

Document
mis en distribution
le 13 octobre 1999

N° 1830

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation d'un accord entre le
Gouvernement de la République française et le **Gouvernement
macédonien** sur l'encouragement et la protection réciproques des
investissements,*

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **216, 368** et T.A. **138** (1998-1999)

Assemblée nationale : **1654**

Traités et conventions

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzenberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, François Loncle, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, François Léotard, Pierre Lequiller, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - Les conséquences de la crise du Kosovo pour la Macédoine	7
A - Le modèle de cohabitation entre les Slaves et la minorité albanaise a été ébranlé	7
B - Cette guerre a également remis en jeu une partie des acquis de la politique étrangère macédonienne	8
C - La crise du Kosovo a provoqué un effondrement économique et financier	10
II - Le soutien international à la Macédoine	13
A - L'aide financière 13	
B - Les relations avec l'Union européenne 15	
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis vise à autoriser la ratification d'un accord d'encouragement et de protection des investissements signé le 28 janvier 1998 entre la France et la Macédoine.

Les stipulations de cet accord sont analogues à celles des accords que la France a conclus avec de nombreux pays. Elles prévoient :

. **Le traitement juste et équitable des investisseurs.** Chaque partie s'engage à ce que les investissements de l'autre partie ne soient entravés ni en droit, ni en fait (article 3).

. **Le traitement non moins favorable que celui accordé aux investisseurs nationaux ou à ceux de la nation la plus favorisée.** Ce principe d'équité est l'objet d'une restriction traditionnelle : la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas aux privilèges accordés aux nationaux ou aux sociétés d'un Etat tiers dans le cadre d'une zone de libre-échange, d'une union douanière, d'un marché commun ou de toute autre forme d'organisation économique régionale (article 4).

. **La liberté des transferts des diverses formes de revenus que peut générer l'investissement.**

. **L'indemnisation prompte et adéquate en cas de dépossession.** Les mesures de dépossession ne peuvent être justifiées que par des raisons d'utilité publique et ne peuvent être discriminatoires ou contraires à un engagement particulier. Elles doivent donner lieu à une indemnisation évaluée par rapport à une situation économique normale, versée sans retard (article 5).

. **Le règlement des différends.** A défaut de règlement amiable, les différends entre un investisseur et un Etat peuvent être soumis à la demande de l'une des parties à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (article 7). Les différends entre les parties contractantes peuvent être soumis à un tribunal d'arbitrage (article 10).

Ces dispositions classiques sont susceptibles d'encourager les flux d'investissement entre les deux pays, flux qui sont aujourd'hui extrêmement modestes.

Le stock d'investissements étrangers était estimé à la fin de 1997 à 20 millions de dollars ; l'investissement français est constitué pour l'essentiel d'une filiale d'Alcatel. Alstom et Edf ont également des projets en Macédoine.

Les flux commerciaux ont progressé pour atteindre 467 millions de francs en 1998 et se traduisent par un excédent au profit de la France de 298 millions de francs.

Cet accord est l'occasion d'examiner la situation de la Macédoine quelques mois après un conflit qui a menacé de la déstabiliser et l'a plongée dans de graves difficultés économiques.

I - Les conséquences de la crise du Kosovo pour la Macédoine

A la veille du déclenchement de l'opération Forces alliées au Kosovo, la Macédoine était en passe de surmonter ses principales difficultés politiques et économiques.

Elle était en effet sur la voie d'un compromis s'agissant des relations entre les slavo-macédoniens et la minorité albanaise, avait nettement amélioré ses rapports avec ses voisins et connaissait une certaine reprise économique.

Chacun de ces progrès pouvait être gravement remis en cause par la guerre et surtout par l'afflux massif de réfugiés qui en a été la conséquence immédiate.

A - Le modèle de cohabitation entre les Slaves et la minorité albanaise a été ébranlé

La Macédoine est le seul membre de l'ancienne fédération yougoslave qui ait pu devenir indépendant sans aucune violence. Cette petite nation de 2,2 millions d'habitants est cependant fragilisée par sa composition ethnique. Si la majorité est composée de slavo-macédoniens, la minorité albanaise représente officiellement 23% de la population (très probablement plus de 30%) et est majoritaire dans certaines régions frontalières de l'Albanie et de la Yougoslavie. Cette minorité, dont l'intégration sociale laisse beaucoup à désirer, est travaillée par le nationalisme albanais et revendique un statut incompatible avec la Constitution de la Macédoine.

