

N° 38

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 octobre 2019

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)*  
*sur le projet de loi (procédure accélérée) autorisant la **ratification** du **protocole** au*  
**traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord,**

Par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Lafoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 676 (2018-2019) et 39 (2019-2020)



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | <b>5</b>     |
| <b>I. L'ACCESSION DE LA MACÉDOINE DU NORD À L'OTAN, UNE PROCÉDURE<br/>RENDUE POSSIBLE PAR LE RÈGLEMENT DE LA QUESTION DU NOM</b> ..... | <b>7</b>     |
| <b>A. LA MACÉDOINE DU NORD, UN PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX<br/>COMPORTANT D'IMPORTANTES ENJEUX DE SÉCURITÉ</b> .....                  | <b>7</b>     |
| 1. <i>Des tensions intercommunautaires fortes</i> .....  | 7            |
| 2. <i>Des relations complexes avec les pays voisins</i> .....  | 7            |
| 3. <i>Une économie qui peine à se développer</i> .....   | 9            |
| 4. <i>Un pays exposé à divers facteurs de déstabilisation</i> .....  | 9            |
| <b>B. UNE DYNAMIQUE NOUVELLE EN VUE DE L'ADHÉSION A L'OTAN</b> .....   | <b>10</b>    |
| 1. <i>Une démarche ancienne</i> .....  | 10           |
| 2. <i>La nouvelle donne permise par l'accord de Prespa</i> .....   | 11           |
| 3. <i>L'aboutissement du processus d'adhésion</i> .....  | 11           |
| 4. <i>Une démarche complémentaire de la candidature à l'Union européenne</i> .....   | 12           |
| <b>C. LES EFFETS ATTENDUS</b> .....  | <b>13</b>    |
| 1. <i>Pour l'Alliance atlantique</i> .....   | 13           |
| a) <i>Une adhésion qui consolide la stabilité régionale</i> .....  | 13           |
| b) <i>Une contribution modeste mais réelle à l'effort militaire de l'Alliance</i> .....  | 13           |
| 2. <i>Pour la Macédoine du Nord</i> .....  | 14           |
| <b>II. UN PROTOCOLE D'ADHÉSION CLASSIQUE</b> .....   | <b>16</b>    |
| <b>A. DES DISPOSITIONS TRADITIONNELLES</b> .....   | <b>16</b>    |
| <b>B. LES PROCÉDURES DE RATIFICATION</b> .....   | <b>17</b>    |
| <b>III. UNE NOUVELLE ADHÉSION QUI REPOSE LA QUESTION DE LA<br/>DYNAMIQUE DES ÉLARGISSEMENTS</b> .....                                  | <b>17</b>    |
| <b>A. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN</b> .....  | <b>17</b>    |
| <b>B. QUI NE DEVRAIT PAS OUVRIR LA VOIE À D'AUTRES ADHÉSIONS</b> .....   | <b>19</b>    |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....  | <b>21</b>    |
| <b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....  | <b>26</b>    |



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 676 (2018-2019) autorisant la ratification du Protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord, **signé le 6 février 2019**.

L'entrée en vigueur de ce Protocole, qui fera de la Macédoine du Nord le **30<sup>e</sup> pays de l'Alliance atlantique**, interviendra quand les 29 Etats membres de l'OTAN auront notifié leur ratification, la Macédoine du Nord s'étant quant à elle déjà acquitté de ses obligations en vue de l'entrée en vigueur de l'accord.

En ce qui concerne la France, **le Sénat est saisi en premier** de ce projet de loi de ratification, déposé le 17 juillet dernier.

L'accession de la Macédoine du Nord à l'OTAN procède de la politique dite « de la porte ouverte » appliquée par l'Alliance atlantique à l'égard des pays de l'est de l'Europe après la fin de la guerre froide.

La **position française sur les élargissements de l'OTAN est traditionnellement prudente** et, en tous cas, **opposée à toute forme « d'automatisme »**, compte tenu de leurs possible répercussion au plan géostratégique.

La Macédoine du Nord a exprimé très tôt le souhait de rejoindre l'OTAN, première étape d'une intégration euro-atlantique.

Cette ambition a cependant longtemps échoué sur la question dite du « nom », qui envenimait les relations entre Skopje et Athènes depuis l'accession à l'indépendance en 1991 de « l'Ancienne République yougoslave de Macédoine ».

L'accès à un compromis sur ce sujet entre les deux pays, à travers la signature de **l'accord de Prespa le 17 juin 2018**, a permis de débloquer la situation et de faire avancer le processus d'adhésion. Cet élargissement, complémentaire des précédents intervenus dans cette région des Balkans occidentaux (Slovénie, Albanie, Croatie et Monténégro), devrait être entériné lors du sommet de l'OTAN prévu à Londres en décembre 2019.

**La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a adopté ce projet de loi** qui sera examiné en séance publique le 17 octobre 2019.



## I. L'ACCESSION DE LA MACÉDOINE DU NORD À L'OTAN, UNE PROCÉDURE RENDUE POSSIBLE PAR LE RÈGLEMENT DE LA QUESTION DU NOM

### A. LA MACÉDOINE DU NORD, UN PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX COMPORTANT D'IMPORTANTS ENJEUX DE SÉCURITÉ

#### 1. Des tensions intercommunautaires fortes

Comme les autres pays des Balkans, la Macédoine du Nord constitue une mosaïque multi-ethnique, avec un clivage interne important entre, d'une part, la **majorité macédonienne (slave)** et plusieurs minorités, dont la plus importante demeure la minorité albanaise (25 % de la population totale selon le dernier recensement, en 2002).

Cette diversité au sein du pays a conduit à des tensions importantes, notamment **au début des années 2000 où le pays a failli basculer dans la guerre civile** (insurrection armée de la minorité albanaise début 2001 dirigée par l'UCK-M - prolongement en Macédoine de l'UCK/armée de libération nationale au Kosovo). **L'accord-cadre d'Ohrid du 13 août 2001**, qui a mis fin à la crise, prévoit une nouvelle architecture constitutionnelle dans laquelle la minorité et la langue albanaises bénéficient d'une reconnaissance beaucoup plus importante. Malgré l'apaisement qu'a amené cet accord, les relations entre la communauté macédonienne (slavophone/majoritaire) et albanaise (minoritaire) restent complexes.

La Macédoine du Nord a traversé une **grave crise politique entre 2014 et mai 2017 avec un point culminant le 27 avril 2017**, où le pays aurait pu basculer dans l'affrontement intercommunautaire en raison de **graves incidents au Parlement**. Le Gouvernement de coalition (sociaux-démocrates du SDSM et Albanais du DUI) a pris ses fonctions le 31 mai 2017 grâce aux pressions soutenues exercées par les Etats-Unis et l'UE pour une alternance politique à la suite des élections générales de décembre 2016, sans vainqueur. Toutefois, le Premier ministre Zaev ne dispose que d'une majorité « artificielle » reposant sur le soutien circonstancié des partis représentant les minorités (principalement albanaise, turque, rom).

