Synergies Roumanie n° 14 - 2019 p. 55-67

GERFLINT
ISSN 1841-8333
ISSN en ligne 2261-3463

Les fondements de la bonne gouvernance au Monténégro dans le contexte de son intégration euro-atlantique

Adrian-Gabriel Corpădean
Faculté d'études européennes, Université Babeș-Bolyai, Roumanie
adi_corpadean@yahoo.com

Reçu le 29-08-2019 / Évalué le 09-09-2019 / Accepté le 05-10-2019

Résumé

Nous ne nous proposons pas de faire une étude historique du Monténégro, ou d'établir des parallèles visant l'obtention de son indépendance. L'expérience communiste du pays, en tant que province de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, a déjà fait l'objet de plusieurs études. Cependant, afin de comprendre les fondements plus récents sur lesquels son système administratif, aussi bien que sa classe politique, s'est bâti, il s'impose de recourir à une brève rétrospective. Alternativement, nous nous proposons d'examiner les éléments de la bonne gouvernance présents dans le système administratif monténégrin, par l'analyse des deux démarches majeures du pays sur le plan international – l'intégration dans l'OTAN et l'UE – et par le biais des stratégies promues dans le jeune État, en concordance avec les obligations assumées lors des perspectives énoncées.

Mots-clés : Monténégro, système administratif, classe politique, bonne gouvernance, intégration

The foundations of good governance in Montenegro in the context of its Euro-Atlantic integration

Abstract

We do not aim to create a historical study of Montenegro or to draw parallels in regard to its pursuit of independence. The communist experience of the country, as a province of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, has already been the subject of several studies. However, in order to understand the more recent foundations on which its administrative system, as well as its political class, was built, it is necessary to resort to a brief retrospective. Subsequently, we intend to examine the elements of good governance present in the Montenegrin administrative system, by analyzing the country's two major international endeavors - integration into NATO and the EU - through the strategies promoted in the young state, in accordance with the obligations assumed within the enunciated perspectives.

Keywords: Montenegro, administrative system, political class, good governance, integration

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

Il y a plusieurs facteurs qui rendent le cas du Monténégro particulier dans le débat européen sur la bonne gouvernance, notamment sous les auspices de l'intégration européenne, qui peut en être un garant, dans une certaine mesure. Ces facteurs couvrent, entre autres, l'histoire récente du pays, l'obtention de son indépendance et le parcours des négociations avec les deux entités majeures qui ont également marqué le trajet démocratique d'autres États de la région, l'OTAN et l'Union européenne. Certes, faisant partie du dossier sinueux de l'ancienne Yougoslavie, le Monténégro présente un intérêt particulier dans toute analyse des Balkans occidentaux, bien qu'il soit une erreur de le considérer un cas typique pour la région dont il fait partie, du point de vue géographique et culturel[1].

Il est à noter que, lors du démantèlement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, le Monténégro a opté pour une continuation de l'alliance traditionnelle avec la Serbie, sous une formule fédérale, avec une certaine tradition dans l'UE (Gherasim 2017 : 43-62), un acte sanctionné par la population le 1er mars 1992, suite à un référendum. C'était, en effet, un plébiscite boycotté par de nombreuses factions et mené à bonne fin par le premier ministre Milo Đukanović, dont le résultat a été indiscutable, plus de 95% de l'électorat se prononçant pour une continuité de l'organisation politico-administrative à côté des Serbes. Or, en l'absence d'un monitorage de la part de l'Union européenne, il s'avère difficile de contester le résultat, d'autant plus que le quorum de 66% en a assuré la légitimité (Bideleux, Jeffries, 2007 : 477-478).

La situation a changé dramatiquement suite aux guerres de Bosnie et de Croatie, lorsque l'implication active du Monténégro dans les opérations militaires serbes a mené à la réévaluation des relations au sein de la fédération. Quoiqu'initialement alliés, Milo Đukanović a changé l'approche du Monténégro à l'égard de Slobodan Milošević à partir de 1996, initiant ainsi toute une série de réformes sur le plan politique et économique, dont le résultat final a été la déclaration d'indépendance. Ceci a été achevé de manière graduelle, ayant pour point intermédiaire l'Accord de Belgrade de 2002, qui a transformé la République fédérale de Yougoslavie en une union bicéphale, constituée de deux républiques égales, sous un système confédéré (Gherasim, 2017 : 43-62) - la Serbie et le Monténégro. À ce moment-là, il était déjà clair que la nouvelle formule se présentait comme une solution transitoire, vu que la constitution adoptée en février 2003 permettait aux deux entités de proclamer l'indépendance (Braniff, 2011 : 141-142). Par ailleurs, les politiques communes envisagées par le nouvel ordre constitutionnel étaient définies d'une façon très permissive, voire faible, étant donné qu'il n'y avait que la défense qui y jouait un rôle plus évident, tandis que sur les plans administratifs et économiques, les liens tracés par la loi fondamentale étaient plutôt superficiels. Par exemple, suite à la

