

Nouveau gouvernement au Monténégro : En marche vers l'Union européenne



© Aboodi Vesakaran on Unsplash

Il aura fallu près de 5 mois depuis les élections législatives du 11 juin 2023 pour qu'un nouveau gouvernement soit formé au Monténégro. Il s'agit là d'un nouveau chapitre dans la crise politique que traverse le pays, indépendant depuis 2006, membre de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) depuis 2017 et qui négocie son entrée dans l'Union européenne (UE) depuis 2012¹.

Alors qu'il avait rapidement progressé sur le chemin de l'adhésion au début des années 2010, ayant ouvert tous les chapitres de négociation prévus par le processus, cette crise politique le fait aujourd'hui stagner. Depuis la chute du Parti Démocratique des Socialistes (*Demokratska Partija Socijalista*, DPS) aux élections législatives de 2020, les deux gouvernements qui se sont succédé ont été renversés par une motion de censure et le Monténégro vivait depuis plus de 14 mois sans gouvernement.

Si rien n'indique que le gouvernement monténégrin formé le 31 octobre dernier sera celui qui mettra fin à l'instabilité politique, le contexte inédit dans lequel il se forme pourrait bien lui permettre, sur la base d'un contrat de coalition solide, de réaliser des progrès décisifs sur le chemin de l'Union européenne.

¹ Sa candidature, déposée en 2008, avait été validée par l'Union européenne deux ans plus tard.

I • Un contexte inédit

Pour la première fois depuis son indépendance (acquise de la Serbie-et-Monténégro en 2006) et même, en réalité, pour la première fois depuis l'effondrement de la Yougoslavie, le Monténégro voit se former un gouvernement sans que le DPS, héritier de la branche monténégrine de la Ligue des communistes de Yougoslavie, n'en fasse partie ni ne contrôle la présidence du pays. Milo Đukanović, à la tête du parti de 1998 à 2023, avait en effet dirigé le Monténégro presque sans discontinuer depuis 1991, soit comme premier ministre soit comme président.

Après la chute du DPS aux élections législatives du 30 août 2020, il est lui-même défait en avril 2023 par le candidat du tout nouveau «Mouvement Europe maintenant !» (*Pokret Evropa sad!*, PES) Jakov Milatović, âgé de 36 ans. Lorsque les élections législatives qui suivent deux mois plus tard placent également le PES en tête, Jakov Milatović charge le président du parti Milojko Spajić, de 10 mois son cadet, de former un gouvernement.

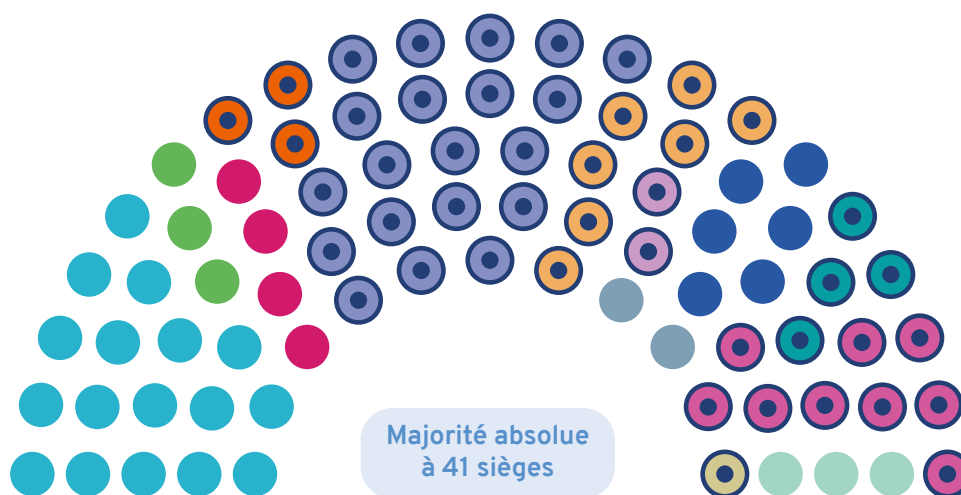
Refusant initialement d'associer aussi bien le DPS aux négociations que la coalition pro-serbe et pro-russe «Pour le futur du Monténégro» (*Za budućnost Crne Gore*, ZBCG)², il se résigne toutefois à y inclure cette-dernière, la forte polarisation politique du pays ayant fragmenté les résultats des élections et donc la répartition des sièges au Parlement (voir graphique).

Un gouvernement minoritaire est finalement formé le 31 octobre 2023 sur la base d'une coalition pro-gouvernementale plus large. Il est composé très majoritairement de membres du PES (11 membres sur 23, dont le poste de Premier ministre, auxquels il faut ajouter le ministère octroyé à son partenaire de coalition, l'Union citoyenne Civis) ainsi que de 6 membres du parti Monténégro démocratique (pro-européen), 2 membres du Parti socialiste populaire du Monténégro (membre de la coalition ZBCG entre 2020 et 2022), et d'un membre de chacun des partis suivants, qui représentent la minorité albanaise: l'Alternative albanaise (*Alternativa Shqiptare*, ASH – pro-européen), la Nouvelle force démocratique (*Forca e Re Demokratike*, FORCA – pro-européen) et le Parti démocratique (*Partia Demokratike*, PD – pro-européen).