Depuis l'indépendance, cette question a toujours été l'objet d'une gestion très sage par les autorités macédoniennes. Dès 1991, la minorité albanaise a obtenu des droits qui ont fait de la Macédoine un modèle de cohabitation : notamment, l'enseignement dans la langue albanaise est autorisé dans le primaire et le secondaire et les Albanais participent à la vie parlementaire et aux coalitions gouvernementales.

En 1998, les tensions étaient encore aiguës en raison de la question de l'enseignement en albanais dans l'enseignement supérieur et de l'activisme de certaines municipalités. Au printemps 1997, les maires de Gostivar et Tetovo étaient emprisonnés pour avoir hissé des drapeaux albanais aux frontons des bâtiments publics.

Cependant, l'alternance avait permis de reprendre le dialogue sur de nouvelles bases. Depuis novembre 1998, en effet, la Macédoine est

gouvernée par un gouvernement de centre-droit dirigé par M. Ljubko Georgevski. La coalition regroupe le VRMO-DPMNE, l'Alternative démocratique de M. Vasil Tupurkovski qui se situe au centre, le DPA qui est considéré comme le plus radical des partis albanais et le parti libéral démocrate.

Le VRMO, héritier du mouvement nationaliste macédonien apparu à la fin du siècle dernier, avait boycotté le second tour des élections législatives de 1994 et défendait à l'époque des thèses nationalistes. Il était en particulier particulièrement intransigeant sur la question du statut de la minorité albanaise et sur celle des différends avec la Grèce. Par la suite, sous l'impulsion de M. Georgevski, il a renoncé à ces thèses et à sa stratégie d'opposition pour prôner une rupture avec l'héritage communiste et un rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN.

Par ailleurs, l'entrée au gouvernement du parti albanais DPA s'est faite après la conclusion d'une plate-forme de politique intérieure satisfaisant certaines revendications albanaises : attribution de postes de responsabilités, ouverture de sections universitaires en langue albanaise, décentralisation, amnistie des maires emprisonnés.

Pendant la guerre, cette coalition aurait pu se disloquer en raison de l'attachement du DPA à l'indépendance du Kosovo et des mesures de police que les autorités macédoniennes ont prises à l'égard des réfugiés. En fait, le DPA a respecté son engagement de ne pas favoriser l'implantation de l'UCK en Macédoine et a calmé les ardeurs de ses jeunes militants.

Ce comportement et le retour des réfugiés au Kosovo ont permis de conjurer le pire mais cette crise laissera des traces dans la société civile et la perspective que le Kosovo puisse un jour parvenir à l'indépendance demeure une menace redoutable pour les slavo-macédoniens.

B - Cette guerre a également remis en jeu une partie des acquis de la politique étrangère macédonienne

A la veille de la guerre, la Macédoine était parvenue à améliorer ses relations avec ses voisins sans aboutir pourtant à une normalisation complète avec aucun d'entre eux.

Après une longue crise avec la Grèce, qui se refusait à reconnaître un Etat portant le nom de Macédoine et dont les symboles et la Constitution lui apparaissaient comme une menace, un compromis partiel a permis en 1995 l'établissement de relations diplomatiques et le rétablissement des échanges. La Macédoine a accepté de modifier son

drapeau et certaines dispositions de sa Constitution. Cependant, la question de l'appellation de la Macédoine n'a pas été résolue. La densité des relations économiques et des échanges a fait passer au second plan ce litige : la Grèce est le premier investisseur et le deuxième partenaire commercial de la Macédoine ; 100.000 Macédoniens se sont rendus en Grèce en 1998. Le nouveau gouvernement a fait resurgir la question des droits de la minorité macédonienne en Grèce mais a vite battu en retraite face à la réaction très négative d'Athènes.

Avec la **Bulgarie**, qui a reconnu la République de Macédoine dès 1992 sans reconnaître l'existence d'un peuple ni d'une nation macédonienne, les conflits s'étaient également apaisés. Les deux pays sont parvenus à surmonter leur querelle linguistique à la faveur des relations anciennes établies avec le VRMO. Par une déclaration commune, signée à Sofia le 22 février 1999, les deux pays ont renoncé à toute revendication territoriale, la Bulgarie a accepté de faire référence à la « langue officielle » de la Macédoine, ce qui devrait permettre la signature, jusqu'à présent empêchée, de nombreux accords et Skopje s'est engagée à ne pas défendre les statuts et les droits de ceux qui ne sont pas ses nationaux, ce qui vise la minorité macédonienne en Bulgarie.