Le 5 mai 2019, **M. Stevo Pendarovski**, candidat soutenu par la coalition gouvernementale, a été élu **président de la République**.

#### 2. Des relations complexes avec les pays voisins

Le pays entretient avec plusieurs de ses voisins des relations complexes tendant à s'améliorer depuis l'arrivée au pouvoir, le 31 mars 2017, d'un nouveau gouvernement qui œuvre pour le règlement des différends bilatéraux.

- Le choix par Skopje du nom de République de Macédoine lors de la déclaration d'indépendance le 17 septembre 1991 est à l'origine d'un **contentieux avec la Grèce**, pour qui ce nom ne pouvait désigner que la région située au nord de son territoire, correspondant à l'antique empire macédonien d'Alexandre le Grand. Par ailleurs, les autorités grecques redoutaient des visées « irrédentistes » de la part de leur voisin et l'instrumentalisation de questions historiques ou identitaires (à l'exemple de celle suscitée par l'aéroport de Skopje, rebaptisé en 2006 « aéroport Alexandre le Grand »).

Ce contentieux a eu pour conséquence que le pays n'a pu être admis à l'ONU le 8 avril 1993 que sous le nom provisoire d'« Ancienne république yougoslave de Macédoine »<sup>1</sup> (nom sous lequel la France l'a officiellement reconnu le 11 janvier 1994) alors que la dénomination « République de Macédoine » demeurait inscrite dans la Constitution du pays.

Un **accord intérimaire bilatéral signé le 13 septembre 1995** a fixé le cadre des relations entre l'ARYM et la Grèce dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif. Depuis cette date, **plusieurs tentatives de négociations**, menées sous l'égide des Nations Unies, ont échoué, **butant sur la question du nom** lui-même et surtout sur la portée de celui-ci, la Grèce exigeant un usage « *erga omnes* », c'est à dire valable au plan international comme au plan interne, avec des implications importantes comme la révision de la Constitution macédonienne et la modification des documents d'identité.

Pourtant, à la faveur de la nomination du gouvernement de Zoran Zaev, les **négociations ont repris à l'été 2017**, directement entre les deux premiers ministres, permettant la **signature le 17 juin 2018 de l'accord de Prespa** (cf *infra*) qui règle enfin la délicate question du nom.

- Les **relations avec la Bulgarie, historiquement difficiles**, se sont récemment améliorées à l'initiative du Premier ministre Zaev. Après six ans de négociations, un **traité d'amitié de bon voisinage et de coopération** a pu être signé **le 1<sup>er</sup> août 2017** par les deux Premiers ministres, à Skopje, puis ratifié par les Parlements des deux pays en janvier 2018. Les tensions entre les deux pays, liées à des rivalités identitaires, demeurent cependant latentes, Sofia reprochant à Skopje son retard dans la mise en œuvre du traité de bon voisinage et certains responsables politiques bulgares agitant la menace de conditionner l'ouverture des négociations d'adhésion à l'UE à des avancées dans ce domaine.

- Malgré leur proximité culturelle (Macédoniens et Grecs sont deux peuples slaves orthodoxes), les relations de la Macédoine du Nord **avec la Serbie** sont parfois marquées par des tensions. Cette dernière reproche notamment à la Macédoine du Nord d'avoir reconnu le Kosovo. Quant à

---

<sup>1</sup> ARYM.

l'Église orthodoxe serbe, elle ne reconnaît pas le caractère autocéphale de l'Église macédonienne.

- Les **relations avec l'Albanie** connaissent également des difficultés en raison notamment de la proximité de Tirana avec la minorité albanaise de Macédoine du Nord. Le rôle joué par l'Albanie auprès des partis albanais de Macédoine du Nord début 2017 pour constituer une plate-forme de revendications communes (« Plateforme de Tirana ») a été négativement perçu à Skopje, notamment par le parti conservateur VMRO.

### 3. Une économie qui peine à se développer

Dotée d'un PIB de 10 milliards d'euros pour une population de **2 millions d'habitants**, la Macédoine du Nord a connu une **stagnation en 2017, à la suite de la crise politique** entre 2015 et 2017, après avoir enregistré un rythme de croissance supérieur à 3% entre 2013 et 2016.

En 2018, la croissance a été de 2%, tirée par les exportations, et devrait s'accélérer à 2,8% en 2019 grâce à la reprise de la demande intérieure. L'inflation devrait légèrement augmenter en 2019 à 2% et le chômage diminuer de 0,7 point pour s'établir à 20,3%.

Le revenu par habitant (PPA) atteint **39% de la moyenne de l'UE** à 28, avec de fortes disparités régionales.

Le **taux de chômage des jeunes** est particulièrement élevé (49%). Beaucoup n'ont pas eu accès à des formations qualifiantes et ceux qui en ont bénéficié ont tendance à s'expatrier, alimentant à la fois la fuite des cerveaux, le vieillissement de la population et de la dépendance du pays aux revenus de la diaspora.

La part de **l'économie informelle reste très importante** (estimée entre 24% et 47% du PIB).

Enfin, la Macédoine du Nord, classée au 107<sup>e</sup> rang sur les 180 pays référencés par le classement de l'ONG *Transparency International*, reste particulièrement concernée par la **corruption**, qui constitue un frein à son développement économique. La corruption, en effet, alimente l'économie souterraine et limite l'efficacité de la lutte contre la criminalité organisée.

### 4. Un pays exposé à divers facteurs de déstabilisation

Comme la plupart des pays de la région, la Macédoine du Nord est marquée par les phénomènes de **criminalité organisée**, notamment les **trafics d'armes et de stupéfiants**.

Elle est une voie de transit pour l'héroïne afghane via la Turquie, le cannabis depuis l'Albanie et la cocaïne d'Amérique du Sud et un pays de production de drogues de synthèse. La Macédoine du Nord est aussi un pays

de destination et de transit vers l'Union européenne et la Suisse pour les prostituées des pays limitrophes, qui sont souvent victimes de traite. Cette criminalité est surtout le fait d'Albanais (25 % de la population) originaires de la région de Debar, dans le sud-ouest du pays.

Par ailleurs, la Macédoine du Nord est particulièrement concernée par les **problématiques de radicalisation et du retour des combattants terroristes**, alors qu'environ 150 Macédoniens ont gagné le Levant depuis 2012.

Enfin, il faut rappeler que ce pays a été confronté en 2015-2016 à une **arrivée importante de migrants**, ce qui l'a conduit à fermer sa frontière avec la Grèce, puis à édifier en novembre 2015 une première clôture, doublée en février 2016. Ce dispositif a permis, sans aide européenne (fourniture d'aide en équipements d'observation par l'armée autrichienne) de réduire de manière significative le nombre de migrants souhaitant rejoindre l'UE, contribuant à la « **fermeture de la route des Balkans** ». Le dispositif militaire a été allégé par la suite (150 militaires déployés en mars 2017 - 60 aujourd'hui).

Le nombre de migrants a de nouveau fortement augmenté en 2018 pour atteindre 3132, soit six fois plus qu'en 2017. Il reste malgré tout bien inférieur à celui de 2016 (89 771 migrants enregistrés).

## **B. UNE DYNAMIQUE NOUVELLE EN VUE DE L'ADHÉSION A L'OTAN**

### **1. Une démarche ancienne**

Lors de son audition, Mme Jadranka Causevska Dimov, ambassadrice de Macédoine du Nord en France, a rappelé que depuis l'indépendance, son pays voyait son avenir dans l'OTAN et dans l'UE, dans le but d'assurer à sa population stabilité, progrès économique et garantie d'un état démocratique. Elle a souligné que toute une génération avait grandi dans la **promesse et le rêve d'un « avenir euro-atlantique »**.

Dès le sommet de l'OTAN à Washington en avril 1999, la Macédoine du Nord s'est vue reconnaître le **statut de pays candidat** à l'Alliance atlantique. La même année, elle s'est vue octroyer un **Plan d'action pour l'adhésion** (voir *infra*).

Lors du **sommet de Bucarest de juin 2008**, à l'occasion duquel une invitation à engager des pourparlers a été adressée à **l'Albanie** et à la **Croatie** (qui rejoignent effectivement l'Alliance en 2009), les pays membres de l'OTAN ont décidé qu'une invitation à adhérer à l'Alliance atlantique serait adressée à l'« Ancienne République yougoslave de Macédoine » « dès qu'une solution mutuellement acceptable aura été trouvée, dans le cadre de l'ONU, à la question du nom ». Cette invitation, assortie de la même condition, a été **réitérée au sommet de Chicago de mai 2012**.

## 2. La nouvelle donne permise par l'accord de Prespa

L'accord de Prespa prévoit que le nom de « Severna Makedonija » (Macédoine du Nord) et les dispositions relatives à son usage *erga omnes* (interne et externe), devront être introduites dans la Constitution macédonienne.

Il introduit la qualification de « macédonien(ne) » pour l'identité, la nationalité et la langue du pays.

Il prévoit également que la référence à la protection de la « minorité macédonienne » en Grèce dans la Constitution macédonienne sera supprimée.

Il précise que la langue macédonienne a une origine slave et que la qualification de Macédonien/citoyen de la République de Macédoine du Nord n'a pas de lien avec la culture grecque antique.

Au-delà du règlement du différend sur le nom, l'accord envisage le développement des relations bilatérales entre Macédoine du Nord et Grèce dans tous les domaines.

Au terme d'un processus laborieux, **Skopje s'est acquittée des obligations prévues par l'accord**. Le faible taux de participation au référendum du 30 septembre 2018 (91 % de votes favorables mais seuls 37% des électeurs inscrits ont voté) a conduit le Gouvernement à faire des concessions (vote d'une loi d'amnistie, vote d'une loi sur les langues favorable à la minorité albanaise...), dans le but d'obtenir la majorité des deux tiers nécessaire à la validation des dispositions constitutionnelles requis par l'accord de Prespa, à l'occasion de deux votes (le 19 octobre 2018 et le 11 janvier 2019 pour le vote final).

La majorité de la population de Macédoine du Nord reste réservée à l'égard de l'accord, considérant qu'il fait une concession importante à la Grèce en changeant le nom du pays. L'ambassadrice de Macédoine du Nord a admis que ce changement est difficile pour ses concitoyens, mais nécessaire pour avancer, et a souligné le courage politique dont son pays a fait preuve pour régler cette épineuse question.

**En Grèce**, l'Assemblée parlementaire a voté à deux reprises pour valider l'accord (25 janvier 2019) puis pour ratifier le protocole d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN (8 février 2019) mais elle se laisse la possibilité de bloquer à nouveau les processus d'adhésion à l'OTAN et à l'UE si son voisin ne remplissait pas ses obligations.

## 3. L'aboutissement du processus d'adhésion

Peu après la signature de l'accord de Prespa, dès le **11 juillet 2018**, l'OTAN a invité la Macédoine du Nord à **commencer les pourparlers de**

**négociation** du Protocole d'adhésion. Les négociations ont formellement débuté le 18 octobre 2018.

**Le 6 février 2019**, les vingt-neuf pays alliés et le ministre des Affaires étrangères de Macédoine du Nord, M. Nikola Dimitrov, ont signé le **protocole d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN**.

Au terme des procédures de ratification du protocole par tous les pays de l'Alliance atlantique, la Macédoine du Nord deviendra le 30<sup>e</sup> membre de l'OTAN, ce qui lui confèrera les mêmes droits et obligations que les autres Alliés.

D'ores et déjà, à la suite de la signature du protocole, la Macédoine du Nord a obtenu le statut de « **pays invité** », pouvant assister à la plupart des réunions du Conseil de l'Atlantique Nord et de ses comités.

La question de l'adhésion à l'OTAN n'a pas fait débat en Macédoine du Nord, l'ensemble de la population et des formations politiques (à l'exception du parti pro-russe, Macédoine Unique) ayant été favorable à l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Alliance.

#### **4. Une démarche complémentaire de la candidature à l'Union européenne**

La Macédoine du Nord est **candidate à l'Union européenne depuis mars 2004**, le statut de candidat lui ayant été accordé par le Conseil européen en décembre 2005. L'autre pays des Balkans officiellement candidat est l'Albanie, le Monténégro et la Serbie ayant, quant à eux, démarré les négociations d'adhésion (respectivement en 2010 et en 2014).

En 2018, le « paquet élargissement » (rapport-pays) publié par la Commission européenne contenait pour la première fois une **recommandation non conditionnée d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord** et l'Albanie. En juin 2018, les 28 ont convenu d'examiner la question en juin 2019, après les élections européennes et sous réserve de progrès dans un certain nombre de domaines (lutte contre la criminalité organisée et corruption notamment).

En juin 2019, l'examen des recommandations d'ouverture des négociations d'adhésion a été renvoyé à octobre 2019, compte tenu de l'impossibilité pour l'Allemagne de se positionner (nécessité d'attendre que le Bundestag se prononce). La question devrait être évoquée lors du prochain conseil européen.