Hors du gouvernement mais signataire du contrat de coalition, ZBCG se pose donc en soutien au gouvernement Spajić, malgré une orientation en matière de politique étrangère qui contraste avec celle de ses partenaires de coalition. Elle a en échange obtenu, entre autres, la présidence du Parlement, désormais occupée par Andrija Mandić. Arrivé troisième avec près de 20% des voix à l'élection présidentielle finalement remportée par Jakov Milatović – qui a largement bénéficié du report de ses voix –, Andrija Mandić s'est notoirement opposé à l'indépendance du Monténégro vis-à-vis de la Serbie et n'a pas fait mystère de ses priorités en matière de politique étrangère lors de la campagne électorale.

² Benjamin Couteau, *Influences rivales dans les Balkans occidentaux : Réalités et limites*, Décryptage, Paris, Institut Jacques Delors, 2023.

GRAPHIQUE. Composition du Parlement du Monténégro (XII^e législature)³



- Partis membres de la coalition pro-gouvernementale
- Parti Démocratique des Socialistes (*Demokratska Partija Socijalista*) : 17 sièges
- Sociaux-démocrates du Monténégro (*Socijaldemokrate Crne Gore*) : 3 sièges
- Mouvement civique Action réformatrice unie (*Građanski pokret Ujedinjena reformska akcija*) : 4 sièges
- Parti socialiste populaire du Monténégro – Union citoyenne Civis (*Socijalistička narodna partija Crne Gore – Savez građana Civis*) : 3 sièges
- Mouvement Europe maintenant ! (*Pokret Evropa sad!*) : 20 sièges
- Monténégro démocratique (*Demokratska Crna Gora*) : 7 sièges
- Forum albanais (*Forumi Shqiptar*) : 2 sièges
- Union démocratique des Albanais/Initiative civique croate (*Union Demokratik i Shqiptarëve/Hrvatska građanska inicijativa*) : 2 sièges
- Parti bosniaque (*Bošnjačka stranka*) : 6 sièges
- Pour le futur du Monténégro – Parti populaire démocratique (*Za budućnost Crne Gore – Demokratska narodna partija*) : 4 sièges
- Pour le futur du Monténégro – Nouvelle démocratie serbe (*Za budućnost Crne Gore – Nova srpska demokratija*) : 9 sièges
- Groupe spécial : 3 sièges
- Non-inscrit (Nouvelle force démocratique [*Forca e Re Demokratike*]) : 1 siège

Anti-occidental, en faveur de liens étroits avec la Serbie et la Russie, il a affirmé vouloir revenir sur l'adhésion du Monténégro à l'OTAN, sur la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo et sur les sanctions européennes visant la Russie et le Bélarus depuis l'invasion de l'Ukraine⁴, une orientation stratégique incompatible avec la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'UE.

³ Site internet du Parlement du Monténégro, *MP Groups*.

⁴ *BBC News на српском*, « *Политика: Црна Гора добила нову владу, Андрија Мандић председник скупштине* », 31 octobre 2023.

Il a toutefois mis l'accent, avant son élection à la tête du Parlement, sur sa volonté d'« envoyer de nouveaux messages » afin de réconcilier la société monténégrine⁵. Malgré les inquiétudes étasuniennes⁶, l'inclusion de forces pro-serbes pourrait ainsi peut-être permettre de réaliser l'union nationale nécessaire à la résolution de la polarisation politique du pays, fracturé depuis 2006.

Pour autant, tout porte à croire que ce gouvernement souffrira d'une fragilité certaine – sans doute est-ce le lot de tout gouvernement qui succède à 30 ans de domination de la vie politique par un seul parti. Le contrat de coalition prévoyant toutefois un remaniement automatique à la fin 2024 afin d'inclure deux des partis de la coalition ZBCG⁷, les partis y ayant apposé leur signature ont tout intérêt à ce que cette coalition fonctionne pour les 12 mois à venir.

Ce contrat de coalition peut donc potentiellement assurer pour un an l'efficacité du gouvernement entré en fonction le 31 octobre dernier, une période suffisante pour débloquer la candidature du pays à l'UE.

II • Un contrat de coalition solide

En effet, l'objectif affiché par le nouveau gouvernement et constituant la colonne vertébrale du contrat de coalition est le déblocage du processus d'adhésion à l'UE et la progression la plus rapide possible vers une adhésion – idéalement en 2028⁸. Le Monténégro serait ainsi le premier pays à intégrer l'Union depuis la Croatie (qui a adhéré en 2013), envoyant le signal fort que le train vers l'Union européenne est à nouveau en marche.

Le contrat de coalition dissipe donc les doutes quant à l'orientation stratégique du gouvernement Spajić, dans un pays qui a pu subir les pressions de puissances étrangères sur son propre sol, au moins jusqu'à son entrée dans l'OTAN. L'appartenance, et notamment la participation active, à l'alliance atlantique y est présentée comme l'une de ses priorités en matière de politique étrangère après l'adhésion à l'UE⁹. Viennent ensuite le maintien de bonnes relations avec ses voisins, l'un des atouts du Monténégro sur son chemin vers l'UE – à l'inverse, justement, de ses voisins candidats –, ainsi que le rôle du pays au sein des organisations internationales.

Les craintes initiales d'une partie de la population et de la société civile locales que ce gouvernement soit piloté depuis Belgrade ont été balayées d'un revers de main par Milojko Spajić le lendemain même de son élection, insistant sur le fait que la Serbie n'a pas eu son mot à dire sur la composition du gouvernement et qu'elle n'aura aucune influence sur son travail¹⁰.

5 Predrag Milić, « Montenegro, an EU hopeful, to vote on a new government backed by anti-Western and pro-Russian groups », *AP News*, 30 octobre 2023.

6 Site internet de l'ambassade des États-Unis au Monténégro, *Statement by U.S. Ambassador Reinke on Government Formation in Montenegro*, 13 octobre 2023.

7 *Vijesti*, « Lideri partija potpisali koalicioni sporazum o formiranju vlasti », 19 octobre 2023.

8 Patrick Wintour, « Montenegro's president urges EU to grant country membership », *The Guardian*, 25 octobre 2023.

9 *European Western Balkans*, « Montenegro gets new government with Milojko Spajić as prime minister », 31 octobre 2023.

10 *BBC News на српском*, « Политика: Црна Гора добила нову владу, Андрија Мандић председник скупштине », *op. cit.*

Compte-tenu des signataires du contrat de coalition et du remaniement à venir, qui devrait octroyer 4 ministères et un poste de vice-Premier ministre à la coalition ZBCG, il convient toutefois de rester particulièrement vigilant sur ce dernier point. Les exigences de l'union nationale et du compromis propre aux larges gouvernements de coalition ne devraient pas revenir à céder aux revendications des forces politiques traditionnellement pro-serbes et pro-russes, au poids électoral et à la représentation parlementaire par ailleurs plus faibles que jamais.

III • Des progrès à portée de main

Négociant son adhésion à l'UE depuis plus de 11 ans – les négociations en cours les plus longues après celles de la Turquie –, le Monténégro a déjà réalisé des progrès très importants. Il est aujourd'hui le pays candidat le plus proche de l'adhésion et une impulsion politique résolue pourrait mettre fin au blocage actuel et ainsi relancer de manière décisive les négociations.

Le Monténégro est en particulier aligné sur la PESC¹¹ et est le seul pays candidat à avoir ouvert tous les chapitres de négociation prévus par le processus d'adhésion, bien que n'en ayant clos que 3 (sur 33). L'avancée générale des négociations dépend maintenant des progrès réalisés par le pays en matière d'État de droit.

Si rien ne garantit qu'un gouvernement à la solidité incertaine soit en mesure de mener le Monténégro aux portes de l'UE, son rôle potentiel pour sortir de l'impasse actuelle et donner un nouveau souffle à la candidature du pays ne doit pas être minimisé. Ce gouvernement compte en effet un premier atout : un contrat de coalition réunissant une majorité claire au Parlement et facilitant ainsi l'adoption des réformes prioritaires pour s'aligner sur les standards européens.

Parmi ces réformes prioritaires figurent celles de la justice et de l'administration publique, ainsi que la lutte contre la corruption et contre le crime organisé – des domaines gangrenés par l'emprise de Milo Đukanović et du DPS sur les institutions nationales. En chargeant le n°3 du gouvernement de ces questions¹², le vice-Premier ministre Momo Koprivica – juste après, dans l'ordre protocolaire, le vice-Premier ministre en charge, entre autres, des affaires européennes et étrangères –, Miloško Spajić semble donc prendre la mesure de l'urgence de ces réformes.

Qui plus est, les premières décisions de la nouvelle coalition paraissent aller dans la bonne direction. Le Parlement monténégrin a ainsi nommé le 22 novembre 2023 le tout dernier juge manquant à la Cour constitutionnelle, après un blocage de plus d'un an. Des postes clés doivent encore être pourvus dans le domaine de la justice, tandis que les lois sur le Conseil de la magistrature et les Juges et sur le Parquet doivent encore être alignées sur les standards européens.

¹¹ [Montenegro 2023 Report](#), Commission Staff Working Document, 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, 2023 Communication on EU Enlargement policy*, SWD(2023) 694 final, Bruxelles, 8 novembre 2023.

¹² Site internet du Gouvernement du Monténégro, [Government departments, agencies and public bodies](#).

Couplées aux nécessaires réformes sur les plans économique et financier, ces réformes auront donc des conséquences majeures pour le pays. Beaucoup peut déjà être réalisé par le nouveau gouvernement avec de la volonté et grâce à une union nationale inédite, afin de guider le Monténégro vers une adhésion à l'UE sous la prochaine mandature de la Commission européenne. •

Directeur de la publication: Sylvie Matelly • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Ce projet reçoit des financements
du programme Citizens, Equality,
Rights and Values Programme
(CERV) de la Commission
européenne sous le numéro
Project 101104850 – IJD 2023.