Les relations avec l'**Albanie** sont restées longtemps tributaires des relations inter-ethniques. L'Albanie et la Macédoine ont opéré un rapprochement spectaculaire en 1997 illustré par la signature d'une vingtaine d'accords. Le Premier Ministre albanais, M. Nano, contrairement à l'ancien Président Berisha, a cessé d'encourager l'irrédentisme albanais et son successeur, M. Majko, tout comme M. Georgevski entendaient poursuivre dans cette voie.

Avec la **Yougoslavie**, les relations sont restées longtemps tendues. La fin de la guerre en Bosnie et la levée des sanctions économiques avaient permis l'établissement de relations normales et les autorités yougoslaves s'étaient engagées à délimiter la frontière.

La guerre a porté un coup sévère à certains de ces équilibres.

Les relations avec la Grèce et la Bulgarie sortent sans doute renforcées de l'épreuve. En dépit de la sensibilité de l'opinion publique qui la portait vers une certaine compréhension à l'égard de la Yougoslavie, la Grèce s'est montrée solidaire de l'OTAN tout en se tenant à l'écart des opérations militaires et a manifesté la même solidarité avec la Macédoine. La Bulgarie, qui était placée elle aussi dans une position délicate, n'a pas davantage remis en question ses relations avec Skopje.

Avec l'Albanie, en revanche, les points de vue étaient

radicalement différents quant aux objectifs et aux moyens de l'action des alliés. Alors que l'Albanie soutenait l'indépendance du Kosovo et l'option d'une intervention terrestre, la Macédoine en restait à une stricte adhésion à la stratégie choisie par l'OTAN. Alors que l'Albanie accueillait sans restrictions les réfugiés, les autorités macédoniennes s'efforçaient de faire en sorte que leur territoire ne soit qu'une zone de transit.

Belgrade a réagi au stationnement sur le territoire macédonien de la force d'extraction par des sanctions économiques. On peut se demander aussi si le nettoyage ethnique organisé par les autorités de Yougoslavie n'avait pas pour seconde finalité de déstabiliser la Macédoine.

Le conflit est terminé et les réfugiés sont rentrés chez eux mais la Macédoine n'est pas à l'abri des menaces. L'indépendance du Kosovo relancerait infailliblement l'activisme albanais sur son territoire. De nouveaux soubresauts en Albanie, elle aussi profondément affectée par la guerre, pourraient aussi compliquer les relations entre les deux pays

C - La crise du Kosovo a provoqué un effondrement économique et financier

Traditionnellement spécialisée dans l'agriculture et la sous-traitance, victime de 1992 à 1995 des sanctions internationales contre la RFY et d'un embargo grec, la Macédoine poursuivait un processus de transition difficile (PIB de 1800 USD par habitant, réduit presque de moitié par rapport à 1991, faiblesse des investissements étrangers, chômage touchant le tiers de la population, importance du service de la dette). La Macédoine était toutefois parvenue, au prix d'efforts importants, à renouer avec une croissance modérée depuis 1996 et à maîtriser son inflation (une moyenne de 3% sur les trois dernières années 1996-1998), son équilibre budgétaire (à peine 1% en 1998) et sa balance des paiements (6% du PIB).

L'accueil des réfugiés n'a pas tant grevé les finances publiques puisqu'il a été essentiellement pris en charge par les familles albanaises de Macédoine et la communauté internationale. La fermeture du marché yougoslave a en revanche provoqué un net ralentissement de l'activité économique. 23% des exportations macédoniennes, constituées pour l'essentiel de produits agro-alimentaires, sont en effet destinées à la RFY tandis que 45% transitent sur son territoire. En outre, 40% des importations macédoniennes proviennent de Yougoslavie et sont constituées en majorité de matières premières et surtout de produits semi-dérivés destinés à alimenter les industries locales. L'arrêt des liaisons routières, ferroviaires et aériennes avec la Yougoslavie a eu pour conséquence immédiate une diminution sensible des exportations et un accroissement du chômage. Des couloirs alternatifs ont été trouvés, notamment via la Bulgarie ou la Grèce,

mais ces palliatifs ont généré un important surcoût.

