



N° 2429

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 novembre 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA 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 MIREILLE CLAPOT  
Députée

---

AVIS

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

PAR M. PHILIPPE FOLLIOU  
Député

---

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2344.

Sénat : 676 (2018 2019), 38, 39 et T.A. 7 (2019 2020).



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN LONG PROCESSUS : LE RAPPROCHEMENT DE LA MACÉDOINE DU NORD AVEC L'OTAN ET L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS SON INDÉPENDANCE EN 1991</b> .....	7
<b>A. DES TENSIONS HÉRITÉES DES CONDITIONS DE L'INDÉPENDANCE ENFIN APAISÉES</b> .....	7
1. De l'Ancienne République yougoslave de Macédoine à la République de Macédoine du Nord .....	7
2. La question des minorités apaisée par les perspectives d'adhésion à l'Union européenne de la Macédoine du Nord et de l'Albanie .....	8
3. Des risques communs à toute la région balkanique .....	8
<b>B. UN RAPPROCHEMENT CONSTANT AVEC LA ZONE EURO-ATLANTIQUE</b> .....	9
1. L'OTAN .....	9
2. Des négociations d'adhésion à l'Union européenne non ouvertes .....	9
<b>C. UNE ADHÉSION À LA SPHÈRE EURO-ATLANTIQUE : LA PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT ISSU DES ÉLECTIONS DE DÉCEMBRE 2016</b> ....	11
<b>II. UNE ADHÉSION FONDÉE MAIS QUI ADVIENT AU MOMENT OÙ LE SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE EST À REFONDER</b> .....	13
<b>A. UN PROTOCOLE QUI NE SOULÈVE AUCUNE DIFFICULTÉ</b> .....	13
1. Un texte classique .....	13
2. Vingt-six ratifications déjà intervenues parmi les membres de l'OTAN .....	13
<b>B. UNE DEMANDE JUSTIFIÉE ET DES PRÉPARATIFS AVANCÉS</b> .....	13
1. L'article 10 du traité de Washington et la déclaration du sommet du pays de Galles .....	13
2. Les modalités d'accession .....	14
3. Des forces de défense à proportion du pays, mais déjà engagées dans la coopération .....	14
a. Des forces modestes encore en cours de modernisation .....	14

b. La Macédoine du Nord déjà engagée sur plusieurs théâtres d'opération .....	15
c. Un processus d'intégration à l'OTAN en cours .....	15
C. DES CONSÉQUENCES TRÈS LIMITÉES.....	15
1. Le trentième membre d'une Alliance purement défensive.....	15
2. L'absence d'implication sur les demandes des autres pays candidats et sur le cas de l'Ukraine.....	16
a. Une prudence dans la politique de la porte ouverte, de la part de l'OTAN .....	16
b. La Bosnie-Herzégovine .....	17
c. La Géorgie.....	17
d. Le cas spécifique de l'Ukraine .....	18
3. Une adhésion qui ne peut être qualifiée de provocation vis-à-vis de la Russie....	19
a. Une nécessaire politique de dialogue et de fermeté à l'égard de la Russie.....	19
b. La sécurité des Balkans à la suite du rapprochement russo-turc .....	20
D. UN MESSAGE DE PAIX ET DE STABILITÉ ESSENTIEL POUR LA RÉGION DES BALKANS OCCIDENTAUX.....	20
E. AU-DELÀ DE LA MACÉDOINE DU NORD À L'OTAN, L'URGENCE DE CONSTRUIRE UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOME .....	21
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE .....</b>	<b>35</b>
<b>AVIS DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>37</b>

## INTRODUCTION

L'Alliance atlantique a été fondée en 1949 au début de la guerre froide, par le traité de Washington, pour impliquer les États-Unis et le Canada dans la défense de l'Europe occidentale contre le risque d'une expansion militaire de l'Union soviétique. Douze États en sont membres fondateurs : la Belgique, le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada.

La Grèce et la Turquie ont adhéré à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1952. L'Allemagne y a adhéré en 1955, six ans après la constitution de la République fédérale, et l'Espagne en 1980, soit cinq ans à peine après le retour de la démocratie.

L'objectif essentiel et immuable de l'alliance consiste en la sauvegarde de la liberté des peuples qui la constituent. La clause d'assistance mutuelle de l'article 5 du traité, qui s'inscrit dans le seul exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, et qui prévoit qu'une attaque armée dirigée contre l'un de ses membres est considérée comme une attaque contre l'ensemble de ses membres, en est le principal outil.

Après 1989 et la fin de la menace immédiate incarnée en son temps par l'Union soviétique, l'OTAN a dû se transformer et ajouter à la mission de défense collective de ses membres la dimension nouvelle des opérations de stabilisation et de gestion de crise et établir avec les pays tiers, notamment ceux de son voisinage, une démarche de partenariat. Elle a su ainsi devenir un instrument de stabilité incarné par différentes opérations dont la plus importante est intervenue en Afghanistan. En 2003, en effet, elle a pris le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), déployée depuis 2001 au titre de la résolution 1384 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et chargée d'assister les autorités afghanes, parallèlement à l'opération *Enduring Freedom* menée par les États-Unis.

Pour assurer ses missions, son budget annuel est de 2,5 milliards d'euros, réparti entre les alliés selon une clé de répartition basée sur le revenu national brut de chaque État.

La diversification de ses missions s'est accompagnée de son élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale dix ans après la chute du mur de Berlin : en 1999, l'adhésion a concerné la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ; en 2004, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie ; en 2009, la Croatie et l'Albanie et enfin, en 2017, le Monténégro. L'alliance compte aujourd'hui vingt-neuf membres.

Chaque protocole permettant l'adhésion de l'un de ces nouveaux États a été soumis au Parlement en vue de sa ratification en France, en raison de

l'importance politique de tout élargissement de l'OTAN résultant de l'obligation de porter assistance en cas d'attaque contre l'un des membres.

De même que l'élargissement de l'Union européenne, l'élargissement de l'OTAN a laissé à l'écart, au cœur de l'Europe, la plupart des États des Balkans occidentaux, issus de l'éclatement de la Yougoslavie : la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine du Nord, le Kosovo et la Serbie après l'adhésion du Monténégro en 2017.

Le présent projet de loi, adopté par le Sénat le 17 octobre 2019, autorise la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Macédoine du Nord près de trois ans après celui concernant le Monténégro. La Macédoine du Nord présente un enjeu géostratégique certes limité de 25 713 kilomètres carrés, d'un peu plus de 2 millions d'habitants et dont le produit intérieur brut (PIB) s'élève à 9,7 milliards d'euros<sup>(1)</sup>, mais cette adhésion vient sanctionner la fin d'un long processus visant à installer cette République issue de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie dans son environnement immédiat. Il envoie également un message de stabilité, de paix et de développement aux pays de la région, à la confluence entre les mondes slave, grec, latin et turc, qui ont naturellement leur place l'espace de sécurité euro-atlantique dès lors qu'ils le souhaitent et qu'ils en remplissent les conditions. Parallèlement, la perspective d'une adhésion à l'Alliance atlantique de la Macédoine du Nord ne constitue une provocation ni à l'égard de la Russie, dès lors que contrairement à l'Ukraine ou à la Géorgie, elle ne fait pas partie « l'étranger proche » de ce pays, ni à l'égard de la Turquie, déjà membre de l'OTAN.

En définitive, au moment où de nombreuses questions se posent quant à la sécurité collective en Europe et sur lesquelles le rapport reviendra, il apparaît fondamental d'arrimer solidement la région des Balkans à l'ensemble euro-atlantique, afin de ne pas laisser une large sous-région européenne dans une incertitude stratégique préjudiciable pour l'ensemble des acteurs, et notamment pour notre sécurité.

C'est dans cette perspective que votre rapporteure se prononce en faveur de l'adoption du présent projet de loi, qui permettra d'autoriser l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN, avant le sommet qui se tiendra les 3 et 4 décembre 2019 à Londres à l'occasion du soixante-dixième anniversaire de l'Alliance.

---

(1) Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères, chiffres 2017.

## I. UN LONG PROCESSUS : LE RAPPROCHEMENT DE LA MACÉDOINE DU NORD AVEC L'OTAN ET L'UNION EUROPÉENNE DEPUIS SON INDÉPENDANCE EN 1991

### A. DES TENSIONS HÉRITÉES DES CONDITIONS DE L'INDÉPENDANCE ENFIN APAISÉES

#### 1. De l'Ancienne République yougoslave de Macédoine à la République de Macédoine du Nord

À la suite des déclarations d'indépendance slovène puis croate, la République yougoslave de Macédoine est le troisième État issu de la fédération yougoslave à déclarer son indépendance en septembre 1991 sous le nom de République de Macédoine.

Elle doit alors faire face à l'opposition de la Grèce qui considère que le nouvel État s'approprie le nom d'une de ses provinces – la province de Thessalonique – et s'approprie son héritage culturel notamment celui issu de l'Antiquité. Le pays adhère à l'ONU sous le nom de « Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) » et c'est sous ce nom que la France a reconnu le pays le 11 janvier 1994.