**La commission des affaires étrangères du Sénat exprime ses réserves à l'égard de cet élargissement, considérant que toute nouvelle adhésion à l'Union européenne doit être précédée d'une refondation de celle-ci et d'une réforme de son fonctionnement.**

Pour mémoire, la Macédoine du Nord (dont le PIB est de l'ordre de 10 Md d'euros) a bénéficié de **664,2 millions d'euros sur la période 2014-2020 au titre de l'Instrument de pré-adhésion**, une somme qui pourrait être prochainement majorée dans l'hypothèse d'une réallocation des fonds initialement prévus pour la Turquie.

### C. LES EFFETS ATTENDUS

#### 1. Pour l'Alliance atlantique

##### *a) Une adhésion qui consolide la stabilité régionale*

Pour l'Alliance atlantique, cette adhésion permet de **renforcer la stabilité des Balkans occidentaux** et s'avère, à ce titre, complémentaire de celle de la Croatie (2009), de l'Albanie (2009) et du Monténégro (2017).

Rappelons, à cet égard, que la « **sécurité coopérative** », sur laquelle se fonde la politique dite « de la porte ouverte » conduite à l'égard des pays d'Europe orientale depuis la fin de la guerre froide, est l'une des trois missions de l'Alliance atlantique (avec la défense collective et la gestion de crise) ayant pour but de renforcer la sécurité des Alliés.

C'est pourquoi, contrairement au processus d'élargissement de l'UE fondé sur le respect de critères génériques, le processus d'adhésion à l'OTAN revêt un caractère essentiellement politique, dans lequel les candidats sont jugés en premier lieu à l'aune de leur capacité à « contribuer à la stabilité de l'Atlantique Nord » (art. 10 du traité de Washington).

L'entrée de la Macédoine du Nord dans l'OTAN peut notamment **favoriser l'apaisement des tensions entre ce pays et la Bulgarie**, déjà membre de l'Alliance, en leur offrant un cadre de dialogue supplémentaire.

Comme l'a souligné le représentant de la DGRIS lors de son audition, « *l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN cimente une dynamique vertueuse d'apaisement des tensions régionales* ».

##### *b) Une contribution modeste mais réelle à l'effort militaire de l'Alliance*

Conformément au principe du partage des coûts fondé sur le produit national brut, la contribution financière de la Macédoine du Nord au financement du budget de l'Alliance représentera 0,0721 % (environ 1,7 million d'euros par an), soit un peu plus que l'Islande (0,0519 %) et que le Monténégro (0,027%), qui sont les plus petits contributeurs.

Le budget de la défense de la Macédoine du Nord s'élève, quant à lui, à **101,3 millions d'euros en 2018**, soit environ 1% du PIB du pays. Néanmoins, dans la perspective de l'adhésion, une hausse de 0,2% de PIB par an est prévue (soit 1,19 % en 2019) en vue de tendre vers l'objectif de 2% du PIB en faveur de la défense.

En ce qui concerne les opérations extérieures de l'Alliance atlantique, la Macédoine du Nord participe d'ores et déjà par un effectif de 47 personnes à la mission de *Resolute Support en Afghanistan* et assiste logistiquement la KFOR au Kosovo en accueillant un centre de soutien basé à Skopje, comprenant une douzaine de personnes.

Comme pays candidat à l'UE, la Macédoine du Nord participe aussi à la mission PSDC Althea en Bosnie-Herzégovine (par trois effectifs devant être ramenés à un) et a proposé à la France de contribuer (par la mise à disposition de deux officiers d'état-major) à l'opération EUTM RCA, ce qui va dans le sens des objectifs de la France et constitue un signe fort de bonne volonté venant d'un pays méconnaissant complètement cet environnement.

## 2. Pour la Macédoine du Nord

Pour la Macédoine du Nord, **l'enjeu de l'adhésion à l'OTAN n'est pas vraiment la sécurité du pays**, même si les considérations géopolitiques demeurent, du fait notamment de l'influence dans la région de puissances extérieures (Russie, pays du golfe, Chine).

Cette adhésion est avant tout perçue – notamment par sa population - comme le corollaire du rapprochement avec l'UE, vis-à-vis de laquelle il existe une forte aspiration, pour des raisons avant tout socio-économiques.

L'ambassadrice de Macédoine du Nord a souligné, à cet égard, que l'entrée de son pays à l'OTAN, premier volet de son rapprochement euro-atlantique, contribuerait à garantir sa stabilité aux yeux des investisseurs et à donner aux jeunes qui émigrent massivement l'espoir d'un avenir chez eux.

La perspective de l'adhésion à l'OTAN n'en a pas moins été **le moteur de progrès réalisés dans le cadre du Plan d'action pour l'adhésion (MAP)** de 1999 dans les domaines des politiques de défense et de sécurité, de la politique étrangère, de la finance et l'économie, du respect des principes démocratiques et des droits humains, enfin des réformes militaires. Ces progrès sont présentés chaque année par le pays candidat dans un document intitulé « Programme national » (ANP) qui fait l'objet d'une évaluation et d'un suivi par le Secrétariat international et d'une appréciation politique par le Conseil de l'Atlantique Nord.

### Progrès réalisés dans le cadre du Plan d'action pour l'adhésion (MAP)

En matière de sécurité et défense, les avancées suivantes ont été mises en avant dans le dernier Programme national annuel (2018), document produit chaque année par le pays dans le cadre du MAP :

- mise en place d'un programme anti-corruption au sein du ministère de l'Intérieur, notamment en coopération avec Europol ;

- renforcement des standards et de l'inspection interne de la police nationale ;
- développement d'une stratégie nationale anti-terroriste et de prévention de la radicalité ;
- renforcement de la lutte contre le trafic d'armes légères et de petit calibre en lien avec les organisations internationales (ONU) et régionales (OSCE), ainsi que l'UE ;
- renforcement du cadre en vigueur dans la lutte contre les trafics humains ;
- développement des procédures et compétences en matière de gestion de crise, en lien avec l'UE et l'OTAN ;
- Création d'une direction des politiques de défense au sein du ministère de la Défense pour renforcer l'intégration politico-militaire et la coopération internationale ;
- Développement de documents stratégiques par le Ministère de la défense (Revue de défense, Stratégie de défense, Plan d'investissement de long-terme 2019-2028) ;
- Renforcement de l'interopérabilité avec les forces de l'Alliance à travers la mise en œuvre des 36 mesures de partenariat agréées avec l'OTAN (standardisation, mise en réseau des communications, etc.) ;
- Accroître les compétences des forces armées grâce aux activités des centres d'entraînement et d'excellence de l'OTAN (formations stratégiques, tactiques et opérationnelles dans tous les domaines, cyber, gestion des situations d'urgence, etc.).

L'adhésion permettra également aux forces armées macédoniennes **d'accroître leur convergence capacitaire et opérationnelle avec l'Alliance**. D'une part, la Macédoine du Nord participera à présent pleinement au processus capacitaire de l'Alliance (NDPP ou *NATO Defence Planning Process*), qui attribue aux Nations des objectifs capacitaires résultant des paramètres de planification de l'OTAN, et donc de la vision stratégique agréée à 29. Dans le domaine opérationnel, la Macédoine du Nord renforcera son interopérabilité avec les forces alliées, notamment par une participation accrue aux exercices et aux opérations. La Macédoine du Nord sera pleinement associée à la structure de commandement de l'OTAN, dans ses dimensions civile et militaire. A terme, les forces armées de la Macédoine du Nord devront donc entièrement **converger avec les procédures et standards alliés**.

Par ailleurs, l'adhésion à l'OTAN de la Macédoine du Nord va être l'occasion d'une **modernisation de ses forces armées**, grâce au triplement envisagé du budget consacré à la défense (de 100 millions à 300 millions d'euros en 2024).

Cette augmentation conséquente, jointe à une réduction du format des forces (dont les effectifs devraient être ramenés de 8 130 à 6 850) et une rationalisation des structures (transformation du commandement interarmées en commandement des opérations notamment), devrait permettre une **hausse de la part des dépenses militaires consacrées aux équipements**, qui passeraient de 17% en 2019 à 25 % en 2024.

700 millions d'euros devraient ainsi être consacrés aux priorités en matière d'équipements entre 2019 et 2028, la quasi-totalité du parc actuel,

pour l'essentiel d'origine soviétique, étant obsolète et devant être remplacé, comme le prévoit le plan de modernisation « Forces armées futures 2028 ».

Compte tenu de **l'objectif capacitaire majeur fixé par l'OTAN** à la Macédoine du Nord, qui est la **mise sur pied d'un bataillon d'infanterie légère**, les programmes de modernisation devraient concerner prioritairement :

- de l'ordre de 250 véhicules blindés légers ;
- 18 canons de 105 mm ;
- 1 batterie de missiles sol-air anti-char et anti-aériens ;
- des équipements de protection NRBC ;
- des hélicoptères de transport.

Si ces segments pourraient intéresser les industriels français, il faut compter avec la forte concurrence des Etats-Unis, qui apportent une aide à la modernisation des forces armées macédoniennes, notamment à travers des programmes de donation.

## II. UN PROTOCOLE D'ADHÉSION CLASSIQUE

### A. DES DISPOSITIONS TRADITIONNELLES

**L'article 1<sup>er</sup>** fixe la procédure qui permettra l'accession de la Macédoine du Nord au traité de l'Atlantique Nord. Il prévoit l'envoi par le secrétaire général de l'OTAN au gouvernement de la République de Macédoine du Nord d'une invitation à l'adhésion au traité de l'Atlantique Nord dès l'entrée en vigueur du présent protocole.

Conformément à l'article 10 du traité, la Macédoine du Nord deviendra partie au traité à la date du dépôt de son instrument d'accession auprès du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

**L'article 2** stipule que le protocole entrera en vigueur lorsque toutes les Etats membres de l'OTAN auront notifié leur approbation au gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, Etat dépositaire du traité de Washington de 1949. Celui-ci informera toutes les parties de la date de réception de chacune de ces notifications et de la date d'entrée en vigueur du protocole.

**L'article 3** énonce que le texte, dont les versions en français et en anglais font également foi, sera archivé par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

## **B. LES PROCÉDURES DE RATIFICATION**

A ce jour, **23 des 29 Etats membres de l'Alliance ont procédé à la ratification** du protocole. Outre la France, doivent encore s'acquitter de cette procédure l'Espagne, l'Islande, l'Italie, les Pays-Bas et les Etats-Unis.

S'agissant de la France, la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Macédoine du Nord est soumise au Parlement car il est considéré que l'extension du champ géographique de l'Alliance constitue une modification substantielle d'un traité ou accord relatif à une organisation internationale. Elle relève donc bien du champ de l'article 53 de la Constitution qui impose qu'un traité ou un accord ne puisse être ratifié ou approuvé qu'en vertu d'une loi. Chaque adhésion à l'Alliance a ainsi été soumise à l'accord du Parlement français.

## **III. UNE NOUVELLE ADHÉSION QUI REPOSE LA QUESTION DE LA DYNAMIQUE DES ÉLARGISSEMENTS**

### **A. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN**

**A la fin de la guerre froide, l'OTAN comptait 16 membres** : les douze membres fondateurs (Belgique, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Etats-Unis et Canada), la Grèce et la Turquie – qui l'ont rejointe en 1952 -, l'Allemagne (en 1955) et l'Espagne (en 1980).

Dans le nouveau contexte politique issu de la chute du Mur de Berlin et de l'effondrement du bloc soviétique, l'Alliance décide d'ouvrir largement sa porte aux pays de l'ex Pacte de Varsovie **dans un objectif essentiellement politique**. Cette **politique dite « de la porte ouverte » vise à favoriser le renforcement de la stabilité de la zone euro-atlantique** en encourageant la paix, la démocratie et la liberté dans les pays d'Europe orientale, parallèlement au processus d'élargissement de l'Union européenne.

Dès le sommet de Bruxelles (1994), les Etats membres annoncent qu'ils envisagent un élargissement de l'Alliance aux démocraties de l'est de l'Europe. Ils adoptent à cette occasion un Document cadre du Partenariat pour la paix (1994), dont les Etats signataires – parmi lesquels une vingtaine d'Etats tiers dont la Russie - s'engagent à « protéger les sociétés démocratiques et leur liberté contre la coercition ».

La première vague d'élargissements après la guerre froide a lieu en avril **1999, au sommet de Washington** et permet d'accueillir la Pologne, la Hongrie et la République tchèque.

Pour les élargissements suivants, des instruments *ad hoc*, mis au point à partir de l'expérience tirée des précédents élargissements, sont utilisés : le **Plan d'action pour l'adhésion** (« *Membership action plan* » ou MAP) et le **Programme national annuel** (« *Annual national program* » ou ANP).

Le Plan d'action pour l'adhésion est un programme par lequel l'OTAN apporte des avis, une aide et un soutien pratique aux pays désireux d'adhérer, sans que cela préjuge en rien d'une décision concernant leur future adhésion.

Le Programme national annuel est un document détaillant les réformes que les Etats candidats mettent en œuvre en vue de se préparer à une éventuelle adhésion.