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

rupture politique de 1996, le Monténégro avait adopté la Deutsche Mark pour l'usage intérieur, qui deviendrait l'euro, lors du remplacement de la monnaie allemande par ce dernier, tandis que la Serbie continuait à utiliser le dinar. Formellement, les institutions centrales communes comprenaient un président, élu par un parlement des deux États, dont les 126 membres provenaient et de la Serbie, et du Monténégro, suite à une allocation proportionnelle des sièges, et un gouvernement, ou Conseil des ministres, gérant surtout les affaires étrangères (Bideleux, Jeffries, 2007 : 500-501).

Il n'est pas surprenant que, dans de telles conditions et tenant compte du climat de méfiance initié dans l'ère de Milošević, le Monténégro a invoqué son droit constitutionnel de faire les démarches pour l'obtention de l'indépendance dès que ceci est devenu possible. Ainsi, le 21 mai 2006, le référendum organisé, cette fois, sous la surveillance de l'Union européenne, a engendré un résultat très étroit, lorsque 55.4% des Monténégrins ont voté pour la sécession de la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro, dépassant par une marge infime le seuil de 55% établi pour la validation et jouissant d'une participation impressionnante de la population. C'était néanmoins suffisant pour que la communauté internationale, y compris la Serbie, reconnaisse la déclaration d'indépendance du nouvel État, prononcée formellement le 3 juin 2006 (Fruhstorfer, Hein, 2016 : 295).

Le projet d'intégration dans l'OTAN – un travail mené à bonne fin

C'est dans de telles circonstances que le Monténégro s'est engagé sur une route dans la politique internationale qui a suivi le modèle de la plupart des pays de l'Europe centrale-orientale, visant l'intégration autant dans l'OTAN que dans l'Union européenne. Le premier projet s'est déroulé pendant une période de dix ans et a été marqué par de forts engagements institutionnels de la part du gouvernement monténégrin, dont certains ont dépendu de la situation sinueuse du dossier post-yougoslave.

Sur le plan militaire, les moments préparatoires marquants ont inclus le droit accordé aux troupes de l'Alliance de traverser le territoire du pays, en 2007, l'acceptation de détruire l'ancien armement et de moderniser l'armée et ses technologies, aussi bien que l'implication dans des théâtres d'opérations, comme celui d'Afghanistan, à côté des troupes de l'OTAN. Sur le plan des négociations, le gouvernement a adopté le Plan d'action individuel pour le Partenariat (IPAP) en 2008, suivi par l'adoption de la Charte adriatique, réservée aux pays des Balkans occidentaux, par laquelle les États-Unis facilitent leur intégration graduelle dans les protocoles de l'Alliance (Banović, 2016 : 78-80). Le premier-ministre monténégrin Milo Đukanović

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

a mené la plupart des négociations dans cette démarche, à travers les sommets de Bucarest (2008) et Newport/Cardiff (2014), et culminant avec l'invitation formelle de joindre l'OTAN, issue en décembre 2015 (OTAN 2015).

Afin de répondre aux suspicions que le Monténégro serait un « ami » de la Russie au sein de l'Alliance, dans une interview accordée à la Radio Europe Libre, le 15 décembre 2015, Đukanović a critiqué l'ardeur avec laquelle Sergei Lavrov avait réagi dans le cas du dossier monténégrin, allant au-delà de la rhétorique classique dirigée contre l'expansionnisme de l'OTAN. Le premier-ministre a avoué que le Monténégro ne serait certainement pas le « premier ami » de la Russie au sein de l'Alliance, puisque d'autres membres – qui n'ont pas été nommés – maintenaient des relations bilatérales excellentes avec Moscou. À son opinion, le ton très dur adopté par la diplomatie russe était dû au contexte international, et donc à la détérioration des relations entre l'OTAN et la Fédération russe (Radio Free Europe/ Radio Liberty, 2017).