Le déficit de la balance commerciale devrait augmenter sensiblement en 1999 passant de 572 millions de dollars en 1998 à plus de 700 millions. Quant au déficit de la balance des paiements courants, il va se creuser pour atteindre vraisemblablement 9% du PIB. La chute prévisible des rentrées fiscales devrait en outre déséquilibrer le budget d'Etat. En 1999, le PIB devrait régresser de 5 à 9% selon les estimations alors qu'était initialement prévue une croissance de 5%. Les besoins de financement extérieurs de l'ordre de 450 MUSD ne sont couverts qu'à hauteur de 250 MUSD.

II - Le soutien international à la Macédoine

La Macédoine peut à présent reprendre une vie normale. Des élections présidentielles se tiendront le 31 octobre 1999. Elles marqueront le départ du président Gligorov, père de l'indépendance.

Les autorités macédoniennes attendent de la communauté internationale et spécialement de l'Union européenne un soutien à la mesure de l'effort et des risques que leur pays a assumés pendant une guerre qui n'était pas vraiment la sienne.

A - L'aide financière

La Macédoine a toujours été très dépendante de l'aide internationale et les institutions internationales se sont efforcées d'accompagner au mieux ses efforts de redressement.

Le Fonds monétaire international a mis en place dès 1995 un plan triennal de facilité d'ajustement structurelle renforcée. La Banque mondiale avait mis en œuvre fin 1998 42 projets de développement et envisage une aide de 60 millions de dollars par an au cours des trois prochaines années.

En juillet 1995, la Macédoine a obtenu une consolidation de sa dette publique par le Club de Paris pour un montant estimé à 288 millions de dollars (étalement de la charge sur quinze ans).

Quant à l'Union européenne, elle est très présente en Macédoine. La Macédoine est éligible au programme Phare depuis 1996. Avant 1996, elle a bénéficié d'une assistance de 110 millions d'euros, dans le cadre d'un programme d'assistance d'urgence décidé au Conseil d'Edimbourg, et constitué pour moitié par l'aide bilatérale des Etats (la France a contribué à ce programme à hauteur de 16 millions de Francs).

Pour la période 1996-1999, elle a bénéficié de :

- 60 millions d'euros au titre du programme national Phare ;
- 40 millions d'euros au titre de la coopération transfrontalière ;
- prêt de 40 millions d'euros au titre de l'assistance macro-financière (versé en 1997 et 1998);
- 25 millions d'euros d'aide budgétaire d'urgence.

La Commission européenne a également proposé au Conseil, le 28 juillet 1999, d'attribuer une aide macrofinancière supplémentaire d'un montant maximum de 80 millions d'euros. Cette proposition est en cours d'examen, mais reste subordonnée à la conclusion préalable d'un accord

entre le FMI et la Macédoine.

La Banque européenne d'investissement peut accorder à la Macédoine des prêts destinés au financement d'infrastructures économiques dans la limite d'une enveloppe de 150 millions d'euros pour la période 1998-2000.

Les engagements cumulés de la BERD de 1991 à aujourd'hui s'élèvent à 147 millions d'euros principalement dans les secteurs financiers, des télécommunications, de l'énergie, des transports et du secteur manufacturier.

La communauté internationale s'est mobilisée pour aider la Macédoine à faire face à l'impact de la crise au Kosovo. La conférence des donateurs qui s'est tenue à Paris le 5 mai 1999 a permis de recueillir 252 millions de dollars. Ce montant couvre à hauteur de 58% les besoins de financement pour 1999 estimés par le FMI à 452 millions de dollars.

Cette assistance hors aide humanitaire se décompose comme suit :

- aide budgétaire d'urgence de 25 millions d'euros accordée en mai 1999, suite à la décision du Conseil Affaires générales du 8 avril, destinée principalement à renforcer les secteurs de la santé, de l'éducation et les programmes sociaux (supra) ;
- différé accordé par le Club de Paris au titre de la dette publique pour l'année 1999 estimé à 25 millions de dollars (éventuellement renouvelable en 2000) ;
- aide du FMI de 30 millions de dollars subordonnée à la conclusion d'un accord de confirmation ;
- aide de la Banque mondiale de 50 millions de dollars au titre d'un prêt d'urgence.