#### **Le plan d'action pour l'adhésion ou MAP**

Les pays qui participent au MAP soumettent leur programme national annuel de préparation à une éventuelle adhésion. Ces programmes portent sur des questions politiques, économiques et juridiques, ainsi que sur des questions relatives à la défense, aux ressources et à la sécurité.

Le processus du MAP comporte un mécanisme de retour d'information franc et ciblé sur les progrès réalisés par les pays candidats. Ainsi, les candidats reçoivent des conseils d'ordre politique et technique, et des réunions sont organisées chaque année entre tous les pays membres de l'OTAN et chacun des candidats au niveau du Conseil, afin d'évaluer les progrès, sur base d'un rapport d'activité annuel. La formule de planification de la défense applicable aux pays candidats, qui prévoit l'élaboration et l'examen d'objectifs de planification agréés, constitue un élément essentiel de ce processus.

Tout au long de l'année, des réunions et des ateliers rassemblant des experts civils et militaires de l'OTAN spécialisés dans différents domaines permettent d'examiner la gamme complète des questions en rapport avec l'adhésion.

*Source : OTAN*

La participation au MAP a permis de préparer les sept pays qui ont adhéré à l'OTAN en **2004**, lors de la **deuxième vague d'élargissements après la fin de la Guerre froide** : la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Lancée par le sommet de Bucarest de 2008 qui a souhaité donner des perspectives d'adhésion aux pays des Balkans, à la Géorgie et à l'Ukraine, **la dernière vague d'élargissements s'est avérée plus problématique** que les précédentes.

En effet, dans un premier temps, seules **l'Albanie et la Croatie** ont été invitées à engager des pourparlers en vue de leur adhésion, qui sera effective en 2009. Si le Monténégro a rejoint le MAP en 2009, ce n'est qu'en décembre 2015, au vu des progrès réalisés, qu'il est invité à entamer des

pour parler d'adhésion lui permettant d'intégrer l'Alliance en 2017. Les perspectives d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine, qui participe au MAP depuis 2010, demeurent lointaines.

L'éventualité d'une adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie a, quant à elle, **suscité des débats**. L'annonce dans le communiqué final du sommet de Bucarest que « ces pays deviendraient membres de l'OTAN » a en effet contribué largement à déclencher la réaction russe dans la crise géorgienne à l'été 2008.

Enfin, jusqu'à la récente évolution permise par l'accord de Prespa, l'ouverture de négociations avec l'ARYM restait bloquée du fait du veto d'Athènes en l'absence de règlement de la question du nom du pays.

### **Les élargissements de l'OTAN**

|      |  |
|------|--|
| 1999 | Pologne, République tchèque et Hongrie                                 |
| 2004 | Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, Slovénie, Lettonie, Lituanie et Estonie |
| 2009 | Croatie et Albanie   |
| 2017 | Monténégro   |

### ***B. QUI NE DEVRAIT PAS OUVRIR LA VOIE À D'AUTRES ADHÉSIONS***

Alors même que l'adhésion en 2017 du Monténégro à l'OTAN paraissait devoir être la dernière à court terme, le déblocage rapide et relativement inattendu de la question du nom avec la Grèce justifie de donner un feu vert à la Macédoine du Nord.

Il est maintenant peu vraisemblable - ni au demeurant souhaitable du point de vue de votre commission - que d'autres élargissements de l'OTAN puissent avoir lieu avant longtemps.

**La France se montre traditionnellement prudente, pour ne pas dire réticente, à l'égard des élargissements de l'OTAN.** Elle a pour préoccupation d'atténuer les malentendus qui pouvaient en découler dans les relations avec la Russie. Pour la France, les élargissements de l'OTAN ne sauraient être une fin en soi, toute candidature à l'adhésion devant être évaluée en fonction de sa capacité à contribuer à la stabilité de l'Alliance.

Si la **Bosnie-Herzégovine a été invitée en décembre 2018 à présenter son premier programme national annuel dans le cadre du PAP**, compte tenu des avancées constatées dans le dossier de l'enregistrement, au nom de l'Etat, des biens militaires immeubles, la population reste très majoritairement (aux deux-tiers) opposée à l'idée que le pays rejoigne

l'OTAN. Cette question reste, en outre, étroitement corrélée à la position de la Serbie en la matière.

Quant à l'adhésion potentielle de la **Géorgie et de l'Ukraine**, pays issus de l'espace post soviétique, **elle se heurte** au fait qu'une partie de leur territoire est sous domination étrangère. Elle aurait, en outre, des implications géostratégiques dans la relation à la Russie.

Il faut rappeler, à cet égard, que la **Russie considère que l'expansion de l'OTAN** méconnaît des promesses qui lui auraient été faites à la fin de la Guerre Froide et qu'elle constitue **une menace pour sa propre sécurité**. Opposée à chaque vague d'élargissements, elle aurait joué un rôle dans la tentative de déstabilisation du pouvoir au **Monténégro** à l'automne 2015 et dans le débat qui a précédé les élections législatives d'octobre 2016 dans ce pays, largement axées sur la question de l'adhésion à l'OTAN.

S'agissant **de la Macédoine du Nord**, l'action de Moscou s'est concentrée sur le processus de ratification des accords de Prespa, condition préalable à une adhésion à l'OTAN. Après avoir suscité une **crise diplomatique avec la Grèce**, alliée traditionnelle de la Russie, entraînant l'expulsion de deux diplomates russes en poste à Athènes en Grèce, Moscou a soutenu le boycott du référendum macédonien du 30 septembre 2018 sur la validation de l'accord par un soutien à des groupes pro-russes (petit parti pro-russe « Macédoine Unie ») et aux manifestations d'opposants à l'accord de Prespa, par la diffusion de fausses informations sur les réseaux sociaux et sur Internet.

Pourtant, sa **mobilisation a été inférieure à celle manifestée pour le Monténégro**, compte tenu de l'importance stratégique et économique (15<sup>e</sup> rang des fournisseurs du pays en 2017, 26<sup>e</sup> investisseur) moindre de la Macédoine du Nord pour Moscou.

Si ces élargissements ne sont évidemment en rien dirigés contre la Russie, **votre commission ne peut que réitérer, pour l'avenir, l'appel à la retenue qu'elle exprimait déjà lors de l'examen du projet de ratification de la convention d'accession du Monténégro à l'OTAN.**

En effet, cette question des élargissements de l'OTAN pèse lourd dans la dégradation des relations des pays occidentaux avec la Russie ces vingt dernières années.

Les incompréhensions russes sur le rôle de l'OTAN rendent d'autant plus indispensable la **poursuite du dialogue, particulièrement dans le cadre du Conseil OTAN-Russie.**

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 9 octobre 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Joëlle Garriaud-Maylam sur le projet de loi n° 676 (2018-2019) autorisant la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique nord sur l'accession de l'ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM).*

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification du Protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord. Une fois ce Protocole ratifié par l'ensemble des parties, la Macédoine du Nord deviendra le 30<sup>e</sup> pays de l'Alliance atlantique. Il est envisagé que l'accession de la Macédoine du Nord à l'OTAN puisse être entérinée lors du prochain sommet de l'OTAN à Londres en décembre prochain.

Le Sénat est saisi en premier de ce projet de loi de ratification, alors que 23 des Etats membres de l'OTAN ainsi que la Macédoine du Nord elle-même, l'ont déjà ratifié.

Je rappelle que la Macédoine du Nord est un pays des Balkans qui s'étend sur 25 700 kilomètres carrés et compte un peu plus de 2 millions d'habitants. Elle a accédé à l'indépendance en 1991 lors de la dissolution de l'ex-Yougoslavie sous le nom provisoire d'« Ancienne République yougoslave de Macédoine » (ARYM). Pays multiethnique et multiconfessionnel comme la plupart de ses voisins, elle est marquée par un important clivage entre une communauté macédonienne slavophone majoritaire et des minorités dont la principale, qui représente environ 25 % de la population, est la communauté albanaise. La cohabitation n'est pas toujours facile et les tensions intercommunautaires avaient, on s'en souvient, failli entraîner le pays dans la guerre civile au début des années 2000. Ce clivage s'est encore fait sentir lors de la crise politique qui a secoué la Macédoine du Nord en 2017. Cependant, les tensions s'apaisent progressivement et les différentes communautés partagent, en tous cas, une même aspiration à l'intégration du pays dans l'espace euro-atlantique.

Depuis son indépendance, la Macédoine du Nord a en effet fait le choix résolu de se tourner vers l'OTAN et vers l'UE. Lors de son audition, l'ambassadrice de Macédoine du Nord a fait valoir que toute la génération née après l'indépendance avait grandi dans la promesse et le rêve d'un avenir euro-atlantique. Pourtant, si le pays s'est vu accorder le statut de pays candidat à l'Alliance et le bénéfice du Plan d'action pour l'adhésion (MAP) en 1999, toute avancée est restée bloquée du fait du litige qui l'opposait à la Grèce sur la fameuse « question du nom ». Depuis 1991, en effet, la Grèce contestait l'utilisation par son voisin du nom de République de Macédoine, qui a ses yeux ne pouvait désigner la région située au nord de son territoire,

correspondant à la Macédoine antique. Lors du sommet de l'OTAN de Bucarest en 2008, qui a donné le feu vert à des négociations avec l'Albanie et la Croatie, les Alliés ont conditionné l'ouverture de négociations avec l'ARYM à la résolution de la question du nom.

Après des années de statu quo, les négociations entre les deux voisins ont repris en 2017 grâce à une volonté politique des gouvernements grec et macédonien, et ont abouti, de manière assez inattendue, à la signature de l'accord de Prespa le 17 juin 2018. Aux termes de cet accord, l'ARYM prend le nom de Macédoine du Nord, tant vis-à-vis de l'extérieur qu'au plan intérieur, et doit supprimer toute référence dans sa Constitution à la protection d'une « minorité macédonienne en Grèce ». Si la population de Macédoine du Nord a eu un peu de mal à accepter l'accord et a soutenu faiblement le référendum sur le sujet - puisque 36 % de la population seulement a voté, même si 91 % des votes ont été favorables). Cet accord n'en ouvre pas moins au pays la voie de l'accession à l'OTAN. Dès le mois suivant, en juillet 2018, les négociations d'adhésion sont lancées et aboutissent à la signature du présent protocole le 6 février 2019.

Comme pour le Monténégro, la perspective de l'adhésion à l'OTAN a été à l'origine de réformes et de progrès en Macédoine du Nord, dont font état les rapports établis chaque année dans le cadre du MAP : renforcement des standards de la police, lutte anticorruption, coopération avec Europol, adoption de documents stratégiques dans le domaine de la défense, renforcement de l'interopérabilité avec les forces de l'OTAN...

Certes, la Macédoine du Nord doit encore progresser en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption (le pays figure au 107<sup>e</sup> rang des 180 pays classés par Transparency International dans ce domaine) et contre la criminalité organisée. Ce pays est, on le sait, en proie à de nombreux trafics (stupéfiants, armes, traite d'êtres humains). Ces considérations expliquent, au demeurant, les exigences de progrès exprimées en juin 2018 par les Etats membres de l'UE au sujet de l'ouverture - recommandée par la Commission européenne - des négociations d'adhésion à l'UE puisque la Macédoine du Nord a obtenu le statut de pays candidat en 2004. Le sujet devrait être examiné de nouveau prochainement par le Conseil européen.

Néanmoins, s'agissant du dossier otanien, force est d'admettre qu'avec la signature de l'accord de Prespa, la Macédoine du Nord a surmonté le principal obstacle qui s'opposait encore à son adhésion.

La contribution financière de la Macédoine du Nord au budget de l'Alliance sera modeste puisqu'elle en représentera 0,072 % (environ 1,7 million d'euros par an). Son budget de la défense s'élève, quant à lui, à 101,3 millions d'euros en 2018, soit 1% du PIB du pays. Il devrait toutefois être augmenté de 0,2 % par an, jusqu'en 2024 afin de tendre vers l'objectif des 2%. Cet effort permettra au pays de moderniser ses forces armées, pour

l'essentiel terrestres, et surtout de renouveler leurs équipements qui sont totalement obsolètes.

En outre, la Macédoine du Nord prend part aux opérations extérieures de l'OTAN avec une contribution de 47 soldats à l'opération *Resolute Support* en Afghanistan et un soutien logistique de la KFOR au Kosovo. Elle participe également à la mission européenne Althea en Bosnie-Herzégovine et pourrait envoyer prochainement, dans le cadre d'un arrangement bilatéral avec la France, deux officiers dans l'opération EUTM RCA (qui est une mission de formation des forces de République centrafricaine), ce qui va dans le sens de nos objectifs en Afrique et constitue un signe fort de bonne volonté de la part d'un pays peu habitué à ce type de théâtre extérieur.

Mais pour l'Alliance atlantique, le principal intérêt de cette adhésion est qu'elle contribue à renforcer la stabilité des Balkans occidentaux et s'avère, à ce titre, complémentaire de celle de la Croatie (2009), de l'Albanie (2009) et du Monténégro (2017). Elle s'inscrit en effet dans la politique dite de la « porte ouverte », appliquée à l'égard des pays de l'est de l'Europe après la fin de la guerre froide et qui avait permis, avant l'élargissement aux Balkans, d'accueillir la Pologne, la République tchèque et la Hongrie en 1999, puis la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie et les Etats Baltes en 2004. Il s'agit là d'une démarche d'abord politique qui vise à conforter la sécurité des Alliés en promouvant la paix, la liberté et la démocratie. Comme l'a indiqué une des personnes auditionnées, « l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN cimente une dynamique vertueuse d'apaisement des tensions régionales ».

Pour la Macédoine du Nord, l'enjeu de l'adhésion à l'OTAN est double : outre la sécurité du pays, il s'agit surtout d'intégrer la communauté euro-atlantique et de se rapprocher de l'Union européenne.

Certes, les considérations géopolitiques ne sont pas absentes, compte tenu du rôle joué dans la région par des puissances extérieures (Russie, Chine...). Opposée aux élargissements de l'OTAN, la Russie a bien tenté d'influer sur le processus de ratification de l'accord de Prespa entre la Grèce et la Macédoine du Nord, notamment par un soutien à ses opposants dans les deux pays. Mais sa mobilisation a été moindre que celle manifestée à l'occasion de l'adhésion du Monténégro, pays avec lequel elle a davantage de liens (intérêts économiques, proximité culturelle), sans oublier son accès à la mer.

Pour autant, la Macédoine du Nord ne ressent pas de menace extérieure particulière. L'adhésion à l'OTAN est avant tout perçue – notamment par sa population – comme le corollaire d'un rapprochement avec l'UE, qui fait l'objet d'une forte aspiration, pour des raisons avant tout socio-économiques. Il représente, en effet, l'espoir d'un développement économique du pays, massivement touché par l'émigration des jeunes.

Un mot, avant de conclure sur la position française concernant cette adhésion. La France se montre traditionnellement prudente, pour ne pas dire réticente, à l'égard des élargissements de l'OTAN. Elle a pour préoccupation d'atténuer les malentendus qui pouvaient en découler dans les relations avec la Russie. Pour elle, l'élargissement de l'OTAN ne saurait être une fin en soi, toute candidature à l'adhésion devant être évaluée en fonction de sa capacité à contribuer à la stabilité de l'Alliance. S'agissant de la Macédoine du Nord, la France était opposée à l'adhésion tant que perdurait le litige sur le nom - elle a soutenu le veto grec en 2008 -. La signature de l'accord de Prespa et les progrès réalisés par la Macédoine du Nord dans le cadre du Plan d'action pour l'adhésion l'ont amené à donner le feu vert à cette adhésion.

J'ajouterai qu'il s'agit vraisemblablement du dernier élargissement de l'OTAN avant un certain temps, les perspectives demeurant lointaines pour la Bosnie-Herzégovine et, compte tenu du contexte géostratégique, le sont encore davantage pour la Géorgie et l'Ukraine. Même si le secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg a affirmé lors d'une réunion à Tbilissi le 25 mars 2019 que la Géorgie rejoindrait l'OTAN malgré l'opposition de la Russie, suite à l'engagement pris à Bucarest.

Pour conclure et compte tenu de la présentation que je viens de vous faire, vous comprendrez, mes chers collègues, que je ne peux que recommander à notre commission l'adoption de ce projet de loi de ratification qui sera examiné en séance publique le jeudi 17 octobre à 10h30. Il s'agit, je le précise, d'une séance publique demandée par notre commission car l'élargissement de l'OTAN n'est pas un acte anodin.

**M. Christian Cambon, président.** - Merci à notre rapporteur. Effectivement, c'est rare que la commission demande l'examen d'une convention en séance publique. La Macédoine du Nord est très mobilisée pour obtenir non seulement la ratification de ce protocole d'accession à l'OTAN, mais aussi l'ouverture de négociations d'adhésion à l'UE, ce qui est un sujet compliqué vis-à-vis duquel la France et l'Allemagne se montrent pour le moment réticentes.

**M. Pierre Laurent.** - Nous ne partageons pas l'idée que cette adhésion s'inscrit dans une dynamique vertueuse pour la sécurité régionale. Cette adhésion est le résultat d'un processus de long terme mené de bout en bout par les Etats-Unis qui ont voulu l'adhésion du Kosovo, de l'Albanie et de la Macédoine du Nord à l'OTAN. D'ailleurs, le Pacte USA/Adriatic signé en 2003 est bien cité sur le site du ministère des affaires étrangères de Macédoine du Nord. Certes, cette adhésion a été différée à cause du différend avec la Grèce mais il s'agit bien d'un processus d'intégration atlantique poussé par les Etats-Unis pour étendre la ligne de front avec la Russie. Avec les résultats brillants que l'on connaît pour la sécurité de la région en Ukraine. La Serbie va se trouver cernée par des pays membres de l'OTAN. Des tensions sont aussi apparues entre la Russie et la Grèce. A nos yeux, il s'agit plus de satisfaire une volonté d'étendre l'OTAN jusqu'aux

frontières de la Russie que d'encourager la stabilité régionale. J'ajoute qu'on peut se demander si c'est ce dont la Macédoine du Nord a besoin en priorité. En effet, ce pays dont 40 % de la population est en situation de pauvreté, va devoir augmenter son budget militaire. Quant à dire que son accession à l'OTAN est le premier pas vers une adhésion à l'UE, je crains plutôt qu'elle risque de renvoyer aux calendes grecques son entrée dans l'espace politique et économique européen. Pour toutes ces raisons, nous voterons contre ce projet de loi car nous considérons que cette adhésion ne permet pas de répondre - c'est même tout le contraire - aux problèmes d'intégration économique et de sécurité dans la région des Balkans.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur.** - Les Balkans ont été en permanence affectés par des soubresauts, des oppositions et des tensions. Il est donc important de créer cet espace de paix dans la région. C'est aussi un enjeu économique. Oui, la Macédoine du Nord est pauvre et le peuple macédonien espère entrer dans l'UE. Nous devons nous prononcer à ce sujet. Mais le processus d'adhésion à l'OTAN - on l'a bien vu avec le Monténégro - permet de renforcer les structures, de lutter contre la corruption et de donner de l'espoir à un pays. Concernant la Serbie, je rappelle qu'elle coopère - et de manière efficace - avec l'OTAN. Nous ne pouvons pas refuser de ratifier ce protocole.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte le rapport ainsi que le projet de loi précité, le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste votant contre, et huit sénateurs s'abstenant.*

## PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

**Mme Jadranka Causevska Dimov**, ambassadrice de Macédoine du Nord en France

**M. Guillaume Lagane**, chef du département relations bilatérales nord à la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense et **M. Renaud Dorlhiac**, chargé de mission