Il y a deux aspects qui se sont avérés essentiels dans le parcours du Monténégro vers l'OTAN, l'un extérieur et l'autre intérieur. Quant au premier, il est à noter que plusieurs membres de l'Alliance ont offert leur soutien au Monténégro, malgré le contexte international de plus en plus tendu, étant donné le dossier de la Crimée, dont les plus puissants ont été les États-Unis, l'Allemagne et la Turquie. En outre, des gouvernements de la région ont insisté auprès du secrétaire-général d'accélérer la procédure, comme la Croatie et la Slovénie. Durant les négociations, la Roumanie a elle aussi pris des positions favorables à cet élargissement de l'OTAN, reconnaissant notamment l'ampleur de la menace russe dans la région. Sur le même plan, on note l'implication de la Russie dans la politique monténégrine, à travers les partis favorables et, apparemment, au-delà de cette voie plutôt conventionnelle, si l'on se réfère à l'apparent coup d'État prévenu par les autorités monténégrines lors des élections du 16 octobre 2016 (Borges 2016). L'investigation de l'incident a culminé avec la décision de la Cour suprême du Monténégro d'accuser formellement 14 personnes pour avoir planifié le coup aux valences terroristes, apparemment voué à détourner le pays vers une orientation pro-russe et à prévenir son intégration euro-atlantique, envisageant également l'assassinat du premier-ministre. La réaction du Kremlin a été de nier toute suggestion d'y avoir été impliqué, de manière véhémente (« Russia rejects claim of Montenegro plot » 2017). D'autre part, en dépit des réactions plutôt sceptiques à l'égard du coup venues de Belgrade, le 26 octobre, la Serbie a annoncé l'arrestation de plusieurs personnes sous l'accusation d'avoir surveillé le premier-ministre monténégrin et d'avoir transmis des informations sur son programme à des tiers, pour des raisons criminelles (« Serbia arrests group for 'spying on Montenegro PM' » 2016).

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

La Russie a exercé de la pression sur le gouvernement monténégrin aussi par le biais de sa rhétorique traditionnellement hostile, voire anachronique, ne cessant de menacer le pays avec de graves répercussions si la qualité de membre de l'OTAN était acquise. Pour exemplifier, en 2014, lorsque le Monténégro a décidé de manière unilatérale de participer aux sanctions décidées par l'Union européenne contre la Russie, le Ministère des affaires étrangères russe a émis un communiqué dont le message visait clairement la position du Monténégro à ce moment-là et à l'avenir : « Étant donné la position hostile choisie par les autorités monténégrines, la partie russe réserve son droit de prendre des mesures de représailles sur une base réciproque.

Dans la politique, tout comme en physique, pour toute action il y a une réaction opposée. » (Brunnstrom 2017). Le harcèlement de la part des Russes a continué avec des ennuis causés aux diplomates monténégrins, un embargo contre les vins monténégrins pour des raisons « sanitaires » (« Montenegro approves Nato membership as Russia protests » 2017), ou bien des messages lancés à des moments-clés, comme le jour où le Monténégro a été officiellement accepté en tant que membre de l'OTAN, le 5 juin 2017 (un moment jugé par le secrétaire-général de l'Alliance, Jens Stoltenberg, comme « historique ») (OTAN 2017), lorsque le pays a été accusé par le Kremlin d'avoir opté pour « un parcours hostile » et « une hystérie antirusse » (Brunnstrom 2017). Cependant, les conséquences de ces attitudes, autant sur le plan économique, que sur le politique, diminuent, y compris en raison de la situation assez favorable du Monténégro dans les négociations avec l'Union européenne.

La réussite de la démarche sur le plan intérieur a dépendu de l'équilibre parmi les partis politiques soutenant l'intégration, constamment menacé par l'ingérence de la Russie, à travers ses sympathisants traditionnels. Le Parti démocratique socialiste du Monténégro, dirigé par Milo Đukanović, et le Parti social-démocrate ont été les principaux promoteurs de l'intégration dans l'OTAN sur la scène politique nationale. D'autre part, les formations serbes – critiques de l'Alliance –, la diplomatie russe et une partie importante de l'opposition ont exigé un référendum sur la question et ont organisé des protestations dans la capitale, menant aux élections du 16 octobre 2016. Le résultat en a été assez clair, le Parti démocratique socialiste remportant la victoire avec 41% des voix. Duško Marković, devenu premier-ministre après la démission du vétéran Milo Đukanović, continue à implémenter un agenda pro-euro-atlantique. Par ailleurs, le scrutin entier a été placé par Đukanović sous le signe d'un choix décisif, soit pour la voie euro-atlantique, modernisatrice, soit pour une soi-disant transformation du pays en une colonie russe (« Montenegro election: Djukanovic declares ruling party victory 2016 »).

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

Néanmoins, il ne peut pas être nié que le pays a manifesté une forte division sur la question de l'OTAN, autant dans les débats politiques que dans la perception du public. Certes, l'une des raisons qui peuvent être invoquées ici est la mémoire relativement récente des bombardements menés par l'Alliance au Monténégro, en 1999, pendant la guerre du Kosovo (Banović, 2016 : 157). Une autre, cependant, porte sur les liens économiques entre le Monténégro et la Russie, moins visibles sur le plan du commerce direct, mais beaucoup plus évidents si l'on se réfère à l'argent russe pénétré dans le pays, ou bien aux Russes qui y ont acheté des propriétés ou ont été fort attirés par son potentiel touristique (Bugajski, 2009 : 169).

L'intégration européenne – une route plus tortueuse, passant par la bonne gouvernance

En parallèle avec la démarche d'intégration dans l'Alliance de l'Atlantique Nord, urgentée par la situation géopolitique et par le désir de suivre un chemin différent de celui de la Serbie, le Monténégro a déroulé un processus de rapprochement graduel de l'Union européenne, devenu une cible pour tous les pays ex-yougoslaves, dont la Slovénie et, plus tard, la Croatie, ont déjà accompli la tâche. Ceci a été favorisé par la décision prise dans le cadre du Conseil européen de Feira, en juin 2000, reconnaissant le statut de « potentiels candidats » des États appartenant aux Balkans occidentaux, doublé par l'agenda pour cette région du continent, adopté par le Conseil de Thessalonique, en juin 2003 (Cini, Pérez-Solórzano Borragán, 2016 : 233). Le premier pas a été fait en septembre 2006, lorsque le dialogue inter-ministériel entre l'UE et Podgorica a reçu l'approbation du Conseil des ministres. En janvier 2007, le Conseil a adopté un Partenariat européen avec le Monténégro (Conseil de l'Union européenne 2017). Selon la coutume, un Accord de stabilisation et d'association (ASA) (Conseil de l'Union européenne 2007) a été signé entre les deux parties en octobre 2007, entré en vigueur en mai 2010, qui a obtenu le consensus de tous les partis parlementaires monténégrins et qui a permis au pays de renforcer ses liens commerciaux avec le bloc communautaire (il ne faut pas oublier qu'en juin 2010, à l'occasion de la rencontre ministérielle UE-Balkans occidentaux, l'Union a réaffirmé son très fort soutien pour l'intégration des pays de la zone).

En décembre 2009, le Monténégro est devenu l'un des trois États ex-yougoslaves, à côté de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine et de la Serbie, bénéficiant de l'exemption des visas pour la Communauté (Barrett, 2014 : 157-158). Ces achèvements relativement rapides ont témoigné de l'existence des réformes à l'intérieur du pays, en matière de justice et de sécurité des frontières, et ont eu un impact important sur la perception de l'UE par les citoyens monténégrins.

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

Le pas suivant, selon les procédures de la politique d'élargissement, a été l'acceptation de la candidature du Monténégro, déjà soumise à l'approbation des institutions communautaires le 15 décembre 2008. Grâce à l'avis favorable du Conseil européen, en avril 2009, la Commission a reçu le mandat coutumier de prononcer son opinion sur le degré de préparation du pays, ce qui a été accompli par l'intermédiaire d'un questionnaire remis au commissaire Olli Rehn par le gouvernement monténégrin en décembre, l'année même. Suite à l'avis favorable de la Commission, une année plus tard, le Monténégro devenait officiellement un pays candidat. C'est le même rythme alerte qui favoriserait l'ouverture des négociations, le 29 juin 2012, suivie pourtant par un ralentissement du processus, notamment pendant le mandat du commissaire Johannes Hahn. Jusqu'à présent (août 2017), des 33 chapitres inclus dans le dossier d'accession, 28 ont été ouverts et trois clos de manière provisoire (Commission européenne 2017).

Une analyse de ces chapitres, reflétant l'état des négociations, révèle autant de défis que de signaux positifs. Parmi ces derniers, il est à souligner l'ouverture des chapitres très sensibles visant la justice, les droits de l'homme, ou, plus récemment, l'agriculture, et le manque de blocages majeurs, comme il s'est passé dans les cas de la Serbie et de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine. D'autre part, l'ampleur des réformes exigées dans la sphère de la justice, à laquelle se rajoute les difficultés de compatibiliser le cadre légal intérieur avec l'acquis communautaire dans des domaines tels la politique régionale, la propriété intellectuelle et l'environnement (un chapitre qui n'a même pas encore été ouvert), représentent autant d'obstacles à franchir avant d'avoir une perspective nette pour l'intégration du Monténégro dans l'UE.

Dans le contexte présenté, marqué par la réussite de l'un des deux objectifs majeurs du pays – l'intégration dans l'OTAN – et tenant compte des progrès enregistrés en matière d'adoption de la législation communautaire, il s'avère important d'évaluer la mesure dont on peut y remarquer une modernisation de l'appareil administratif qui témoignerait d'une « bonne gouvernance » au Monténégro. Pour ainsi faire, nous nous sommes tout d'abord arrêtés sur le dernier rapport annuel présenté par la Commission européenne, le 9 novembre 2016, ayant pour but d'évaluer la situation du pays candidat (Commission européenne 2016).

Sur le plan administratif, les observateurs communautaires apprécient la transparence et l'atmosphère compétitive du dernier scrutin, déroulé en octobre 2016, en tant que fondement de la légitimité acquise par le gouvernement. D'autre part, le document devient critique à propos du rythme de la réforme administrative, invoquant plusieurs irrégularités, dont il faut mentionner la dépolitisation lente du service public et le manque d'adaptation de la taille de l'appareil administratif à

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

celle du pays. Toutefois, on y remarque un côté positif, constitué par une simplification des procédures bureaucratiques, l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi des salaires dans le système public et l'adoption d'une stratégie multi-annuelle (2016-2020) visant la réforme de l'administration publique, à laquelle nous nous référerons davantage en ce qui suit (Gouvernement du Monténégro 2016).

Le document de la Commission souligne également le besoin de continuer les réformes en matière de justice, où les problèmes prédominants restent, comme dans plusieurs autres pays candidats de la région, la corruption, la durée des procédures judiciaires et la lutte contre la criminalité organisée. Il faut noter que l'Agence anti-corruption monténégrine n'a commencé à fonctionner qu'en 2016, ce qui nous semble tardif. En outre, pour ce qui est des droits de l'homme, la Commission adopte à nouveau un ton sévère, notamment lorsqu'on évoque la situation précaire de la communauté des Roms, représentant 0,8% de la population, selon le recensement de 2011, ou bien le respect de la liberté de la presse ou de l'égalité entre les sexes (Statistical Office of Montenegro 2011).

En ce qui concerne la compatibilité économique, le rapport souligne des progrès limités, obtenus cependant dans le contexte d'une détérioration des indicateurs macroéconomiques, tels le déficit budgétaire, la dette publique et le taux du chômage. Certes, l'un des sujets qui restent incontournables à ce propos est l'adoption unilatérale et exceptionnelle de l'euro par le Monténégro, qui est totalement distincte de la participation à l'Union économique et monétaire, donc à la zone euro. Ceci rend la situation de la Banque centrale et des réserves monétaires très particulière, le seul cas comparable dans la région étant celui du Kosovo (Ilirjani, 2006 : 103).

Puisque l'un des chapitres des négociations qui s'avère très important pour toute évaluation visant la bonne gouvernance est la politique régionale et tenant compte du fait que le rapport de la Commission européenne pour 2016 estime que le Monténégro est « préparé de manière modérée » à ce propos (le chapitre 22 inclut, à part la politique régionale, la coordination des instruments structurels, également problématique dans le pays), nous nous proposons de faire une analyse de la stratégie multi-annuelle (2016-2020) pour la réforme de l'administration publique, afin d'y déceler une logique réformatrice centrée sur ce principe.

Le système administratif monténégrin paraît être assez volumineux, par comparaison avec la population et la surface de l'État, malgré la réforme de 2012, qui a réduit le nombre des autorités publiques jusqu'à 55, dont 16 représentent des ministères. La stratégie même reconnaît les limites de cette configuration, aussi bien que du rôle des autorités locales, décentralisées ou élues. D'autre part, un

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

accent particulier est mis sur le besoin d'augmenter l'efficacité des systèmes de contrôle administratif, où l'on remarque une certaine orientation vers le centralisme, justifiée par des raisons d'uniformité. La voix des citoyens constitue l'un des leitmotivs du document stratégique, qui encourage une implication directe de ceux-ci dans la prise des décisions, soit par le biais des organisations non-gouvernementales, soit par la fonction de contrôle exercée par des structures démocratiques comme l'ombudsman. Dans un pays de 622.000 habitants (Office Statistique du Monténégro 2017), avec une configuration ethnique complexe, une telle approche semble utile, quoique son application pratique doive être prouvée à long terme.

D'autres priorités pour la période 2016-2020, qui entrent dans la sphère de la bonne gouvernance, incluent un penchant pour le développement des systèmes électroniques d'interaction entre les citoyens et l'administration, dont l'état courant est toutefois mieux que celui des autres pays des Balkans occidentaux (ONU 2017). À cela s'ajoute la nécessité assumée d'afficher une distinction plus claire entre les postes politiques et technocratiques dans l'administration publique, tout en cultivant la méritocratie et le développement professionnel des employés par des programmes de formation. Les auteurs de la stratégie font référence aussi à l'application de la nouvelle loi des salaires dans le système public, en vigueur depuis mars 2016, dont le dessein est d'assurer l'équité et l'attractivité des routes de carrière dans l'administration, dans un pays où le salaire minimal garanti reste très bas (288,1 euros) (« Montenegro rises the national minimum wage » 2017), par rapport aux valeurs enregistrées dans l'Union européenne.

Beaucoup de priorités inscrites dans la stratégie pour 2016-2020 résultent des exigences administratives émanant du processus d'intégration européenne, où un accent particulier est mis sur le personnel et les mécanismes nécessaires afin d'assurer l'absorption des fonds européens, complétant l'expérience acquise avec les fonds de pré-adhésion. Entre 1998 et 2010, le pays a bénéficié de 408,5 millions d'euros de la part de l'UE (Commission européenne 2010). Jusqu'à présent, le fardeau des négociations avec l'UE a été porté en grande mesure par le Ministère des affaires étrangères et de l'intégration européenne, mais l'avènement des fonds structurels, suite à l'éventuelle adhésion, impliquera de nouveaux défis. Il semble assez étonnant que le document ne propose pas la création d'un ministère spécialisé en l'implémentation des fonds européens, suivant le modèle de la Roumanie, par exemple, bien que ceci puisse, d'autre part, apporter davantage de bureaucratie. En revanche, l'expérience des autres membres récemment intégrés dans l'Union européenne a inspiré les artisans de la stratégie monténégrine afin d'opter pour quatre niveaux d'administration des instruments structurels : une autorité de gestion, une autre de certification, une structure d'audit et un certain nombre d'organismes intermédiaires.

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

Toujours sur le plan économique, les autorités monténégrines s'avèrent conscientes des défis majeurs posés par le déficit budgétaire (in ne faut pas laisser de côté le fait que le pays se propose de se conformer aux exigences de Donald Trump, d'allouer 2% de son PIB pour la défense jusqu'en 2024) (Brunnstrom 2017) et l'économie grise, c'est pourquoi la stratégie met l'accent sur les mécanismes de contrôle nécessaires pour la prévention de l'évasion fiscale, aussi bien que sur l'implémentation correcte du cadre législatif pour les acquisitions publiques, bien que certains paragraphes semblent manquer de clarté et se contentent de rester sur un plan général-déclaratif.

Du point de vue de l'organisation territoriale, le pays a 23 municipalités, dont la capitale, Podgorica, et l'ancienne capitale royale, Cetinje, bénéficient d'un statut spécial. En général, ces municipalités souffrent à cause des hauts niveaux de leur dette publique et de leurs appareils administratifs volumineux.

En guise de conclusion

Cette image présente une situation de l'administration monténégrine comparable, en matière de défis, aux autres pays des Balkans occidentaux, mais la taille du Monténégro explique partiellement le rapprochement plus rapide autant de l'OTAN que de l'UE. La petite république parlementaire, avec un législatif composé de 81 membres, fonctionne du point de vue politique en vertu d'une constitution adoptée récemment, en 2007, qui inclut tous les mécanismes démocratiques exigés par la communauté internationale (Bieber, 2013 : 120). Pour requérir du prestige fondé sur l'histoire du pays, en juillet 2011, le Parlement de la République a adopté la Loi sur le statut des descendants de la dynastie Petrović Njegoš, vouée à réhabiliter la maison royale du Monténégro, qui avait contribué à l'obtention de sa récente indépendance et dont les travaux sur le plan culturel apportent leur pierre au renforcement identitaire du pays (Kolstø, 2016 : 124).

Que peut-on conclure sur la bonne gouvernance au Monténégro? C'est un travail en déroulement, un « to do list » bien identifié par les autorités sous la pression des négociations avec l'UE, mais dont l'application n'est que dans une étape initiale. Décentralisation, e-gouvernance, méritocratie, simplification – voilà autant de priorités que la Commission européenne et le gouvernement de Podgorica ont identifié pour l'intervalle qui suit, à gérer par une classe politique assez stable, bâtie sur une tradition plutôt de centre-gauche. Il reste intéressant d'observer l'apport des milieux non-gouvernementaux à cette consolidation et modernisation, ce qui fera l'objet d'une étude subséquente.

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

Cela dit et tenant compte de l'état des négociations avec le bloc communautaire, il est prudent d'affirmer que le Monténégro deviendra, dans un horizon temporel de quelques années, le prochain pays membre de l'UE, si les réformes continuent et qu'il y ait une stabilité gouvernementale. Malgré les obstacles économiques présentés ci-dessus et les problèmes qui persistent en matière de justice et de droits de l'homme, une décision favorable de Bruxelles et des États membres réaffirmerait l'attractivité du cadre communautaire pour les Balkans occidentaux et témoignerait d'une redynamisation de l'Union après la sortie du Royaume-Uni. Pour le Monténégro, ceci représenterait un succès plus attendu et moins disputé que l'intégration dans l'OTAN, une option pro-européenne décisive et un exemple à suivre pour d'autres pays de l'ancien espace yougoslave, dont l'engagement démocratique et pro-occidental reste discutable.

Bibliographie

Banović, B. 2016. *The Montenegrin Warrior Tradition: Questions and Controversies over NATO Membership*. London : Springer.

Barrett, K. 2014. Has EU Conditionality Made a Difference? In : Henry F. Carey (ed.), *European Institutions, Democratization, and Human Rights Protection in the European Periphery*, Lanham : Lexington Books, p. 157-158.

BBC. 2016. « Montenegro election: Djukanovic declares ruling party victory », *BBC News*, le 17 octobre, http://www.bbc.com/news/world-europe-37672752 [consulté le 5 août 2017].

BBC. 2016. « Serbia arrests group for 'spying on Montenegro PM' », *BBC News*, le 25 octobre, http://www.bbc.com/news/world-europe-37764935 [consulté le 5 août 2017].

BBC. 2017. « Montenegro approves Nato membership as Russia protests », *BBC News*, le 28 avril, http://www.bbc.com/news/world-europe-39738238 [consulté le 5 août 2017].

BBC. 2017. « Russia rejects claim of Montenegro plot », *BBC News*, le 20 février, http://www.bbc.com/news/world-europe-39027315 [consulté le 5 août 2017].

Bideleux, R., Jeffries, I. 2007. *The Balkans: A Post-Communist History*. London and New York : Routledge.

Bieber, F. 2013. The party system of Montenegro. In : Vera Stojarová, Peter Emerson (eds.), *Party Politics in the Western Balkans*. London : Routledge, 2013, p. 119-131.

Borges, J. 2016. « Montenegro's PM quits after suggesting Russia had role in election plot », *The Guardian*, le 25 octobre, https://www.theguardian.com/world/2016/oct/25/montenegro-investigating-russia-alleged-election-coup-plot [consulté le 5 août 2017].

Braniff, M. 2011. *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*. London : I.B.Tauris.

Brunnstrom, D. 2017. « Russia threatens retaliation as Montenegro becomes 29th NATO member », *Reuters*, le 6 juin, http://www.reuters.com/article/us-usa-nato-montenegro-idUSKBN18W2WS [consulté le 5 août 2017].

Bugajski, J. 2009. *Dismantling the West: Russia's Atlantic Agenda*. Washington, D.C. : Potomac Books.

Cini, M., Pérez-Solórzano Borragán, N. 2016. *European Union Politics*. Oxford : Oxford University Press.

Commission européenne. 2010. *Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Bruxelles, le 9 novembre, https://ec.europa.eu/

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2010/package/mn_opinion_2010_en.pdf [consulté le 5 août 2017].

Commission européenne. 2016. *Commission Staff Working Document, Montenegro 2016 Report Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions"*, Bruxelles, le 9 novembre, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf [consulté le 5 août 2017].

Commission européenne. 2017. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en [consulté le 5 août 2017].

Conseil de l'Union Européenne. 2007. *Décision du Conseil de l'UE du 22 janvier 2007 relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec le Monténégro*, le 27 janvier, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0049&from=EN [consulté le 5 août 2017].

Conseil de l'Union Européenne. 2007. *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part*, Bruxelles, le 21 septembre, 2007/0123(AVC), http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011566%202007%20INIT [consulté le 5 août 2017].

Country Economy. 2017. « National Minimum Wage – Montenegro », *Country Economy*, http://countryeconomy.com/national-minimum-wage/Montenegro [consulté le 5 août 2017].

Discours du secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, lors de la cérémonie d'adhésion du Monténégro, le 7 juin 2017, *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Montenegro accession ceremony,* http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144737.htm [consulté le 5 août 2017].

Fruhstorfer, A., Hein, M. 2016. *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Wiesbaden : Springer VS.

Gherasim, G. 2017. « Good Federation, Confederation, Bad Federation : Why the American Controversy on the Federal Union Should Be a Lesson for the European Union », in *Studia Universitatis Babeș-Bolyai. Philologia*, no. 1, vol. 62 (LXII), mars.

Gouvernement du Monténégro. 2016. *Public Administration Reform Strategy in Montenegro 2016-2020,* juillet 2016,
http://www.mna.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268749&rType=2&file=PUBLIC%20ADMINISTRATION%20REFORM%20STRATEGY%20IN%20MONTENEGRO%202016-2020.pdf [consulté le 5 août 2017].

Ilirjani, A. 2006. *The Euro Before the EU?: An Estimate of the Economic Effects of Euroization in the Western Balkans*. Chapel Hill : Globic Press.

Interview du premier ministre monténégrin Milo Djukanovic, le 15 decembre 2015, *Montenegrin PM Djukanovic: NATO Offer Need Not Harm Ties with Russia*, https://www.youtube.com/watch?v=Nd_eoyrFMdU [consulté le 5 août 2017].

Kolstø, P. 2016. *Strategies of Symbolic Nation-building in South Eastern Europe*. London : Routledge.

Office Statistique du Monténégro. 2011. *Census 2011 data*, https://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&pageid=57 [consulté le 5 août 2017].

Office Statistique du Monténégro. 2015. *The estimate of number of population and demographic indicators 2015*,
http://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/20151/Procjene%20stanovnistva%202015%20godina%20eng.pdf [consulté le 5 août 2017].

ONU. 2016. *E-government Survey, Organisation des nations unies*, New York, http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf [consulté le 5 août 2017].

OTAN. 2015. *Alliance invites Montenegro to start accession talks to become member of NATO*, le 2 decembre, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125370.htm [consulté le 5 août 2017].

BDD-A31129 © 2019 Gerflint

Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)

Note

1. Pour des distinctions culturelles plus amples, voir Oliver Alger, *Montenegro History and Culture: Early History, Montenegro and Serbia Period, Separation Process and History, Self- Sovereignty, People, and Environment, Tourism*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016; Kenneth Morrison, *Montenegro: A Modern History*, I.B.Tauris, 2008.

© Revue du Gerflint (France) - Éléments sous droits d'auteur -
Modalités de lecture consultables sur le site de l'éditeur www.gerflint.fr

BDD-A31129 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.75 (2026-10-31 00:00:14 UTC)