A cette aide multilatérale, il convient d'ajouter les engagements émanant, à titre bilatéral, de différents pays et dont les plus significatifs sont les suivants :

- France : 118 millions de francs ;
- Etats-Unis : 22 millions de dollars ;
- Japon : 20 millions de dollars ;
- Allemagne : 40 millions de DM ;
- Pays-Bas : 10 millions de dollars.

En 1999 et en raison des événements du Kosovo et de leur répercussion sur l'économie du pays, l'aide bilatérale de la France a été importante. Hors aide aux réfugiés, notre engagement se décompose comme suit :

- une aide budgétaire de 45 millions de francs (protocole signé le 1^{er} mai 1999) affectés aux besoins suivants :

- . 20 MF pour l'aide sociale aux familles démunies,
- . 15 MF pour l'aide à 15000 nouveaux chômeurs,
- . 5 MF pour la construction et l'entretien de camps de réfugiés,
- . 5 MF pour des programmes médicaux de base ;

- suspension du service de la dette publique pendant un an pour un montant de 23 millions de francs ;

- un don d'ajustement structurel pour un montant de 50 MF est en cours d'examen ;

- aide de la coopération décentralisée ;

- éligibilité au fonds pour les Balkans doté de 100 MF et destiné à appuyer dans la région des projets de développement économique.

B - Les relations avec l'Union européenne

Comme tous les Etats des Balkans, la Macédoine aspire à conclure un accord d'association avec l'Union européenne comme première étape vers l'adhésion.

Avant la crise du Kosovo, l'Union répondait à cette demande en considérant que la conclusion d'un accord d'association supposait la réunion de nombreuses conditions et qu'il convenait d'appliquer, dans un premier temps, l'accord de coopération entré en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Ce dernier accord institue un cadre de coopération très large et comporte un régime préférentiel en matière commerciale mais est en-deça de ce que prévoient les accords d'association.

La crise du Kosovo a conduit l'Union à ajuster sa politique sans satisfaire toutefois la demande macédonienne d'ouvrir le plus vite possible les négociations d'un accord d'association. **Le Conseil européen de Cologne, les 3 et 4 juin 1999, a proposé aux Etats des Balkans un nouveau type de relation contractuelle : les accords de stabilisation et d'association, que l'on peut analyser comme étant à mi-chemin des accords de coopération et des accords d'association traditionnels.**

Les directives de négociation proposées par la Commission européenne s'agissant de la Macédoine sont similaires à celles ordinairement arrêtées pour les accords d'association. Elles prévoient : l'établissement d'un dialogue politique, la constitution progressive d'une zone de libre-échange couvrant les biens et les services, la mise en œuvre des dispositions relatives au marché unique, l'engagement de la Macédoine

d'ajuster progressivement sa législation sur celle de l'Union, le développement des coopérations dans de multiples domaines, notamment celui de la justice et des affaires intérieures.

Cependant, cet accord ne saurait être considéré comme un raccourci vers l'adhésion dont la perspective n'est pas mentionnée contrairement à ce que prévoit habituellement un accord d'association.

Par ailleurs, et c'est la disposition la plus novatrice, l'accord de stabilisation et d'association prévoit un mécanisme destiné à encourager la coopération entre les Etats des Balkans. Les Etats ayant conclu un tel accord avec l'Union devront engager entre eux des négociations en vue de conclure une convention de coopération régionale. Ces conventions régionales contiendront des dispositions analogues à celles des accords de stabilisation : dialogue politique, libre-échange, etc.

La Commission européenne entend ainsi éviter l'écueil de relations contractuelles qui seraient purement bilatérales entre l'Union et chaque Etat des Balkans. Elle indique clairement que la conclusion de ces conventions est une condition de la poursuite du développement des relations avec l'Union.

Ces propositions ont le mérite d'étoffer de manière significative les relations entre l'Union et la Macédoine et d'inciter les Etats des Balkans à s'entendre mais elles comportent un risque : celui que les Etats les plus méritants ne puissent approfondir leurs relations avec l'Union européenne par la faute de leurs voisins.

CONCLUSION

Au bénéfice de ces observations, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 6 octobre 1999.

Après l'exposé du Rapporteur et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (no 1654).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 1654).

N°1830. - RAPPORT de M. François LONCLE (*au nom de la commission des affaires étrangères*) sur le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 1654), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement macédonien sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements