des communautés nationales minoritaires – hongroise, rom, bosniaque, croate, roumaine, albanaise, etc. – dispose par ailleurs d'un conseil

représentatif pour défendre ses droits culturels, linguistiques et civiques. En outre, il existe depuis 2007 un Défenseur des citoyens – équivalent de notre Défenseur des droits –, avec lequel la délégation française s’est entretenue. Les garanties concrètes dont jouissent les minorités nationales sont donc de plus en plus sécurisées.

S’agissant de la minorité rom, des actions sont menées en matière d’accès au logement, à l’emploi et à la protection sanitaire. La présidente de la Fondation belgradoise pour l’excellence politique, entendue lors de la table ronde avec les représentants des ONG, a dénoncé le fait que 95 % des Roms serbes soient chômeurs et a appelé de ses vœux la légalisation des agglomérations roms créées il y a plus de cinquante ans, ce qui favoriserait la sédentarisation de communautés en situation précaire.

La Serbie était régulièrement épinglée, au début des années 2010, à propos de la défense des droits des minorités sexuelles. Depuis deux ans, l’attitude de l’opinion publique a évolué et des parades Gay Pride ont pu être organisées sans incident, notamment grâce à l’action des ONG.

En matière de parité politique, la Serbie fait partie des dix pays européens les plus avancés puisque la loi contraint les listes législatives à contenir un tiers de femmes. Comme presque partout ailleurs dans le monde, les inégalités entre les hommes et les femmes restent toutefois flagrantes dans la sphère économique, avec peu de femmes siégeant aux conseils d’administrations d’entreprises et des différences salariales élevées.

Les journalistes serbes rencontrés par la délégation – en particulier l’animatrice d’un talk-show politique de la radio-télévision de Vojvodine – ont fait état, non pas de violations flagrantes de la liberté de la presse mais d’un système médiatique relativement immature : manque de moyens des médias privés, suppressions d’émissions, limogeages de journalistes ou menaces de contrôles fiscaux suite à des désaccords avec le pouvoir, chantage à l’achat de publicités de la part des entreprises publiques, etc.

À l’instar des autres pays passés d’un système administré à une économie libérale, la Serbie souffre encore d’une corruption importante, avec une perméabilité excessive entre élus et affairistes : par exemple, presque tous les dirigeants des entreprises publiques sont liés au pouvoir politique et la supervision des grandes banques serbes par la Banque nationale de Serbie est moins sévère que celle des réseaux étrangers implantés dans le pays.

La corruption a surtout été sensible, ces quinze dernières années, autour des opérations de privatisation : l’autorité administrative indépendante de lutte contre la corruption a identifié 44 transactions litigieuses, à propos desquelles les investigations n’ont toujours pas abouti.

Le directeur-adjoint de Transparency Srbija a regretté que « l’Union européenne se montre trop conciliante en ce qui concerne le manque de

dynamisme dans la mise en œuvre de mesures propices à un meilleur climat des affaires » : l'ambitieuse stratégie gouvernementale anti-corruption adoptée en 2013 comportait des chantiers législatifs qui n'ont pas encore été ouverts à ce jour. Il est dommage que la Serbie ne saisisse pas suffisamment la triple opportunité actuelle – gouvernement stable, processus d'élargissement européen et soutien populaire – pour se montrer plus offensive sur ce dossier.

La clé du problème est le renouvellement des juges : ils sont mal formés et la plupart d'entre eux témoignent une loyauté déplacée vis-à-vis du SNS, voire en sont membres. Cela pose un problème de sécurité juridique pour les entreprises nationales et surtout étrangères : un justiciable *lambda* engagé dans une procédure contre l'État ou contre un mafieux n'a aucune chance de gagner son procès.

### **3. Une administration nationale en ordre de marche pour travailler sur les chapitres techniques**

Un expert technique international issu des services du ministère des finances français travaille au sein du Bureau de l'intégration européenne, administration placée sous l'autorité du Président du Gouvernement, sorte de préfiguration de notre Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), dont la délégation a rencontré la directrice et le directeur-adjoint.

L'administration serbe semble en ordre de marche, structurée, consciente de ce qu'elle peut réaliser à court terme et à l'écoute des attentes et des conseils de ses partenaires communautaires pour améliorer ses performances à moyen terme. En somme, la Serbie est riche d'un vrai appareil étatique, fruit de son histoire institutionnelle, ce qui n'est pas le cas de certains États membres... Elle est du reste perturbée par les crises qui perturbent actuellement le fonctionnement de l'Union européenne – migrants, Brexit, etc.

Selon la doctrine officielle serbe, le pays sera prêt à l'adhésion fin 2019.

Notons que la Serbie dispose également d'une représentation permanente auprès des institutions européennes, à Bruxelles.

L'Assemblée nationale serbe s'est aussi emparée de la question de l'adhésion du pays à l'Union européenne en publiant des rapports parlementaires de *screening* sur de nombreux chapitres de négociation.

La Serbie dispose d'un autre atout de taille : le haut niveau de formation initiale et supérieur de sa population, notamment de sa jeunesse, héritage des structures mises en place par le régime socialiste.

Le pays n'en est pas moins sujet à des fragilités économiques qu'il convient de corriger progressivement pour envisager un approfondissement des négociations d'adhésion :

– la grande pauvreté, surtout dans les régions du sud du pays ;

- le niveau de la dette publique, qui atteint 75 % du PIB ;
- l’ampleur de la capitalisation publique dans le secteur industriel.

Quatre chapitres supplémentaires, sur lesquels la position de négociation de la Serbie est pratiquement finalisée, pourraient cependant être ouverts dans le courant de 2016 :

– le 5, « marchés publics », le plus avancé – même si les systèmes de commande et de concession publiques devront être mis à niveau –, sur lequel la position de négociation serbe est prête à être transmise à la Commission européenne ;

– le 20, « politique d’entreprise et politique industrielle » ;

– le 25, « science et recherche » ;

– le 26, « éducation et culture ».

Ces deux derniers ne soulevant aucune difficulté, ils devraient être ouverts puis immédiatement refermés, ce qui faciliterait l’intégration de la Serbie dans les différents outils éducatifs de l’Union européenne, comme Erasmus ou Tempus.

#### **4. Une politique étrangère, de sécurité et de défense commune entre deux eaux**

Si l’adhésion à l’Union européenne constitue un objectif prioritaire pour la Serbie, elle n’envisage nullement l’adhésion à l’OTAN, dans la mesure où elle entend conserver sa souveraineté militaire et où elle entretient des relations d’amitié avec la Russie. L’Assemblée nationale serbe a du reste adopté une résolution réaffirmant l’indépendance stratégique nationale.

Rien ne fait obstacle, cela dit, ni à sa coopération technique, ni à son engagement dans les missions pour lesquelles l’Union européenne la sollicite, ni à sa participation aux exercices otaniens – ses forces sont notamment déployées au Mali, en Centrafrique, au Tchad et dans l’océan Indien, et, ces dernières années, elle a participé à bien plus d’exercices militaires multinationaux avec l’Union européenne et même avec les États-Unis qu’avec la Fédération de Russie.

Sur la marche vers l’adhésion à l’Union européenne, il n’en demeure pas moins qu’elle devra progressivement se rapprocher des positions européennes.

Notons que le Président de la Commission de l’intégration européenne, membre du Parti social-démocrate (SDS), mouvement d’opposition de centre-gauche, a émis à ce propos des opinions nettement divergentes par rapport à celle de la coalition gouvernementale :

– il a appelé à un débat national à propos de l’adhésion à l’OTAN, invoquant la Kosovo Force (KFOR) de l’OTAN pour illustrer que l’action de cette dernière peut coïncider avec les intérêts du peuple serbe ;

– il s’est déclaré favorable à l’application de sanctions vis-à-vis de la Russie si cela devait constituer une condition nécessaire à l’adhésion.

## **D. MALGRÉ SON VOLONTARISME PRO-EUROPÉEN, LE MONTÉNÉGR O DOIT ENCORE CONSENTIR DES EFFORTS IMPORTANTS POUR ÊTRE EN MESURE D’ADHÉRER À L’UNION EUROPÉENNE**

### **1. Le bon élève des Balkans ?**

Le Monténégro, avec ses 600 000 habitants – ce qui en fait le plus petit pays des Balkans – a pour réputation d’être le « bon élève » : c’est le pays le plus avancé, et de loin, dans l’exigeant processus des négociations d’adhésion. Les services diplomatiques monténégrins sont d’ailleurs très actifs pour promouvoir les efforts de leur pays ; dans ce cadre, votre rapporteure est régulièrement sollicitée, en sa qualité de Présidente de la Commission des affaires européennes, pour des rencontres avec des autorités gouvernementales ou parlementaires monténégrines.

Les négociations d’adhésion du Monténégro à l’Union européenne ont débuté le 29 juin 2012. Trois ans après, le pays continue de se rapprocher des critères politiques : il a accompli de nouveaux progrès dans l’établissement d’une économie de marché effective et il a amélioré sa capacité à assumer les obligations futures qui lui incomberont après son adhésion.

À ce jour, depuis septembre 2012, pas moins de vingt-deux chapitres – soit près des deux tiers – ont d’ores et déjà été successivement ouverts :

- le 25, « science et recherche » ;
- le 26, « éducation et culture » ;
- le 5, « marchés publics » ;
- le 6, « droit des sociétés » ;
- le 20, « politique d’entreprise et politique industrielle » ;
- le 23, « appareil judiciaire et droits fondamentaux » ;
- le 24, « justice, liberté et sécurité » ;
- le 7, « droits de propriété intellectuelle » ;

- le 10, « société de l’information et médias » ;
- le 4, « libre circulation des capitaux » ;
- le 31, « politique étrangère, de sécurité et de défense » ;
- le 32, « contrôle financier » ;
- le 18, « statistiques » ;
- le 28, « protection des consommateurs et de la santé » ;
- le 29, « union douanière » ;
- le 33, « dispositions financières et budgétaires » ;
- le 16, « fiscalité » ;
- le 30, « relations extérieures » ;
- le 9, « services financiers » ;
- le 21, « réseaux transeuropéens » ;
- le 14, « politique des transports » ;
- le 15, « énergie ».

Seuls deux de ces chapitres ont été provisoirement refermés :

- le 25, « science et recherche » ;
- le 26, « éducation et culture ».

En réalité, la totalité des chapitres font l’objet de discussions formelles, étant entendu que les 34, « institutions », et 35, « autres sujets », qui ne soulèvent aucune difficulté, seront actés en toute fin du processus.

Quant aux chapitres 2, « libre circulation des travailleurs », et 3, « droit d’établissement et libre prestation de services », ils sont mis entre parenthèses en attendant le résultat du référendum sur le Brexit.

Ajoutons que le Monténégro, qui avait rejeté le dinar yougoslave au profit du Deutschemark dès 1999 pour échapper aux conséquences de l’inflation, a adopté unilatéralement l’euro comme monnaie unique dès sa création, en 2002 – le Kosovo en a fait de même. Compte tenu du long chemin restant à parcourir en matière d’alignement des performances économiques, son adhésion à l’Union européenne n’entraînerait pas pour autant son intégration à la zone euro. Le chapitre 17, « politique économique et monétaire », n’est d’ailleurs toujours pas ouvert.

Enfin, le Monténégro est l'un des rares pays au monde à avoir inscrit, dans sa Constitution, l'objectif de l'agriculture durable, ce qui lui donne un temps d'avance dans le développement de la production biologique.

## **2. Des efforts à poursuivre en matière d'État de droit**

Le vice-président du Gouvernement, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, a estimé à six le nombre de nouveaux chapitres pouvant être ouverts courant 2016, en reconnaissant que la poursuite des négociations sur un rythme aussi soutenu dépendait de l'appréciation des États membres à propos de progrès en ce qui concerne les chapitres 23 et 24.

Tous les interlocuteurs monténégrins de la Commission des affaires européennes, quoique se félicitant que leur pays démontre les meilleurs résultats, sur la route vers l'Union européenne, par rapport à leurs voisins, ont en effet évoqué de multiples manquements en matière de respect de l'État de droit et de lutte contre la corruption.

Le DPS, issu de l'ancien Parti communiste, est au pouvoir, seul ou en coalition – depuis l'indépendance du Monténégro, en 2006, et même depuis l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, en 1992. Cette absence d'alternance – cas unique parmi les candidats à l'adhésion à l'Union européenne – entraîne un contrôle de tous les rouages de la vie administrative et économique par l'entourage des responsables gouvernementaux, ce qui crée une situation relativement malsaine.

Le système de financement public de la vie politique favorise ce conservatisme en permettant aux partis majoritaires d'abuser des ressources étatiques : les formations politiques empochent pas moins de 0,6 % du budget national, plus 0,25 % les années d'élections législatives !

Pour l'ONG Alliance civique – dont la délégation de la Commission des affaires européennes a rencontré le président –, « la tentative de recomposition gouvernementale engagée par le DPS ne constitue qu'une nouvelle posture pour conserver le pouvoir ». Cela dit, d'un autre côté, il reproche aux dirigeants des partis d'opposition de « ne pas même arriver à s'asseoir autour d'une table pour construire une alternative crédible ».

De leur côté, les députés de plusieurs partis d'opposition rencontrés par la délégation – y compris le Président du Parlement, qui, il y a quelques mois encore, était pourtant l'allié du DPS depuis près de vingt ans – ont dénoncé les achats de voix ou de pièces d'identité admises dans les bureaux de vote. Pour en finir avec ce phénomène, une nouvelle législation électorale, adoptée par consensus au Parlement, s'appliquera lors du scrutin législatif d'octobre 2016, sur la base d'une identification électronique des électeurs.

Les ONG et les médias indépendants s'exposent à différentes formes de pressions de la part des autorités, incluant des articles orduriers dans la presse tabloïde qu'elles contrôlent et même, vis-à-vis de certaines personnalités indépendantes, un harcèlement policier sans justifications précises. Mais l'opposition est tout autant habituée à ne pas respecter les critiques de la société civile ; cela dénote tout simplement le développement insuffisant de la culture politique dans le pays.

Des problèmes de compétence et d'indépendance se posent dans le système d'enseignement secondaire et universitaire : par exemple, le nouveau doyen de la faculté de droit de Podgorica, désigné par ses pairs le 2 mars 2016, est connu pour des affaires de plagiat et de trafic de diplômes, mais aussi pour ses liens avec la police.

La faiblesse des ressources humaines parmi le personnel judiciaire s'avère également le principal obstacle à une justice efficace et neutre. Le système monténégrin ne paraît pourtant pas pétrifié : le président du *think tank* Centre pour l'observation et la recherche a indiqué à la délégation française avoir obtenu la nomination d'« un procureur spécial contre le crime organisé, qui semble très courageux ». Des procédures de nomination des juges plus transparentes et objectives ont été adoptées afin de remplacer les magistrats compromis dans des affaires. Le ministère public est désormais indépendant, le procureur général étant élu au Parlement par une majorité des deux tiers et les procureurs étant désignés par une sorte de conseil supérieur de la magistrature.

Plus généralement, la dépolitisation de la fonction publique est indispensable.

Le vice-président du Gouvernement, ministre des affaires intérieures, par ailleurs vice-président du DPS, a souligné que « nombre des membres de son propre parti [avaient] déjà fait l'objet de poursuites et de condamnations dans le cadre d'affaires de corruption de haut niveau », ce qui tendrait à démontrer l'indépendance de la justice.

Pour instruire les chapitres 23 et 24, 83 plans d'action ont été élaborés, assortis de mesures spécifiques et de critères intermédiaires ; les rapports relatifs à ces plans d'action seront déterminants pour l'ouverture de nouveaux chapitres. Un fonctionnaire français est détaché auprès du ministère de l'intérieur, notamment pour soutenir le travail du Gouvernement en ce qui concerne le chapitre 23.

Enfin, la mosaïque multiethnique et multiconfessionnelle du Monténégro l'a relativement épargné durant les conflits des années 1990 et il n'existe pas de fractures intercommunautaires. Dans les régions où les locuteurs albanais sont majoritaires, par exemple, les programmes d'enseignement bi-langues sont généralisés. Des efforts doivent toutefois être accomplis pour mieux garantir les droits des Roms, des personnes en situation de handicap, des femmes, des enfants et des personnes LGBT.

### **3. Une détermination sans faille à rejoindre l'Union européenne**

Les négociateurs monténégrins se révèlent très compétents et efficaces, contrairement à l'administration locale, faiblement dimensionnée, servie par des fonctionnaires mal formés et victime de sa tradition de corruption, naguère érigée en mode de fonctionnement, notamment pour ce qui concerne les marchés publics. Au final, si le pays adapte régulièrement sa réglementation au fil des négociations, les nouvelles normes de droit en vigueur ne sont pas toujours correctement appliquées.

Toutes les personnalités monténégrines rencontrées par la délégation, qu'il s'agisse des autorités gouvernementales, des parlementaires ou des membres de la société civile, ont fait preuve d'un grand esprit de responsabilité par rapport aux exigences inhérentes à la candidature de leur pays : ils admettent que les mauvaises expériences des phases d'élargissement précédentes incitent l'Union européenne à davantage de prudence et de rigueur, et considèrent même que le Monténégro a intérêt à se voir imposer des exigences élevées afin de mieux se préparer à son avenir européen et par conséquent assurer sa stabilité, sa démocratie et sa prospérité. Ils se soumettent donc de bonne grâce aux programmes annuels de réformes structurelles de l'administration publique, d'assainissement budgétaire et de résorption des déséquilibres macroéconomiques, comparables à ceux imposés aux États membres dans le cadre de l'exercice du semestre européen.

Le vice-président du Gouvernement, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, a ainsi convenu que « de nombreux défis restent à relever », en matière d'État de droit, de consolidation économique, de modernisation de l'agriculture ou encore de respect de l'environnement. Le président du Mouvement européen du Monténégro est allé plus loin en estimant que, contrairement à la Roumanie ou à la Bulgarie, son pays ne devra pas interrompre ses efforts d'adaptation structurelle une fois rejointe l'Union européenne.

Le vice-président du Gouvernement, ministre des affaires intérieures, a pour sa part vanté l'utilité des programmes européens Assistance technique et échange d'information (TAIEX<sup>4</sup>) et Twinning<sup>5</sup>, qui répondent aux besoins spécifiques d'expertise sur la législation européenne exprimés par les administrations publiques des pays candidats à l'adhésion.

### **4. Une orientation diplomatique clairement euro-atlantique**

En alignant ses positions diplomatiques sur celles de l'Union européenne, le Monténégro apporte un soutien utile à sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Le pays a notamment mis en œuvre les mesures restrictives

---

<sup>4</sup> *Technical Assistance and Information Exchange.*

<sup>5</sup> *Jumelage.*

adoptées par l'Union européenne à l'encontre de la Russie, en riposte à l'annexion illégale de la Crimée et au conflit dans l'est de l'Ukraine.

Les forces armées monténégrines sont très modestes mais présentent un bon degré d'interopérabilité et le pays a démontré son intérêt pour les missions de paix pilotées par l'Union européenne, en particulier au Mali et en République centrafricaine.

Surtout, le Monténégro se singularise par sa candidature à l'OTAN, qui fait l'objet, depuis des années, d'une campagne de communication continue de la part du Gouvernement. Si cette orientation transgressive suscite le rejet de la frange proserbe et prorusse de l'opinion publique, aucun parti représenté au Parlement ne s'y oppose et elle bénéficie de l'adhésion de plus de 60 % de la population.

Le 2 décembre 2015, les ministres des affaires étrangères des États membres de l'OTAN ont officiellement invité le Monténégro à rejoindre l'Alliance. Le protocole d'adhésion doit maintenant être négocié ; il pourrait être signé au printemps 2016, avant d'être ratifié par les parlements nationaux des vingt-huit Alliés. D'ici là, le Monténégro participera aux réunions de l'OTAN comme observateur.

## **E. PARALLÈLEMENT AUX NÉGOCIATIONS BILATÉRALES, IL EST NÉCESSAIRE D'APPROFONDIR LA COOPÉRATION RÉGIONALE, EN LIEN AVEC L'UNION EUROPÉENNE**

### **1. De nombreux défis partagés**

Jeunes démocraties, les pays des Balkans occidentaux étaient tous des économies administrées il y a encore vingt-cinq ans. Ils sont aujourd'hui confrontés aux mêmes problématiques de développement économique et social, de mauvaise administration, de corruption, de faible transparence du système judiciaire, de puissance des réseaux mafieux – très impliqués dans la traite des êtres humains sur tout le continent européen – et de difficultés à accepter les règles du jeu démocratique et à intégrer le corpus européen de respect des droits fondamentaux, notamment en faveur des minorités ethniques ou sexuelles.

Ils doivent en outre combattre les démons du nationalisme et du repli sur soi. De ce point de vue, les facteurs potentiellement déstabilisateurs restent préoccupants.

Un autre enjeu fondamental est celui des réseaux d'infrastructures lourdes et de connectivité : voies routières et fluviales, transports des ressources énergétiques, télécommunications et Internet.

S'agissant des transports, par exemple, les six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion sont associés à trois corridors européens :

- le Rhin-Danube ;
- l'oriental-Méditerranée orientale ;
- le méditerranéen.

## **2. Des démarches très récentes mais déjà prolifiques et prometteuses**

Outre les recommandations formelles de la Commission européenne en faveur d'un approfondissement de la coopération régionale, inlassablement répétées dans les documents d'avancement annuels, il existe deux processus informels poursuivant cet objectif.

Les Allemands ont organisé à Berlin, le 28 août 2014, un sommet sous format 6+5 – les six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion plus l'Union européenne, l'Allemagne, l'Autriche, la Slovénie et la Croatie –, en présence de M. José Manuel Barroso, alors Président de la Commission européenne. En dehors de l'arrière-pensée de promouvoir les investissements directs allemands dans les Balkans, cette réunion a abordé les questions d'infrastructures et de coopération économique et politique.

À l'occasion du deuxième sommet, qui s'est tenu les 26 et 27 août 2015 à Vienne, la France a été associée au processus. La troisième édition aura lieu le 4 juillet 2016 à Paris.

La France a pour objectif de fusionner ce processus de Berlin avec celui de Brdo – anciennement Brdo-Brioni, qui poursuit exactement les mêmes objectifs. Cette seconde initiative, étiquetée « slovéno-croato-française », associe chaque année, depuis 2013, les chefs d'État des sept pays issus de l'ex-Yougoslavie ainsi que de l'Albanie.

La question des négociations d'adhésion à l'Union européenne, du ressort exclusif de la direction générale du voisinage et de l'élargissement (DG NEAR), n'a pas vocation à être abordée lors de tels sommets.

Le sommet de Paris n'en sera pas moins crucial, pour donner des marges de manœuvre budgétaires aux six pays, qui souffrent tous de niveaux de dette publique élevés.

## **3. Les objectifs du sommet de Paris du 4 juillet 2016**

### ***a. Jeunesse***

Afin de développer les échanges parmi la jeune génération, la France défend l'idée d'un Office de coopération régionale pour la jeunesse des Balkans

occidentaux (RYCO<sup>6</sup>), sur le modèle de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ). Elle souhaite que cet organisme puisse tenir sa première session à Paris, en marge du sommet.

Cet événement pourrait réunir environ 150 jeunes et être ouvert par les plus hautes autorités françaises. Les débats pourraient être organisés sur le thème de la politique européenne en faveur de la jeunesse, avec des accents sur quatre thèmes :

- éducation et mobilité ;
- emploi et esprit d'entreprise ;
- inclusion sociale ;
- participation à la vie des démocraties représentatives.

Il sera aussi essentiel, en juillet, de mettre en œuvre l'Agenda pour la jeunesse dans les Balkans. Cette initiative franco-slovène, endossée par tous les États du processus de Brdo, tend à promouvoir le développement des dispositifs de mobilité pour les étudiants – notamment dans le cadre d'Erasmus + –, mais aussi les jeunes apprentis, universitaires et professionnels. Un portail *ad hoc* devrait être opérationnel avant la Conférence de Paris. Si Erasmus + a concerné plus de 6 000 jeunes depuis son démarrage, notons que les étudiants balkaniques éprouvent des difficultés pour trouver des universités françaises intéressées par ces programmes d'échanges.

Il serait pertinent de faire avancer conjointement les dossiers du RYCO et de l'Agenda pour la jeunesse, même si ce dernier dépend essentiellement de la mobilisation d'instruments financiers européens.

### ***b. Forum économique***

Un forum économique devrait être organisé, visant à stimuler les investissements et à améliorer le climat des affaires dans la région des Balkans occidentaux.

À cet effet, les organisateurs prévoient de définir de nouvelles priorités, en s'appuyant sur les programmes de réformes structurelles et de soutien à la croissance impulsés par la Commission européenne.

Votre rapporteure appelle à ce que la réflexion sur les perspectives économiques des pays des Balkans prenne en compte la dimension du développement durable, particulièrement les objectifs fixés lors de la COP 21 en décembre 2015.

---

<sup>6</sup> *Regional Youth Cooperation Office of the Western Balkans.*

Il est prévu qu'un accord de facilitation du commerce, dans le cadre de l'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE), soit signé lors de la Conférence de Paris, en vue de créer un marché régional balkanique.

### *c. Infrastructures et énergie*

Le soutien à dix projets d'infrastructures a été validé à Vienne, l'été dernier :

– six dans des infrastructures de transport de base, à savoir un terminal intermodal, deux ponts et trois projets ferroviaires ;

– quatre dans des infrastructures d'interconnexion électrique et de renforcement du réseau régional de transport d'électricité.

Ces dix projets devraient bénéficier d'un financement de 600 millions d'euros, dont 200 millions apportés par l'Union européenne.

Deux projets – en Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) et au Kosovo – ont déjà été lancés. Il importe que les huit autres soient menés à bien, puis d'en identifier d'autres susceptibles de faire l'objet d'un soutien similaire.

Un appel à projet pour des projets relevant du domaine des transports devrait être lancé en mars 2016.

En ce qui concerne l'énergie, il existe une volonté politique partagée de bâtir un vrai marché régional.

L'agenda digital constitue également une question porteuse, dans l'optique d'améliorer la connectivité dans les Balkans occidentaux.

Notons que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) vient de tenir, le 22 février 2016, à Londres, un sommet sur le financement de projets dans les Balkans.

## **4. Le rôle central de la Serbie**

Le Président du Gouvernement serbe a dressé, devant la délégation de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale, un parallèle entre la stabilité de son pays et les problèmes institutionnels que traversent plusieurs de ses voisins – ARYM, Bosnie-Herzégovine, Kosovo.

La Serbie ne revendique pas le rôle de leader régional mais, compte tenu de sa taille, de son histoire et du nombre de Serbes vivant dans les pays voisins – notamment en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro –, elle est naturellement appelée à jouer un rôle moteur vis-à-vis de ses voisins ; la coopération politique et économique avec eux constitue l'une des priorités gouvernementales.

Le ministre des affaires étrangères serbe a évoqué « les hauts et les bas » à propos de la coopération régionale : « certaines tensions perdurent mais elles sont heureusement moins récurrentes et moins aiguës que par le passé ». Il a rappelé que les Communautés européennes avaient été initiées à peine dix ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale et en a tiré pour enseignement la nécessité, pour les pays balkaniques, de développer les échanges. À cet effet, il préconise de « s'appuyer non pas sur les sentiments mais sur les intérêts partagés : les réseaux de transport et de communication, les structures éducatives et culturelles, etc. ».

Des discussions quadripartites annuelles ont lieu entre les gouvernements de la Serbie, de la Croatie, de la Bosnie-Herzégovine et de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) en vue d'améliorer cette coopération régionale. Le Président de la Commission de l'intégration européenne de l'Assemblée nationale serbe s'est félicité qu'une coopération à un niveau si élevé soit désormais automatique, alors qu'elle était inenvisageable il y a quatre ans encore.

Sur le plan parlementaire, des donateurs étrangers ont permis, ces derniers mois, aux commissions parlementaires des États ouest-balkaniques de commencer à se réunir régulièrement afin de conforter la coopération interétatique régionale.

Plusieurs interlocuteurs de la délégation, notamment la Présidente de l'Assemblée nationale serbe et la Présidente du groupe d'amitié Serbie-France, ont par ailleurs souligné l'intérêt qu'ils portent à la Conférence de Paris du 4 juillet prochain.

## **5. La contribution du Monténégro à la cohésion régionale**

Précisons que des indices de solidarité interbalkanique ont aussi été donnés à la délégation de la Commission des affaires européennes par les autorités monténégrines. Le vice-président du Gouvernement, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, a ainsi appelé l'Union européenne à accorder à la Bosnie-Herzégovine le statut de candidat officiel à l'Union européenne, à la suite de la demande formulée récemment.

Le Monténégro attache une grande importance à la stabilisation régionale. Depuis avril 2012, Podgorica porte un projet de « G6+2 », regroupant, avec la Croatie et la Slovénie, les six États des Balkans occidentaux ayant comme objectif une adhésion à l'Union européenne. Cette initiative, portée par le vice-président du gouvernement, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne, vise à renforcer la coopération régionale et à favoriser la perspective européenne des pays candidats.

Quant au Président du Parlement monténégrin, il a indiqué aux membres de la délégation française que son institution commençait à coopérer avec les parlements des pays voisins, notamment de la Serbie et de l'Albanie, pour leur

faire partager l'expérience de son pays, plus avancé sur la voie des négociations d'adhésion à l'Union européenne.

## 6. Le dossier des migrants

Les Balkans occidentaux constituent aussi une zone extrêmement sensible en ce qui concerne le dossier des migrations, actuellement l'un des plus brûlants dans l'actualité européenne. Ces dernières années, par exemple, plusieurs dizaines de milliers de Kosovars ont émigrés vers l'Europe occidentale pour des raisons économiques, en profitant de l'assouplissement des conditions de circulation en Serbie après la reconnaissance des documents de voyage kosovars.

L'afflux actuel de réfugiés fuyant les conflits du Moyen-Orient par la voie balkanique est d'une ampleur bien plus importante : environ 600 000 personnes ont transité par la Serbie en 2015 et 100 000 depuis le début de l'année 2016, c'est-à-dire en seulement deux mois.

La Serbie figure sur la liste des pays sûrs en matière de gestion des demandes d'asile, car elle respecte rigoureusement les procédures européennes de réadmission concernant ses ressortissants, appartenant souvent à la minorité rom, qui prétendent au statut de réfugié dans l'Union européenne. La directrice du Bureau de l'intégration européenne serbe s'est félicitée de l'inscription de son pays sur cette liste, qui constitue un indice de sa bonne coopération avec ses partenaires européens.

Pour être efficaces, les réponses coordonnées en cours de construction au sein de l'Union européenne doivent impérativement s'accompagner d'une réflexion commune avec tous nos partenaires des Balkans – y compris la Turquie, d'ailleurs –, toujours dans un esprit de responsabilité et de solidarité, notamment en vue de renforcer l'efficacité des *hot-spots* et de constituer des voies d'accès légales et sécurisées. Votre rapporteure déplore que le projet de fermeture de la route migratoire des Balkans tout comme l'accord tactique et opérationnel de lutte contre les trafics et la migration irrégulière en mer Égée signé entre l'agence européenne Frontex et l'OTAN le 7 mars 2016, négligent l'aspect humanitaire, au profit d'une réponse exclusivement répressive.

Les autorités monténégrines et surtout serbes ont assuré à la délégation que, par souci de solidarité, elles resteraient dévouées aux décisions européennes pour gérer de façon concertée les conséquences de l'afflux de réfugiés ; elles déclarent ne pas envisager de fermer leurs frontières, sauf si leurs voisins empêcheraient l'accès à leur territoire. En vérité, cela ne les engage guère : car même si la Serbie et le Monténégro proposent aux migrants en transit sur leur territoire de demander le droit d'asile, un nombre infime d'entre eux répond à l'invitation, les autres préférant rejoindre l'Union européenne, particulièrement l'Allemagne, l'Autriche et les pays scandinaves. Le Monténégro s'inquiète cependant d'un déplacement des mouvements migratoire vers l'est, par la voie albanaise.

Les deux pays se sont du reste associés, avec tous leurs voisins balkaniques, à l'initiative autrichienne de fin février qui a acté la fermeture de la porte d'entrée en Europe *via* l'ARYM, mais la Présidente de l'Assemblée nationale serbe l'a justifiée par « l'absence de cohésion au sein de l'Union européenne, qui impose aux États membres et à leurs partenaires d'agir chacun de leur côté ».

Quoi qu'il en soit, la négociatrice en chef du ministère des affaires étrangères serbe a affirmé que « l'adhésion de [son] pays est de nature à rehausser le niveau de responsabilité de l'ensemble des États membres balkaniques sur le dossier des migrants » et que « la Serbie constitue donc une partie de la solution aux problèmes de l'Union européenne ». Enfin, elle a formulé l'espoir espéré « que la crise des migrants ne détourne pas l'Union européenne de sa politique d'élargissement aux Balkans occidentaux ».

**ANNEXE 1**  
**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA DÉLÉGATION**

**SERBIE**

Ambassade de France

S. E. M<sup>me</sup> Christine Moro, ambassadrice

M. Jérôme Kelle, deuxième conseiller

M. Jean-Pierre Gastaud, conseiller économique

M. Paul-Alexis Berthezène, assistant technique international auprès du Bureau de l'intégration européenne serbe

M. Frédéric Sampson, stagiaire ÉNA

Assemblée nationale

M<sup>me</sup> Maja Gojković, Présidente de l'Assemblée nationale

M<sup>me</sup> Aleksandra Djurović, députée, Présidente de la Commission des affaires étrangères

M. Aleksandar Senić, député, Président de la Commission de l'intégration européenne

M<sup>me</sup> Nataša Vučković, députée, Présidente du Groupe d'amitié Serbie-France

M. Vladimir Orlić, député

M. Aleksandar Senić, député

M. Ljubiša Stojimirović, député

Gouvernement

M. Aleksandar Vučić, Président du Gouvernement

M. Ivica Dačić, premier vice-président du Gouvernement, ministre des affaires étrangères

Mme Jadranka Joksimović, ministre sans portefeuille chargée de l'intégration européenne

Administration publique

M. Saša Janković, médiateur de la République

M. Srđan Majstorović, directeur-adjoint du Bureau de l'intégration européenne

M<sup>me</sup> Ksenija Milenković, directrice du Bureau de l'intégration européenne

Société civile

S.A.R. Alexandre de Yougoslavie

M. Milan Antonijević, président du Comité des avocats pour les droits de l'homme (YUCOM)

M<sup>me</sup> Maja Bobić, secrétaire générale du Mouvement européen en Serbie

M<sup>me</sup> Danijela Božović, directrice de recherche à la Belgrade Open School

M<sup>me</sup> Sonja Licht, présidente de la Fondation belgradoise pour l'excellence politique

M. Nemanja Nenadić, directeur-adjoint de Transparency Srbija

M. Stanislav Sretenović, historien

Communauté française

M. Bruno Charrier, conseiller du commerce extérieur de la France, PDG du Crédit agricole Serbie

M. Eric Grasser, conseiller consulaire

M. Patrice Valety, proviseur à l'École française de Belgrade

Presse

M. Milan Čulbrk, rédacteur en chef de l'hebdomadaire NIN

M. Ivan Cvejic, rédacteur en chef-adjoint de l'agence de presse BETA

M<sup>me</sup> Ljubica Gojgić, journaliste-animatrice à la Radio-Télévision de Vojvodine

M. Veljko Lalić, rédacteur en chef de l'hebdomadaire Nedeljnik

## MONTÉNÉGRO

### Ambassade de France

S. E. M<sup>me</sup> Véronique Brumeaux, ambassadrice

M. Jean-Jacques Forté, deuxième conseiller

### Parlement

M. Ranko Krivokapić, Président du Parlement

M. Aleksandar Damjanović, député, président de la Commission de l'économie, des finances et du budget

M<sup>me</sup> Marija Čatović, députée, vice-présidente de la Commission de l'intégration européenne

M. Miodrag Lekić, député, président du groupe Demos

M. Srdan Milić, député, président du Parti socialiste populaire (SNP)

M. Darko Pajović, député, président du parti Monténégro Positif

M. Goran Tuponja, député, président du groupe Monténégro Positif

M. Obrad Mišo Stanišić, député

M. Genci Nimanbegu, député

M. Danko Šarančić, député

### Gouvernement

M. Igor Luksić, vice-président du gouvernement, ministre des affaires étrangères et de l'intégration européenne

M. Dusko Marković, vice-président du gouvernement, ministre *a. i.* des affaires intérieures

### Société civile

M. Dragan Bogojević, professeur de français à l'Université du Monténégro, doyen de la faculté de philologie

M. Boris Raonić, président de l'Alliance civique

M. Momčilo Radulović, président du Mouvement européen au Monténégro

M<sup>me</sup> Daliborka Uljarević, directrice du Centre pour l'éducation civique

M. Zlatko Vujović, président du Centre pour l'observation et la recherche  
Communauté française

M. Jérôme Lautier, expert économique, patron de PME dans le secteur  
touristique

M. Mirsad Mustafic, patron de PME dans le secteur de l'équipement  
automobile

**ANNEXE 2**  
**LISTE DES CHAPITRES DE NÉGOCIATION**

- Chapitre 1 : libre circulation des biens
- Chapitre 2 : libre circulation des travailleurs
- Chapitre 3 : droit d'établissement et libre prestation de services
- Chapitre 4 : libre circulation des capitaux
- Chapitre 5 : marchés publics
- Chapitre 6 : droit des sociétés
- Chapitre 7 : droits de propriété intellectuelle
- Chapitre 8 : politique de la concurrence
- Chapitre 9 : services financiers
- Chapitre 10 : société de l'information et médias
- Chapitre 11 : agriculture et développement rural
- Chapitre 12 : sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire
- Chapitre 13 : pêche
- Chapitre 14 : politique des transports
- Chapitre 15 : énergie
- Chapitre 16 : fiscalité
- Chapitre 17 : politique économique et monétaire
- Chapitre 18 : statistiques
- Chapitre 19 : politique sociale et emploi
- Chapitre 20 : politique d'entreprise et politique industrielle
- Chapitre 21 : réseaux transeuropéens
- Chapitre 22 : politique régionale et coordination des instruments structurels
- Chapitre 23 : appareil judiciaire et droits fondamentaux

Chapitre 24 : justice, liberté et sécurité

Chapitre 25 : science et recherche

Chapitre 26 : éducation et culture

Chapitre 27 : environnement

Chapitre 28 : protection des consommateurs et de la santé

Chapitre 29 : union douanière

Chapitre 30 : relations extérieures

Chapitre 31 : politique étrangère, de sécurité et de défense

Chapitre 32 : contrôle financier

Chapitre 33 : dispositions financières et budgétaires

Chapitre 34 : institutions

Chapitre 35 : autres sujets