La question du nom, demeurée pendant un quart de siècle durant, a longtemps obéré l'intégration du pays dans son environnement européen. En effet, la Grèce a fait obstacle à l'ouverture des négociations d'adhésion à l'Union européenne (UE) tant qu'un accord sur le nom ayant une portée « *erga omnes* », c'est-à-dire s'appliquant également en droit interne nord-macédonien, ne serait pas trouvé. Pourtant, le pays a obtenu le statut de pays candidat en novembre 2005, et la Commission européenne a recommandé l'ouverture des négociations dès le 1<sup>er</sup> octobre 2009. Parallèlement et pour les mêmes raisons, la Macédoine du Nord n'a pas pu adhérer à l'OTAN lors du sommet de Bucarest en 2008. En effet, l'adhésion a été conditionnée à « *une solution mutuellement acceptable [avec la Grèce] à la question du nom* ».

Après la crise politique qu'a traversée l'ARYM entre mai 2014 et mai 2017 où les élections législatives n'ont pas dégagé de majorité claire capable de diriger le pays, le Premier ministre de cette République parlementaire, M. Zoran Zaev, a fixé comme priorité la résolution du nom afin de reprendre les négociations d'adhésion à l'OTAN et à l'UE. Un accord bilatéral avec la Grèce a enfin pu être signé le 17 juin 2018, sur les rives du lac Prespa sous l'égide du médiateur des Nations unies. L'accord de Prespa, conclu en dépit de l'opposition conjointe des milieux nationalistes et des responsables religieux des deux rives du lac, scelle une véritable réconciliation avec la Grèce et prévoit un approfondissement des relations.

Ce pays, désormais dénommé « Macédoine du Nord » a modifié sa constitution et ratifié l'accord à la suite d'un référendum ayant reçu 91 % de

« oui » pour un taux de participation de seulement 37 % le 30 septembre 2018. De son côté, le Parlement grec, à l'époque dominé par le parti *Syriza*, s'est prononcé à une courte majorité pour la ratification de l'accord de Prespa le 12 février 2019.

## **2. La question des minorités apaisée par les perspectives d'adhésion à l'Union européenne de la Macédoine du Nord et de l'Albanie**

La population de Macédoine du Nord est majoritairement slave et de religion orthodoxe. Cependant, le pays abrite une forte population albanaise représentant près d'un quart des habitants, ainsi que des Macédoniens turcs et roms.

À la suite de la guerre du Kosovo de 1999, les tensions entre Slaves et Albanais ont conduit à des affrontements et à la constitution d'une « armée de libération nationale », l'UCK-M, ayant pour objectif de rattacher les régions du Nord-Ouest, à majorité albanaise, au Kosovo, nouvellement détaché de la Serbie. En vue de mettre fin à ces tensions, les accords d'Ohrid, signés en août 2001, octroient une plus large autonomie interne, à la population albanaise de Macédoine du Nord.

Près de vingt ans après la fin des derniers affrontements liés à l'éclatement de la Yougoslavie – Kosovo en 1999 et Macédoine en 2001 –, le risque d'un nouveau conflit dans cette partie des Balkans est faible. La présence militaire internationale dans la région a beaucoup diminué, avec notamment trois mille soldats de l'OTAN au Kosovo, mais gouvernements et populations demeurent attachés à cette présence, perçue comme rassurante et dissuasive.

Les relations entre la Macédoine du Nord et l'Albanie se sont apaisées dès lors que ce dernier pays a cessé de soutenir l'irrégentisme albanaise chez son voisin dans la perspective d'une adhésion conjointe à l'Union européenne que la Commission européenne a fixé à l'année 2030 dans sa nouvelle stratégie dévoilée le 6 février 2018. L'appartenance à un espace plus vaste permet, à l'instar de ce qui s'est produit pour les minorités hongroises de Slovaquie et de Roumanie, de marier la diversité des appartenances avec la garantie du respect des droits et de la citoyenneté de chacun.

## **3. Des risques communs à toute la région balkanique**

La Macédoine du Nord, comme l'ensemble des pays de la région, est confrontée à des problèmes de sécurité de trois ordres :

– de par sa situation géographique, elle est située sur les routes migratoires venant du Proche et Moyen-Orient et d'Afghanistan. Elle est bordée à l'est par la Bulgarie, premier pays d'arrivée pour nombre d'Afghans et de Pakistanais, et au sud, par la Grèce, qui a dû faire face depuis 2015 à l'afflux de réfugiés de Syrie et d'Irak. L'ambassadrice de Macédoine du Nord que votre rapporteure a auditionnée a rappelé que son pays n'avait pas mis en place de camps de réfugiés au plus fort

de la crise migratoire, dès lors que les migrants ne voulaient pas déposer de demande d’asile dans son pays mais qu’il avait appliqué tous les standards de l’Union européenne. Votre rapporteure souligne l’importance d’intégrer le pays dans le système de sécurité euro-atlantique afin de s’assurer de la pleine coopération du pays en cas de nouvelle crise aiguë ;

– le risque terroriste n’est pas exclu dans le pays même si à ce jour, la Macédoine du Nord n’a connu aucun attentat d’ampleur. Le pays n’a pas été confronté à des départs de ses ressortissants pour la Syrie et l’Irak ;

– enfin, la Macédoine du Nord est comme l’ensemble de ses voisins sur la ligne de fracture entre l’Est et l’Ouest. Le rapport reviendra plus loin sur les implications sur la question plus large des relations russo-européennes et turco-européennes. En tout état de cause, il apparaît indispensable d’accueillir les Nord-Macédoniens dans un ensemble de défense euro-atlantique afin de stabiliser l’ensemble de la région.

## **B. UN RAPPROCHEMENT CONSTANT AVEC LA ZONE EURO-ATLANTIQUE**

### **1. L’OTAN**

La Macédoine du Nord a manifesté au lendemain de son indépendance sa volonté de se rapprocher de l’OTAN.

Elle a en effet adhéré dès juillet 1996 à la convention sur le statut des forces (SOFA) du Partenariat pour la paix (PPP) – convention entre les parties au traité de l’Atlantique Nord et les autres États participant au partenariat pour la paix du 19 juin 1995, facilitant la coopération et la tenue d’exercices dans le cadre du programme du PPP. Manifestant la volonté d’aller au-delà, la Macédoine du Nord a été invitée à rejoindre le Plan d’action pour l’adhésion (MAP) en 1999.

Toutefois, le sommet de l’OTAN à Bucarest en avril 2008 a conditionné l’adhésion de la Macédoine du Nord à la conclusion d’un accord avec la Grèce sur le nom du pays. Cette condition a été rappelée au sommet de Bruxelles de juillet 2018.

Le 6 février 2019, après que la Macédoine du Nord s’est acquittée de ses obligations relatives à l’accord de Prespa, les vingt-neuf pays alliés et le gouvernement nord-macédonien ont signé le protocole d’adhésion du pays à l’OTAN.

### **2. Des négociations d’adhésion à l’Union européenne non ouvertes**

La Macédoine du Nord s’est vue reconnaître le statut de pays candidat lors du Conseil européen du 16 décembre 2005 après avoir signé un accord de stabilisation et d’association (ASA) le 20 mars 2004.

Le premier bilan annuel concernant ce pays est remis par la Commission européenne le 8 novembre 2006 et salue les progrès « *pour respecter les critères politiques* ». Le pays a alors obtenu, en même temps que la Serbie et le Monténégro, la levée de l'obligation de visas pour ses citoyens souhaitant se rendre dans un pays de l'Union européenne.

Le litige avec la Grèce et portant sur le nom a gelé le dossier nord-macédonien et ce, malgré le vote positif du Parlement européen sur l'ouverture des négociations d'adhésion en mai 2013.

La Commission européenne a, une nouvelle fois, recommandé d'ouvrir les négociations d'adhésion en avril 2018. Le « paquet-élargissement » contenait pour la première fois une recommandation non conditionnée d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord et l'Albanie.

Après avoir repoussé une première fois la décision, le Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019 a, une nouvelle fois repoussé l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord.

Dans la déclaration finale, il a été constaté que, pour la Macédoine du Nord, des progrès substantiels restent encore à réaliser concernant notamment la réforme de la justice et le renforcement de l'État de droit. Il est à souligner que l'Union européenne contribue au financement de ces réformes par le biais des instruments de pré-adhésion correspondant pour la période 2014-2020 à un montant de 664,2 millions d'euros.

Pour l'Union Européenne, la priorité est désormais de renouveler l'approche du processus d'adhésion, afin d'accompagner de manière plus concrète les pays des Balkans Occidentaux dans les réformes nécessaires au plein respect de l'État de droit et de manière générale à l'application de l'acquis européen. Des propositions en ce sens émergent, comportant une association graduelle en sept blocs (état de droit, éducation et recherche, emploi, santé, social, ...) porteuse de bénéfices concrets aux populations et basée sur un principe de réversibilité. Il appartiendra aux institutions européennes de préciser cette démarche et de fixer un nouveau calendrier.

Votre rapporteure souligne donc que la possibilité d'une adhésion dans un temps prévisible doit demeurer ouverte afin de ne pas désespérer le peuple nord-macédonien et donner une perspective d'avenir à sa jeunesse. Dans cette optique, la France doit être présente aux côtés des pays balkaniques en général et de la Macédoine du Nord en particulier.

Après le dernier Conseil européen, le Président de la République de Macédoine du Nord Pendarovski a été reçu à Paris par le Président Macron le 11 Novembre. Le premier ministre nord-macédonien, Zaev, après une première réaction de déception et d'alerte sur les risques, a annoncé des élections anticipées et réaffirmé son souhait d'ouvrir rapidement les chapitres de négociation.

### **C. UNE ADHÉSION À LA SPHÈRE EURO-ATLANTIQUE : LA PRIORITÉ DU GOUVERNEMENT ISSU DES ÉLECTIONS DE DÉCEMBRE 2016**

Fort de sa longévité, les gouvernements successifs de M. Nikola Gruesvki – Premier ministre depuis 2006 – ont pris une tournure de plus en plus autoritaire et ont été émaillés de scandales touchant aux trucages des élections générales, aux systèmes d’écoutes illégaux d’opposants politiques mais également à la corruption touchant des proches du pouvoir.

Fin 2014, la volonté du gouvernement de contrôler l’enseignement supérieur a conduit aux plus grandes manifestations depuis l’indépendance. Le boycott du Parlement par l’opposition social-démocrate et l’usure d’un pouvoir soutenu par les autorités russes sont les raisons de la plus longue crise politique de la jeune histoire du pays entre 2014 et mai 2017 sans que les élections législatives du 11 décembre 2016 ne dégagent de majorité claire. Le Premier ministre Gruevski et son principal opposant, le leader du parti social-démocrate Zoran Zaev, proclamant tous deux leur victoire.

La formation du nouveau Gouvernement n’a pu intervenir que le 31 mai 2017. Le nouveau Gouvernement est dirigé par le chef du parti SDSM (social-démocrate), M. Zoran Zaev. Il associe le SDSM et deux partis de la communauté albanaise, et s’appuie sur une courte majorité au Parlement où le soutien des députés de la communauté albanaise est essentiel. Les élections municipales d’octobre 2017 ont vu une nette victoire de la coalition actuellement au pouvoir qui a notamment gagné la capitale, Skopje.

Dès le début de son mandat, le nouveau Gouvernement a fixé comme priorité l’adhésion à l’OTAN et l’ouverture des négociations d’adhésion avec l’UE. Pour cela, après avoir engagé les pourparlers qui ont conduit aux accords de Prespa avec la Grèce, il a signé un accord de coopération et de bon voisinage avec la Bulgarie en août 2017. L’accord d’adhésion à l’OTAN vient parachever ce processus.

La question de l’adhésion du pays à l’OTAN fait aujourd’hui l’objet d’un large consensus. L’ensemble des partis politiques y est favorable, à l’exception notable du parti pro-russe, Macédoine unie.



## **II. UNE ADHÉSION FONDÉE MAIS QUI ADVIENT AU MOMENT OÙ LE SYSTÈME DE SÉCURITÉ COLLECTIVE EST À REFONDER**

### **A. UN PROTOCOLE QUI NE SOULÈVE AUCUNE DIFFICULTÉ**

#### **1. Un texte classique**

Le texte du protocole, classique, clair et concis ne soulève aucune difficulté.

L'article 1<sup>er</sup> fixe la procédure permettant l'accession de la Macédoine du Nord au traité de Washington du 4 mars 1949. Il prévoit l'envoi par le secrétaire général de l'OTAN au gouvernement nord-macédonien d'une invitation à l'adhésion au traité de l'Atlantique Nord.

Conformément à l'article 10, la Macédoine du Nord deviendra partie au traité à la date du dépôt de son instrument d'accession.

L'article 2 stipule que le protocole entrera en vigueur lorsque toutes les parties au traité auront notifié leur approbation au gouvernement des États-Unis, qui est l'État dépositaire du traité de Washington. Il s'agit des vingt-neuf États membres de l'OTAN.

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

#### **2. Vingt-six ratifications déjà intervenues parmi les membres de l'OTAN**

À la date de la rédaction du présent rapport, vingt-six États sur les vingt-neuf que compte l'OTAN ont d'ores et déjà ratifié la convention d'adhésion de la Macédoine du Nord. Outre la France, seuls les Pays-Bas et l'Espagne, pour des raisons de calendrier pour le premier pays et d'absence de gouvernement pour le second, n'ont pas encore achevé le processus de ratification.

Il est à noter que la Grèce, qui a bloqué depuis 1991 l'intégration de la Macédoine du Nord, fait partie des premiers pays ayant ratifié le protocole. L'Albanie, dont les liens avec la Macédoine du Nord sont intenses et non exempts de conflictualité, également.

### **B. UNE DEMANDE JUSTIFIÉE ET DES PRÉPARATIFS AVANCÉS**

#### **1. L'article 10 du traité de Washington et la déclaration du sommet du pays de Galles**

L'élargissement de l'OTAN est prévu à l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord. Celui-ci dispose que peut accéder au traité tout « *État européen*

*susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord ».*

Le principal critère de l'élargissement est donc la contribution à la sécurité de l'espace euro-atlantique.

Lors du sommet de l'OTAN du pays de Galles (4-5 septembre 2014), les Alliés ont rendu explicite une autre dimension, indiquant que le contexte stratégique actuel impliquait plus que jamais pour les candidats de partager les valeurs et les principes sur lesquels reposait l'Alliance.

## **2. Les modalités d'accession**

L'adhésion ou l'accession à l'OTAN obéit à des modalités (et non des critères), qui font l'objet d'une certaine souplesse.

L'OTAN met en place des instruments visant à faciliter la mise en œuvre des réformes nécessaires à ces exigences : le Plan d'action pour l'adhésion (*Membership Action Plan*, ou MAP) et son principal instrument, le Programme national annuel (*Annual National Programme*, ou ANP), programme de réformes défini, en consultation avec les Alliés, par le pays candidat. Les candidats à l'adhésion sont considérés, en premier lieu, à l'aune de leur capacité à « *contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord* ».

## **3. Des forces de défense à proportion du pays, mais déjà engagées dans la coopération**

### ***a. Des forces modestes encore en cours de modernisation***

L'effort de défense de la Macédoine du Nord représente 135 millions d'euros, soit 1,2 % du PIB. Il devrait être progressivement porté à 2 % à l'horizon 2024, dont 20 % seront alloués à la modernisation des forces armées au cours des dix prochaines années.

Le Président de la République nord-macédonien a autorisé la future structure des forces et un plan détaillé pour la transformation des forces armées est en cours d'élaboration. Il comprend des emplacements de développement stratégique et une séquence temporelle pour la préparation opérationnelle initiale et finale des commandements et des unités de l'armée.

Par ailleurs, la stratégie nationale de cyberdéfense (2018-2022) a été adoptée. Son objectif est de renforcer les capacités nationales pour faire face aux cybermenaces.

### ***b. La Macédoine du Nord déjà engagée sur plusieurs théâtres d'opération***

La Macédoine du Nord contribue d'ores et déjà à la sécurité partagée :

– en Afghanistan, notamment par le biais de treize officiers d'état-major affectés au commandement de la formation, des conseils et de l'assistance à Kaboul et d'une contribution financière au fonds fiduciaire de l'armée nationale afghane (ANA) ;

– en Irak et en Syrie en tant que membre de la coalition mondiale pour la lutte contre *Daesh*, par le biais d'une contribution financière au renforcement des capacités de défense et de sécurité notamment en soutien de l'École de médecine militaire dans la région de Taji en Irak ;

– au Liban avec trois officiers d'état-major dans le cadre de la mission onusienne, la FINUL.

### ***c. Un processus d'intégration à l'OTAN en cours***

Le gouvernement nord-macédonien a adopté le plan de capacités de défense pour le développement à long terme pour la période 2019-2028 visant à la modernisation et à l'équipement de l'armée conformément aux besoins du pays et aux normes de l'OTAN.

Sur la base de ce plan, la Macédoine du Nord a élaboré le plan national d'intégration à l'OTAN. Il s'agit d'un plan quinquennal fixant toutes les tâches d'intégration et divisé en plusieurs domaines différents : administration, modernisation et équipement, structure de la force, formation et exercices logistiques, intégration du système de défense aérien et cyberdéfense.

Sur le plan opérationnel, la Macédoine du Nord a participé à différents exercices organisés par l'OTAN dans le but de réaliser l'interopérabilité avec d'autres forces armées de l'Alliance. Entre le 5 et le 9 juin dernier, l'armée nord-macédonienne a organisé l'exercice militaire *Decisive Strike* avec l'Albanie, la Bulgarie, les États-Unis, la Lituanie et le Monténégro engageant 2 700 participants.

## **C. DES CONSÉQUENCES TRÈS LIMITÉES**

### **1. Le trentième membre d'une Alliance purement défensive**

Les conséquences de l'accession de la Macédoine seront très limitées pour l'OTAN.

Le seul changement sera de simplifier les procédures pour les actions dans le cadre de l'OTAN (entraînement, déplacements de militaires) en les alignant sur celles de droit commun entre alliés, établies par la convention dite SOFA OTAN

entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces, signée à Londres le 19 juin 1951.

Aucun projet de stationnement de forces étrangères sur le sol nord-macédonien, y compris américaines, ou d'installations militaires étrangères, ne figure à l'ordre du jour, selon les éléments communiqués.

Pour ce qui concerne les obligations résultant de la mise en œuvre de la clause d'assistance mutuelle de l'article 5, l'Alliance aura juridiquement un membre supplémentaire bénéficiaire du principe de la défense collective. L'effet reste assez limité compte tenu de l'environnement dans lequel se situe la Macédoine du Nord.

## **2. L'absence d'implication sur les demandes des autres pays candidats et sur le cas de l'Ukraine**

### ***a. Une prudence dans la politique de la porte ouverte, de la part de l'OTAN***

Le sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008 a été le sommet de l'élargissement.

Le paragraphe 18 de la déclaration des chefs d'État et de Gouvernement, du 3 avril 2008, a en effet déclaré que « *le processus d'élargissement en cours à l'OTAN est une réussite historique, qui a permis de faire avancer la stabilité et la coopération, et de nous rapprocher de notre but commun, d'une Europe entière et libre, unie dans la paix, dans la démocratie et par des valeurs communes. Conformément à l'article 10 du traité de Washington, la porte de l'OTAN restera ouverte aux démocraties européennes désireuses et capables d'assumer les responsabilités et les obligations liées au statut de membre. Nous rappelons que les décisions concernant l'élargissement sont du seul ressort de l'OTAN* ».

Ensuite, ont notamment été mentionnés comme bénéficiaire de cette politique de la porte ouverte, non seulement l'Albanie et la Croatie, qui ont adhéré en 2009, mais aussi l'Ukraine, la Géorgie, ainsi que l'ARYM, le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine auxquels des perspectives ont été offertes.

Après cet élan, et notamment suite à la guerre en Géorgie en 2008 qui a vu les troupes russes pénétrer profondément en territoire géorgien et reconnaître formellement l'indépendance de deux provinces géorgiennes, l'Abkhazie et l'Ossétie du sud, les sommets sont restés plus prudents concernant notamment les anciennes Républiques soviétiques, en ligne d'ailleurs avec les positions françaises.

### ***b. La Bosnie-Herzégovine***

Pays candidat à l'OTAN, la Bosnie-Herzégovine n'a pas progressé sur la question de la répartition de ses propriétés de défense entre l'État bosnien et les entités fédérées.

Par conséquent, elle n'a pas encore été en mesure de présenter un programme national annuel (ANP).

### ***c. La Géorgie***

Les conclusions du sommet de Bruxelles en juillet 2018 ont été très favorables à la Géorgie, comme elles l'ont été à l'Ukraine.

En effet, elles ont précisé : « *Nous réitérons la décision prise au sommet de Bucarest, en 2008, à savoir que la Géorgie deviendra membre de l'Alliance, le MAP faisant partie intégrante du processus ; nous réaffirmons tous les éléments de cette décision, ainsi que les décisions ultérieures. Nous saluons les progrès significatifs accomplis depuis 2008. Nous nous félicitons du rôle central joué par la Commission OTAN-Géorgie et par le programme national annuel ces dix dernières années s'agissant d'approfondir le dialogue politique et la coopération entre l'OTAN et la Géorgie. (...).* »

Cependant, depuis, la crise géorgienne de l'été 2008, qui a porté atteinte à l'intégrité territoriale du pays, la situation n'a pas avancé comme initialement prévu. La Géorgie n'a pu accéder au MAP, en raison du jeu d'équilibre avec la Russie.

Pour autant, la Géorgie est un partenaire militaire clé de l'OTAN et de la France : elle contribue avec 750 soldats à la mission *Resolute Support* de l'OTAN en Afghanistan comme l'a rappelé le communiqué final du sommet de Bruxelles. Elle est également intervenue aux côtés de la France en République centrafricaine où elle a fourni 150 soldats dans le cadre de l'opération EUFOR RCA, ce qui constituait le plus important contingent des forces européennes présentes dans le pays.

Le rapprochement entre l'OTAN et la Géorgie passe d'abord par la pleine utilisation par la Géorgie de l'outil que sont les programmes nationaux annuels (ANP). Le programme géorgien vise à renforcer les défenses du pays ainsi que l'aptitude des forces armées à travailler côte à côte avec celles de l'OTAN. Il porte sur le conseil et la formation, un renforcement de la liaison, des exercices multinationaux, et de nouvelles opportunités dans le domaine de l'interopérabilité. Ces mesures aideront la Géorgie à continuer de se préparer à l'adhésion à l'Alliance.

Il s'est en particulier traduit par l'ouverture du Centre d'évaluation et d'entraînement conjoint OTAN-Géorgie le 27 août 2015. La France contribue

directement au « paquet substantiel » au travers d'une expertise sur le segment de la défense aérienne, qui est un domaine clé de notre coopération bilatérale.

#### **d. Le cas spécifique de l'Ukraine**

Comme on l'a vu, au sommet de Bucarest en 2008, les chefs d'État et de Gouvernement des pays de l'Alliance étaient convenus que l'Ukraine deviendrait un membre de l'OTAN.

L'Ukraine a renoncé en 2010 à sa candidature à l'OTAN. Elle était alors dirigée par le président Viktor Ianoukovitch.

Le sujet n'a pas été remis à l'ordre du jour par les autorités ukrainiennes lors des nombreuses réunions de la Commission OTAN-Ukraine qui se sont tenues ces dernières années. Cette question n'est donc pas d'actualité.

En revanche, la coopération est très étroite. La Charte de partenariat spécifique OTAN-Ukraine de 1997 demeure le texte fondateur des relations OTAN-Ukraine. La Commission OTAN-Ukraine (COU) permet de diriger les activités en coopération et constitue l'instrument privilégié de consultation entre les Alliés et l'Ukraine sur les enjeux de sécurité d'intérêt commun.

L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 et le séparatisme armé dans le Donbass ont complètement modifié la relation entre l'Ukraine et l'OTAN. La priorité a été d'aider l'Ukraine à réformer son outil de défense et à former ses forces armées.

Cette priorité a été réaffirmée lors du sommet de Bruxelles : « *Une Ukraine indépendante, souveraine et stable, fermement attachée à la démocratie et à l'état de droit, est essentielle à la sécurité euro-atlantique. Nous restons déterminés dans notre soutien au droit de l'Ukraine de décider librement de son avenir et de l'orientation de sa politique étrangère, sans ingérence extérieure. Au vu des aspirations à l'adhésion à l'OTAN que l'Ukraine a réaffirmées, nous maintenons les décisions que nous avons prises au sommet de Bucarest et lors de sommets ultérieurs. (...). L'Ukraine doit tirer pleinement parti de tous les instruments dont elle dispose au sein de la Commission OTAN-Ukraine (COU), en particulier du programme national annuel, pour atteindre son objectif de mise en application des principes et des normes de l'OTAN. Nous restons résolus à continuer d'appuyer le programme de réforme de l'Ukraine dans le secteur de la défense et de la sécurité, notamment au travers de l'ensemble complet de mesures d'assistance, afin que l'Ukraine puisse mieux assurer sa propre sécurité. Nous nous félicitons du développement de la coopération entre l'OTAN et l'Ukraine sur la sécurité en mer Noire. Par ailleurs, nous soutiendrons les efforts de l'Ukraine visant à renforcer sa résilience face aux menaces hybrides, notamment par l'intensification des activités de la plateforme OTAN-Ukraine pour la lutte contre les pratiques de guerre hybride. (...).* »

### **3. Une adhésion qui ne peut être qualifiée de provocation vis-à-vis de la Russie**

#### *a. Une nécessaire politique de dialogue et de fermeté à l'égard de la Russie*

La Russie a une position de principe opposée à l'élargissement de l'OTAN.

Cette position de principe s'applique à la Macédoine du Nord. Elle invoque en l'espèce les liens historiques entre les peuples russe et nord-macédonien et fait appel à une solidarité slave idéalisée.

Comme en d'autres occasions, les services russes ont été accusés d'avoir cherché à influencer le référendum sur la question du nom du pays afin de maintenir le statu quo à l'égard de la Grèce et par ricochet de l'OTAN et de l'UE. Ces accusations ont débouché sur l'expulsion de Grèce de deux diplomates russes en juillet 2018.

Compte tenu de l'enjeu, on peut en effet se demander ce qui relève de la posture politique de ce qui relève du fond dans le positionnement russe sur l'adhésion de la Macédoine du Nord, compte tenu de l'éloignement géographique. La Macédoine du Nord, issu de la Yougoslavie, n'a jamais fait partie de « l'étranger proche » russe.

La relation entre l'OTAN et la Russie intervient, bien évidemment, dans un cadre bien plus vaste, lequel n'est pas un cadre d'hostilité, mais de dialogue, même si la crise ukrainienne a conduit à l'assortir d'une nécessaire dimension de fermeté et de vigilance. La relation avec la Russie repose donc actuellement sur l'équilibre entre le dialogue et la fermeté.

Le point 8 du communiqué final du sommet de Bruxelles rappelle la nécessité du dialogue et l'importance du conseil OTAN-Russie (COR) : « *Nous restons ouverts à un dialogue périodique, ciblé et substantiel avec une Russie qui soit disposée à mener des échanges au sein du COR sur la base de la réciprocité, en vue d'éviter les malentendus, les erreurs d'appréciation ou les escalades involontaires, et à accroître la transparence et la prévisibilité. Nous continuerons de chercher à donner de la substance à notre dialogue avec la Russie pour aborder les questions d'importance critique auxquelles nous sommes confrontés. Depuis 2016, il y a eu sept réunions du COR au niveau des ambassadeurs, lesquelles nous ont aidés à communiquer clairement nos positions. (...).* »

Tandis que le point 9 déplore le blocage actuel, notamment en Ukraine : « *Nous ne pouvons transiger et ne transigerons pas sur les principes sur lesquels reposent notre Alliance et la sécurité de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Dans les circonstances actuelles, nous regrettons que, malgré les appels répétés que les Alliés et la communauté internationale ont lancés à la Russie pour qu'elle change de cap, les conditions d'une telle relation ne soient pas réunies. Il ne peut y avoir*

*de retour à la normale tant qu'il n'y a pas de changement clair et constructif dans les actions de la Russie, démontrant le respect du droit international et de ses obligations et responsabilités internationales. »*

Par conséquent, l'OTAN prend certes les mesures nécessaires à la défense des Alliés, y compris d'une Ukraine « *indépendante, souveraine et stable* », mais elle ne menace en aucun cas la Russie.

C'est la garantie de ne pas revenir à une conception de la sécurité du continent européen fondée sur l'équilibre de la confrontation et la délimitation de sphères d'influence.

#### ***b. La sécurité des Balkans à la suite du rapprochement russo-turc***

La Turquie a signé en septembre 2017, un contrat de 2,2 milliards d'euros avec la Russie pour la fourniture de missiles S-400, incompatibles avec le système de défense de l'OTAN dont elle est membre, en dépit des réserves américaines. Les États-Unis ont décidé à l'été 2019, l'interruption de la livraison de chasseurs-bombardiers F-35 à la Turquie et son éviction de ce programme industriel.

Par ailleurs, l'invasion turque du Nord-Est syrien, sans concertation avec les pays de l'Alliance atlantique éloigne encore davantage ce pays de l'espace euro-atlantique. Plus largement, le rapprochement entre les présidents turc, Recep Tayeb Erdoğan, et russe, Vladimir Poutine, fait peser une incertitude supplémentaire sur la sécurité de la région balkanique, d'autant plus que la région – la Roumélie ottomane – continue à occuper une place dans l'imaginaire turc.

Ces trajectoires divergentes entre la Turquie et le bloc euro-atlantique et le sentiment turc d'être en état de siège ont conduit les autorités de ce pays à renforcer leurs pressions sur les pays balkaniques, notamment ceux englobant une minorité musulmane, qui ont conduit jusqu'à l'enlèvement de personnalités liées aux réseaux gülenistes au Kosovo. Il ne peut être exclu que la conjonction d'intérêt russo-turque ne conduise à un durcissement de leur politique dans les Balkans afin d'y affaiblir l'Union européenne et l'OTAN.

Ces incertitudes supplémentaires rendent encore plus nécessaire le renforcement de la sécurité des Balkans, à travers la réconciliation entre la Grèce et la Macédoine du Nord et l'adhésion de ce dernier pays à l'Alliance atlantique.

### **D. UN MESSAGE DE PAIX ET DE STABILITÉ ESSENTIEL POUR LA RÉGION DES BALKANS OCCIDENTAUX**

Comme nous l'avons indiqué *supra*, l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est un bon choix pour l'ensemble de la région dès lors qu'il accroît le pôle de stabilité face aux incertitudes en mer noire et en mer Égée.

La jeune Macédoine du Nord exprime le souhait et le besoin d'entrer dans une entité plus large lui permettant de se moderniser et de donner confiance aux

investisseurs étrangers. L'entité visée au premier chef, l'Union européenne, soumet les pays candidats à des critères très précis et très exigeants particulièrement en ce qui concerne l'État de droit, incluant la mise à niveau de l'ensemble de sa législation. Ce respect de l'acquis communautaire exige du temps.

Pour ce qui est de l'Alliance, il s'agit pour les candidats de partager les valeurs et les principes sur lesquels elle repose, avec une appréciation de nature plus politique que juridique.

L'invitation à l'adhésion doit être évaluée comme le précise l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord, à l'aune de la contribution de l'État candidat à la sécurité de l'espace euro-atlantique.

Cela implique trois choses essentielles : un certain respect de l'État de droit ; un contrôle démocratique des forces armées ; l'absence de conflit avec les pays voisins.

Vu de ces pays, l'adhésion à l'OTAN constitue donc une première étape vers une adhésion à l'Union européenne, sans pour autant les dispenser des efforts nécessaires pour remplir tous les critères nécessaires pour que cette dernière devienne effective.

Elle est un message, un témoin, de la capacité d'un pays, et au-delà, d'une région d'accéder à la stabilité.

La Macédoine du Nord, depuis son indépendance, a œuvré très utilement pour la paix dans cette région encore troublée. Elle entretient désormais de bonnes relations avec l'ensemble de ses voisins. Les objectifs de sa politique européenne et étrangère sont calés sur ceux de l'Union européenne.

L'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est dans cet esprit l'intérêt de la France comme des autres pays européens.

## **E. AU-DELÀ DE LA MACÉDOINE DU NORD À L'OTAN, L'URGENCE DE CONSTRUIRE UNE DÉFENSE EUROPÉENNE AUTONOME**

L'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN pose évidemment la question de la sécurité collective de l'espace euro-atlantique au moment où le pilier de l'Alliance que sont les États-Unis donne de plus en plus de signes de désengagement – la dernière est le désengagement du Nord-Est syrien sans concertation – et où un membre historique, la Turquie, se comporte comme un ennemi dans un théâtre extérieur où nos forces sont engagées.

Tirant les conséquences de ces décisions unilatérales, le Président de la République Emmanuel Macron a acté les divergences stratégiques importantes

entre les membres de l'OTAN le 7 novembre dernier <sup>(1)</sup>. Dans ces conditions et eu égard de l'évolution à long terme des États-Unis, les intérêts stratégiques européens doivent impérativement être pris en charge par les Européens eux-mêmes, dans ou hors du cadre de l'OTAN.

En dépit du Brexit, la coopération en matière de défense entre la France et le Royaume-Uni est essentielle dès lors que la nature de l'armée allemande et la culture stratégique de ce pays héritée de la Seconde guerre mondiale obèrent à court terme la construction d'une Europe de la défense. Autour de ce noyau composé des Français, des Allemands et des Britanniques, il est indispensable d'agréger les forces des autres pays européens et notamment ceux des pays balkaniques où les risques de déstabilisation sont plus forts qu'ailleurs en Europe.

En définitive, au moment où s'engage un rapport de force constructif qui devra déboucher sur une défense européenne de plus en plus autonome de notre allié américain, l'adhésion de la Macédoine du Nord dans une Alliance atlantique qui traverse des turbulences est une nécessité. En effet, d'une part, l'expérience acquise par cette petite République en termes de coopération lui sera utile dans la perspective d'une future collaboration européenne. D'autre part, il convient de ne laisser aucun pays européen dans un *no man's land* sécuritaire qui pourrait profiter à des forces hostiles quelles qu'elles soient.

---

(1) Entretien accordé à l'hebdomadaire The Economist.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa première séance du mercredi 20 novembre 2019, la commission examine le présent rapport.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est un sujet important et d'actualité, compte tenu, notamment, du désengagement croissant des États-Unis dans la sécurité mondiale et l'offensive turque en Syrie dirigée contre nos propres alliés. L'Europe a, semble-t-il, de plus en plus le devoir de prendre en charge ses intérêts stratégiques de manière autonome. Nous pourrions débattre de ces intérêts en profondeur demain en séance publique. Nous aurons une table ronde la semaine prochaine, mercredi, sur ce sujet. Cette table ronde se tiendra juste avant le sommet de l'OTAN qui aura lieu à Londres les 3 et 4 décembre prochains.

Nous discutons cependant ce matin de l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN, nous serons le vingt-septième État à le faire sur les vingt-neuf que compte l'Alliance atlantique. Ne manqueront que les Pays-Bas et l'Espagne.

**Mme Mireille Clapot, rapporteure.** Le projet de loi que nous examinons vise à autoriser, à la suite du Sénat, la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord.

Après la fin de notre procédure parlementaire il ne restera en effet plus que la ratification néerlandaise et espagnole afin de permettre à la Macédoine du Nord de devenir le trentième membre de l'Alliance atlantique.

Je vais centrer mon intervention sur la sécurité dans la région des Balkans qui est aussi la nôtre, même si je n'ignore pas que le débat sur l'OTAN est bien plus large. Nous aurons d'autres occasions d'y revenir. Les rôles qu'entendent y jouer les États-Unis de Donald Trump et les récents développements dans le Nord-Est syrien, où la Turquie a fait pénétrer son armée sans concertation avec ses alliés, nous le rappellent chaque jour.

Les Balkans occidentaux et la Macédoine du Nord en particulier sont au confluent des mondes latins, slaves et albanais et s'y côtoient le catholicisme, l'orthodoxie et l'islam. Le pays se situe sur la route des migrations provenant du Proche et du Moyen-Orient mais aussi d'Afghanistan et se dirigeant vers l'Europe du Nord et de l'Ouest. Les intérêts turcs et russes continuent de s'y confronter à la volonté d'une grande part de la population d'intégrer l'espace euro-atlantique. Sans remonter aux guerres du début des années 1990, les enjeux de cette région y sont par conséquent énormes.

Conflits asymétriques, liés au terrorisme ou aux trafics en tout genre, ou conflits entre États, aucun type d'affrontement n'est à exclure dans cette région à moyen terme. Or, depuis les indépendances des pays de l'ex-Yougoslavie,

l'intégration de l'ensemble de la sous-région à notre zone de défense euro-atlantique n'est toujours pas complète. Si la porte à l'Ouest demeure fermée trop longtemps, ces peuples iront répondre aux appels pressants venant de l'Est et du Sud-Est. Est-ce notre intérêt que de transformer ces pays qui espèrent encore nous rejoindre en pays plus ou moins hostiles ? Évidemment non.

C'est pour cela que je suis convaincue qu'il faut rapidement permettre aux pays balkaniques en général et à la Macédoine du Nord en particulier de nous rejoindre. Dans un premier temps dans notre système de défense commune, même si celui-ci est probablement à refonder – nous en parlerons sûrement au cours du débat –, mais également à terme, dans l'Union européenne.

Pour revenir à la Macédoine du Nord, ce pays a fait de gros efforts afin de lever les obstacles à son intégration au sein de l'ensemble euro-atlantique. Il a, dans un premier temps, réglé la question de la minorité albanaise par les accords d'Ohrid dès 2001. Cela a permis à l'ensemble de la population slave et albanaise de se retrouver dans une unité, dans les manifestations qui ont contribué à mettre fin au pouvoir autoritaire de M. Gruevski. Le pays a ensuite réglé son contentieux historique avec la Grèce portant sur le nom du pays par les accords de Prespa. Après ces efforts, mais aussi l'application stricte des règles européennes lors de la crise migratoire de 2015, la route des migrants passant à l'époque par la Macédoine du Nord, et la participation de la modeste armée du pays aux coalitions au Levant et en Afghanistan, par le biais de formations dispensées aux armées locales, la Macédoine du Nord attend désormais un geste des Européens et de ses alliés.

Le protocole d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est un protocole classique qui permettra principalement au pays de bénéficier de la clause d'assistance mutuelle en cas de conflit, le fameux article 5 de la charte de l'Alliance. Il n'est toutefois pas prévu le stationnement de quelque armée étrangère que ce soit dans le pays.

J'ajouterai un dernier mot concernant la Russie. Évidemment lorsqu'on parle d'élargissement de l'OTAN, nous reviennent tout de suite en mémoire les exemples géorgiens et ukrainiens. Toutefois, les Balkans et la Macédoine du Nord n'ont jamais été des républiques soviétiques. Ils ne faisaient même pas partie de l'étranger proche au temps de la guerre froide. Par conséquent, l'adhésion de ce pays ne peut être considérée comme une provocation à l'égard de Moscou mais comme une sécurisation de la partie sud-est de notre continent à l'heure où tous les facteurs d'insécurité profitent de toutes les zones grises pour prospérer.

Au bénéfice de ces remarques, je vous invite à adopter le projet de loi.

**M. Jacques Maire.** Je tiens à féliciter Mme la rapporteure pour la clarté et l'esprit de synthèse de son rapport sur un sujet qui recouvre plusieurs thématiques en une : Macédoine du Nord, OTAN, Union européenne. L'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est d'abord la conclusion d'un long chemin qui a

commencé en 1996, avec des obstacles importants levés, tels que les conflits internes réglés avec l'accord d'Ohrid, et régionaux, avec la question du nom, réglée par l'accord de Prespa. Tout est prêt désormais d'un point de vue opérationnel puisque le pays a donné des gages importants à la fois en termes d'alignement sur la politique étrangère de l'Union européenne mais aussi sur le plan de sa préparation opérationnelle et enfin maintenant sur le plan de sa capacité, puisqu'il s'est engagé sur des niveaux de dépense qui sont conformes aux exigences du président des États-Unis. La question qui se pose désormais est le rapport de cette adhésion avec la triple crise que traverse l'OTAN : crise de leadership avec le désengagement des États-Unis, crise de confiance avec les actions de la Turquie et enfin crise de responsabilité des Européens. Dans ce contexte, nous pensons toutefois que l'intégration de la Macédoine du Nord à l'OTAN ne pose aucun problème. Les conséquences de cette adhésion seront limitées. Elle s'inscrit dans la continuité de l'adhésion des pays voisins : Bulgarie, Roumanie, Albanie, Croatie et Monténégro. Elle ne relève pas d'une provocation à l'endroit de la Russie. Nous sommes dans le cas de la Macédoine du Nord, dans un environnement déjà intra-européen. Nous ne sommes pas dans une zone de friction comme en Ukraine ou en Géorgie. L'adhésion permettra de stabiliser le pays et d'affirmer les valeurs et principes de l'Alliance. Pour ces raisons, le groupe La République en Marche donne un avis très favorable à la ratification de cette adhésion.

**Mme Bérengère Poletti.** La France est traditionnellement réticente à l'égard des élargissements de l'OTAN. Elle ne souhaite pas créer de malentendus avec la Russie susceptibles de remettre en cause des relations déjà complexes. Dans cette continuité, elle émet de très fortes réserves quant à l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, pays directement issus de l'Union soviétique, les implications géostratégiques avec la Russie seraient beaucoup trop importantes. Les députés Les Républicains souhaiteraient rappeler que l'adhésion à l'OTAN ne constitue en aucun cas un premier pas en direction d'une adhésion à l'Union européenne. Conformément à la proposition 16 du programme des élections européennes, les députés Les Républicains réaffirment qu'il faut refuser tout élargissement de l'Union européenne. Ils constatent avec satisfaction qu'après avoir appelé de ses vœux un élargissement à Trieste en juillet 2017, le Président de la République s'est finalement refusé à l'élargissement à l'Albanie et la Macédoine du Nord lors du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019. Les députés Républicains membres de l'assemblée parlementaire de l'OTAN se sont déclarés en faveur de la ratification de ce protocole. Dans un entretien à l'hebdomadaire *The Economist* daté du 7 novembre 2019, le président de la République évoque la « *mort cérébrale* » de l'OTAN du fait du désengagement des États-Unis à l'égard de ses partenaires et du comportement dangereux de la Turquie dans une zone particulièrement sous tension. Pour conclure, notre groupe votera pour cette adhésion mais fait aussi le constat que beaucoup de questions restent sans réponses et qu'il y a de nombreuses instabilités et questions d'actualité autour de l'OTAN et de l'adhésion à l'Union européenne.

**M. Michel Fanget.** La question de l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN prend dans le contexte actuel une acuité toute particulière. Alors qu'une remise en cause profonde de cette organisation dans ses aspects stratégiques et opérationnels semble être à l'ordre du jour des futurs sommets, il nous revient de nous interroger sur l'adhésion d'un nouvel État venant d'une des régions parmi les plus instables du monde bien que des progrès aient été faits depuis la fin de la guerre froide. Cela semble toutefois aller dans le sens de l'histoire, celui de l'ouverture aux pays de l'Est d'une organisation d'abord conçue pour les pays occidentaux. Nous tirons de cette adhésion plusieurs avantages : le premier, une stabilité accrue de la région ; l'intégration des pays de l'Est à des organisations occidentales a eu des effets positifs jusqu'à maintenant même si leurs buts stratégiques sont aujourd'hui à revoir. Le deuxième, il s'agira d'une parole tenue à l'égard d'un pays qui a fait des efforts constants afin de correspondre aux critères que nous lui avons fixés pour une adhésion à l'OTAN possible. Par ailleurs, ce pays a su dépasser ses conflits intérieurs, liés à son histoire, afin d'avancer vers une société plus respectueuse des minorités. Toutefois nous voyons que ces adhésions doivent être à l'avenir conditionnées d'une part à la nouvelle donne internationale, avec un désengagement de plus en plus important des États-Unis et une redéfinition de la défense européenne et de ses relations avec ses voisins immédiats, en premier lieu avec la Russie toujours rétive à une extension de l'OTAN. Si nous soutenons ce protocole, il est important de mener une vraie réflexion sur le futur de cette organisation, de son lien avec l'Union Européenne et la défense européenne et de ses objectifs stratégiques. Pour notre part, nous sommes heureux de constater que notre commission se saisit pleinement de ces enjeux. Cela nous permettra d'en débattre prochainement.

**M. Alain David.** Les sujets ayant rapport à l'OTAN suscitent souvent des débats passionnés au sein de notre commission et plus généralement à l'Assemblée nationale ; ce texte fera donc l'objet d'un examen en séance publique permettant une discussion dans l'hémicycle sur l'avenir de l'OTAN récemment estimé en état de mort cérébrale par le Président de la République lui-même. La question de l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est liée à son adhésion à l'Union européenne, ce que l'on peut comprendre tout d'abord d'un point de vue géographique, les pays des Balkans constituant une véritable enclave. De ce fait, madame la rapporteure, considérez-vous que ce texte constitue un premier pas vers la prise en compte des efforts indéniables des autorités de Macédoine du Nord en vue d'une adhésion à l'Union européenne ou au contraire qu'il s'agit d'une limitation de la coopération qui sera restreinte à certains domaines précis, coupant court à toute perspective d'intégration au risque de précipiter le pays vers d'autres grandes puissances ?

**M. Christophe Naegelen.** Il y a plusieurs sujets dans ce rapport. Si on regarde bien le cas de la Macédoine du Nord, elle a fait des efforts et décidé de s'engager militairement aux côtés de ses alliés dans des opérations au maintien de la paix, on constate néanmoins qu'il s'agit de 8 000 soldats et d'un budget de 130 millions d'euros pour la défense. On ne peut que remettre les choses à leur échelle et constater que les capacités militaires et l'adhésion du pays ne vont pas changer

l'OTAN. Par ailleurs, l'OTAN elle-même est en crise. Donald Trump semble se détourner de l'Europe pour privilégier d'autres alliés ou préoccupations internes, ce qui appelle à créer une Europe de la défense et à renforcer les liens déjà existants avec les alliés plutôt que de faire grossir une organisation qui nous dessert ou en tout cas, sert d'autres intérêts que les nôtres.

**Mme Frédérique Dumas.** L'examen de ce projet de loi intervient dans un contexte où l'OTAN est fragilisée. Nous nous pencherons bientôt sur cette question. Si les crises actuelles que traverse l'OTAN auraient pu diminuer son attractivité et ralentir son processus d'adhésion, c'est en fait tout l'inverse qui semble se produire. Cette adhésion pourra répondre à la question de la stabilité des Balkans, région au cœur même de l'Europe. Tout d'abord, cet accord n'a pu être possible qu'après la signature des accords de Prespa entre la Macédoine du Nord et la Grèce en juin 2018, qui a pu résoudre des années de litiges sur le nom tout en créant de grandes frustrations chez les deux peuples en raison de la complexité de la question qui touche à l'identité même de ces peuples et des citoyens pris individuellement. Cette adhésion doit amener des avantages concrets pour les citoyens et peut contribuer à pacifier les relations entre les deux pays, ce qu'a démontré la ratification rapide du protocole d'adhésion par la Grèce, à renforcer les relations économiques et instaurer un nouveau cadre de dialogue avec les pays voisins de la Macédoine du Nord, ce qui semble déjà avoir été le cas grâce à la seule perspective d'adhésion. Ensuite, cette adhésion permettra à la Macédoine du Nord de continuer ses efforts internes pour contribuer à la défense des valeurs défendues à l'OTAN que sont la paix, la démocratie et la sécurité. La Macédoine du Nord a déjà réalisé beaucoup de progrès dans le cadre du plan d'action pour l'adhésion, notamment sur des sujets pouvant fragiliser profondément le pays. Elle développe, par exemple, une stratégie nationale antiterroriste et poursuit ses efforts pour lutter contre le trafic d'êtres humains. On ne peut donc que regretter le blocage par la France de son processus d'adhésion à l'Union européenne qui lui permettrait de poursuivre cette dynamique. Les gouvernements grecs et nord-macédoniens ont pris des risques politiques forts pour que leurs différends soient enterrés et permettre ainsi à la Macédoine du Nord de ne plus être isolée, mais ces deux pays peuvent avoir l'impression d'avoir sacrifié une part de leur identité dans le procédé. Afin que ces efforts ne soient pas vains et que les bénéfices attendus soient au rendez-vous, le groupe Libertés et Territoires votera en faveur de cette ratification.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je reviens sur un des propos de Mme la rapporteure nous expliquant qu'il est urgent que la Macédoine du Nord rentre dans l'OTAN car un pays qui n'est pas dans l'OTAN pourrait être considéré comme « plus ou moins hostile ». Un pays qui ne rentre pas dans l'OTAN peut pourtant être un pays ami de la France. Les États-Unis se cherchent, depuis la fin de la guerre froide, un ennemi et ont considéré que c'est la Russie. L'Europe possède une frontière avec la Russie et cette commission s'emploie régulièrement à rappeler qu'il est important d'avoir de bonnes relations avec la Russie et qu'entre elle et l'Europe doivent se créer des relations pacifiques, que se constitue un espace original de relations culturelles, commerciales et en tout cas autres que militaires. La Russie

est un grand pays qui a longtemps apprécié la langue et la culture française. Nous devrions revenir à ces relations-là. En ce qui concerne l'effort de la Macédoine du Nord en termes d'existence politique, il est important de le saluer, mais non uniquement au travers de l'OTAN. Comment qualifier le fait de proposer à un pays d'adhérer à l'OTAN pourtant déclarée en « mort cérébrale » ? Aujourd'hui il ne semble pas y avoir d'espérance de vie pour l'OTAN en l'état et il vaut mieux assister, pour ce pays, à la dissolution possible de l'OTAN, substituable à d'autres accords de coopération et mettant un terme à une division et une rhétorique de guerre froide, qu'y adhérer.

**M. Bertrand Sorre.** Président du groupe d'amitié parlementaire France-Macédoine du Nord à l'Assemblée nationale je vous remercie de m'accueillir au sein de la commission des affaires étrangères. J'ai eu l'occasion à plusieurs reprises de me rendre en Macédoine du Nord et d'y rencontrer les parlementaires, les dirigeants mais aussi les populations. J'ai aussi eu l'occasion de recevoir des parlementaires nord-macédoniens ici dans notre assemblée, tandis que le travail avec l'ambassadrice Jadranka Chaushevska Dimov est intense et constructif. L'attachement à la France est sans cesse réaffirmé. Depuis plus de quinze ans la Macédoine du Nord souhaite engager le processus d'adhésion à l'Union européenne et a mis en œuvre les conditions nécessaires, en particulier ces deux dernières années, notamment à travers l'accord de Prespa. Il me paraît essentiel que la France accompagne cette demande. Concernant l'adhésion de la Macédoine du nord, en faisant le trentième membre de l'OTAN, c'est une nécessité pour l'équilibre des Balkans et au-delà. La ratification de ce protocole sera vue comme un signe fort et vécue comme une étape vers l'adhésion à l'Union européenne. Ma question, madame la rapporteure, porte sur l'asymétrie entre la Macédoine du Nord et l'Albanie : que pensez-vous du couplage du processus d'adhésion de ces deux pays à l'Union européenne et du découplage pour leur adhésion à l'OTAN ?

**M. Frédéric Petit.** Je voudrais rappeler au sujet de l'OTAN qu'il y a une grande base américaine à la frontière nord du Kosovo dont on parle peu, qui est surdimensionnée et qui est un élément qu'il convient d'avoir en tête quand on analyse les rapports de force dans la région.

Je voudrais aussi revenir sur les discussions au sujet de ce que certains appellent le « veto » français à l'ouverture des négociations d'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Union européenne. Moi, je n'y vois pas un veto mais un message adressé à l'Union européenne. Je trouve qu'il y a une contradiction à critiquer ce « veto » et en même temps l'ensemble des adhésions qui sont faites. Nous avons parlé de la Turquie, de la Serbie et du Monténégro qui fait une intégration à l'OTAN exemplaire. Cependant, les jeunes du Monténégro continuent à migrer. Rien n'a changé. Par conséquent, ce n'est pas un « non » définitif qui est adressé à la Macédoine du Nord mais un report. La question de la nature de l'intégration que l'on propose à ces pays est la vraie question à laquelle il nous faut répondre. Je pense que la solution à l'intégration des Balkans se fera à onze pays, et non pas à six qui sont hors de l'Union européenne. C'est pour cela que la position de l'exécutif français est intéressante. Les Balkans ont une identité

culturelle et partagent les mêmes difficultés, telles que l'immigration des jeunes. Elles se posent en Roumanie, en Bulgarie, en Croatie de la même manière qu'en Bosnie-Herzégovine ou en Macédoine du Nord. C'est la raison pour laquelle le traité entre la Grèce, membre de l'Union européenne, et la Macédoine du Nord, non membre, est symbolique. C'est un message fort envoyé. Je vous informe qu'un débat interparlementaire aura lieu entre tous les pays balkaniques, le 29 novembre à l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'anniversaire de la fin du rideau de fer et où quatorze pays seront représentés dont l'Albanie et la Serbie.

**Mme Aina Kuric.** Il y a quelques jours le Président de la République a eu des mots très forts concernant l'OTAN, donnant deux raisons à cela. La première étant le désengagement des États-Unis et la seconde étant le comportement menaçant de la Turquie. Sa conclusion étant qu'il faut redéfinir les priorités stratégiques de l'OTAN. Alors certes, La Macédoine du Nord bénéficie déjà du statut de pays invité et montre qu'elle y a sa place. Cependant, les pays européens n'ont pas pu monter leurs engagements en faveur de la défense à hauteur de 2 % de leur produit intérieur brut (PIB), est-ce que la Macédoine du Nord en sera capable ? Enfin, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité, tant pour la Macédoine du Nord que pour l'OTAN, d'intégrer un nouveau pays à une organisation en perte de vitesse.

**Mme Liliana Tanguy.** Les alliés ont longtemps conditionné l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN et à l'Union européenne à la résolution du différend avec la Grèce sur le nom du pays. Après la signature de l'accord de Prespa et considérant l'importance stratégique de la région des Balkans occidentaux, les alliés ont invité la Macédoine du Nord à entamer des pourparlers en juillet 2018 en vue d'une adhésion à l'OTAN. Cela s'inscrit dans le prolongement de l'adhésion d'autres États de la région à l'Alliance et répond à la politique de la « porte ouverte » en vertu de l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord qui donne accès à tout État européen susceptible de contribuer à développer la sécurité de la région de l'Atlantique Nord et à faire progresser les valeurs démocratiques. C'est en cela que la volonté exprimée par la Macédoine du Nord de rejoindre l'OTAN est complémentaire de celle de rejoindre l'Union européenne, les deux ayant vocation à stabiliser la région. Ma question porte sur le processus de transformation et de modernisation par la Macédoine du Nord de ses capacités militaires dans la perspective de son adhésion à l'OTAN. Vous mentionnez dans votre rapport, madame la rapporteure, l'élaboration d'un plan détaillé, pouvez-vous nous en dire plus et de quelle manière la France peut-elle soutenir ce projet de rénovation et modernisation dans le cadre du comité d'armement bilatéral franco-nord-macédonien ?

**Mme Isabelle Rauch.** Quels sont les risques perçus par la Macédoine du Nord pour sa sécurité et sa souveraineté, en particulier les risques de déstabilisation de la part de la Russie ?

**M. Jean-Louis Bourlanges.** L'OTAN est en état de mort cérébrale et on continue d'y adhérer, il y a quand même un paradoxe. C'est nécessaire de

comprendre réellement ce qu'on veut faire. De mon point de vue, l'OTAN serait plutôt en mort cardiaque, car le cœur ne va pas, mais le cerveau et l'exigence de sécurité continuent de fonctionner. On ne peut pas continuer à faire comme si l'OTAN se développe et en même temps en pointer les limites. Il faut réfléchir au futur de l'OTAN et c'est ce à quoi, madame la présidente, vous nous invitez bientôt.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Je pense pour ma part qu'il est très important de débattre de l'OTAN, de sa mission : pourquoi l'OTAN avait été fondée ? Comment le monde a évolué depuis ? Et si l'OTAN doit perdurer, comment l'Europe doit réorienter sa stratégie et affirmer son autonomie ? Quel rôle pour la France dans ce processus de réflexion qui mérite largement d'être ouvert ?

**Mme Mireille Clapot, rapporteure.** Je vais répondre de manière thématique à ces questions.

Concernant l'OTAN, les termes du président de la République – « *une organisation en état de mort cérébral* » – sont des expressions qui frappent et ont produit de ce fait, beaucoup de commentaires. Il a pris acte – et n'a pas créé – d'une triple crise, de leadership des États-Unis, qui ne date pas du mandat de Donald Trump – rappelons la décision d'Obama, président pacifiste, de ne pas engager ses troupes en Syrie en 2013 malgré le franchissement de la ligne rouge par le régime de Bachar el Assad –, de solidarité avec l'intervention de la Turquie dans le Nord-Est syrien et enfin de responsabilité des Européens. Que fait l'Europe pour se protéger et protéger ses alliés avec une organisation qui a été construite sur des bases différentes ? Cette Alliance atlantique nécessite d'être réformée, en actant les différences stratégiques, dans un contexte de Brexit et d'une vision allemande de la défense différente de la nôtre et assumée comme telle. Cependant, je pense que c'est un moment de transition dans lequel on peut intégrer cet État qui est géographiquement au cœur de l'Europe, qui a fait un certain travail et à qui nous avons fait des promesses. Laisser cet État dans un no man's land sécuritaire ne va certainement pas servir ses intérêts ou les nôtres. La meilleure solution est de l'intégrer et de refonder ensemble d'autres instances dans le domaine de la défense.

Concernant l'Union européenne, ce n'est pas une opposition ou un veto du Président de la République française à l'élargissement de l'Union européenne à l'Albanie et à la Macédoine du Nord mais un report en même temps que l'engagement d'une réflexion sur la méthode. Nous avons vu que la méthode actuelle atteint ses limites. Une proposition française est parue ce week-end, proposant une nouvelle méthode d'adhésion avec une association graduelle, des conditions rigoureuses par blocs, une vérification que les populations tirent bien des bénéfices concrets à la mesure des efforts engagés et de l'énergie dépensée. La proposition française est structurée en blocs « État de droit », « éducation, recherche, jeunesse », « emploi, politique sociale, santé », « affaires économiques et financières », marché intérieur, agriculture et pêche », « affaires étrangères » et

puis « divers ». Ce processus sera en outre réversible. Les propositions sont en train de s'affiner. Certains pays ont affirmé hier soir qu'ils étaient plutôt en faveur de ce document. Il restera à établir un calendrier. Je reste convaincu qu'il ne s'agit pas de l'arrêt d'un processus mais d'un report afin de changer la méthode.

Au sujet du couplage et du découplage, l'Albanie a adhéré à l'OTAN en 2009, tandis que la Macédoine du Nord est encore en cours d'adhésion. Parallèlement s'est posée la question de l'adhésion conjointe ou pas des deux pays à l'Union européenne. Cette question est liée à la manière dont sont perçus ces deux pays. Par exemple, l'immigration albanaise est un sujet en France. Ces deux pays ayant été très proches et ayant chacun fourni des efforts, il serait bien d'acter aujourd'hui l'entrée de la Macédoine du Nord dans l'OTAN aux côtés de l'Albanie et je pense que c'est bien qu'ils aient été considérés ensemble dans le processus d'adhésion à l'Union européenne.

Concernant la modernisation des capacités militaires nord-macédoniennes, comme mon collègue Christophe Naegelen l'a mentionné, il ne s'agit pas de grands enjeux. C'est un effort qui reste modeste mais pour eux c'est un effort important. La Macédoine du Nord s'est engagée dans un processus de rénovation de ses capacités militaires, en particulier dans le cadre d'un accord en vigueur avec la France. Ces modifications touchent les systèmes de surveillance, de communication, de commandement. Un comité d'armement bilatéral franco-nord-macédonien existe depuis 2016 et s'est réuni le 25 juin 2018 à Skopje. Les deux pays coopèrent en vue de cette adhésion. Des entreprises françaises, telles Nexter et Thalès, sont associées à ce processus de modernisation.

Enfin, concernant les risques, la Macédoine du Nord s'est retrouvée isolée après son détachement de la Yougoslavie. Elle a dû faire face à des conflits avec son voisinage, la Grèce l'Albanie, la Bulgarie, qui ont été réglés. Ce pays est sur les routes migratoires. Il souffre aussi de la question terroriste. Il est conscient que de grandes puissances telles que la Turquie, qui voit cette région comme la Roumélie ottomane et entend y jouer le rôle de marraine, et la Russie la menacent. La Macédoine du Nord est consciente de ces différents risques mais aspire néanmoins à la prospérité et à la stabilité. Elle a joué le jeu notamment en faisant un sacrifice au sujet de son nom afin de pallier ces différents risques.

**Mme la présidente Marielle de Sarnez.** Nous allons passer au vote.

*La commission adopte l'article unique ainsi que l'ensemble du projet de loi sans modification.*



**ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**Article unique**

Est autorisée la ratification du Protocole au traité de l'Atlantique nord sur l'accèsion de la République de Macédoine du Nord, signé à Bruxelles le 6 février 2019, et dont le texte est annexé à la présente loi.



**ANNEXE 2 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

- **Mme Jadranka Chaushevska Dimov**, ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire de la République de Macédoine du Nord en France.
- **Mme Muriel Domenach**, ambassadrice, représentante permanente de la France à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)



**AVIS DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE  
ET DES FORCES ARMÉES**



La commission de la défense nationale et des forces armées a décidé de se saisir pour avis du projet de loi (n° 2344) adopté par le Sénat autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession la République de Macédoine du Nord pour deux ordres de raisons :

– dans l'absolu, parce que l'élargissement de l'Alliance atlantique à un nouveau membre n'est pas sans conséquences sur notre défense nationale. Cela constituerait déjà une motivation suffisante pour une saisine pour avis, la commission de la Défense s'efforçant de contribuer aux travaux de notre Assemblée par une approche spécifique et complémentaire de celle de la commission des Affaires étrangères ;

– en l'espèce, parce que l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN intervient dans un contexte où l'Alliance se trouve, aux yeux du rapporteur pour avis, « à la croisée des chemins ». Pour bienvenu qu'il soit, l'élargissement de l'OTAN ne saurait dispenser de discussions politiques sur la consistance même de l'Alliance.

S'agissant de la Macédoine du Nord, qui est appelée à devenir le trentième membre de l'Alliance, son adhésion à l'OTAN a une portée en réalité moins strictement militaire que politique. Elle permet de consolider le remarquable effort de stabilisation qu'a accompli l'OTAN en Europe de l'est et en particulier dans la région des Balkans.

## **I. UNE ADHÉSION DE PORTÉE LIMITÉE, MAIS NON NULLE, SUR LE PLAN STRICTEMENT MILITAIRE**

Il serait très exagéré de soutenir que l'élargissement de l'OTAN à la Macédoine du Nord se traduira par un apport déterminant pour la capacité de l'Organisation à remplir ses missions de défense collective. Mais, pour limitée que soit le format des armées macédoniennes, ces dernières n'en peuvent pas moins contribuer de façon utile aux missions des Alliés, ainsi qu'elles ont d'ailleurs déjà démontré leur intention et leur capacité de le faire.

### **A. LES FORCES ARMÉES DE LA MACÉDOINE DU NORD, EN COURS DE MODERNISATION, ONT UN FORMAT LIMITÉ**

De façon cohérente avec sa démographie et sa position géographique, la Macédoine du Nord possède des forces de format réduit, mais elle les engage régulièrement aux côtés des puissances occidentales en signe de sa volonté de coopération et d'insertion dans l'ensemble euro-atlantique.

#### **1. Un outil de défense de format réduit**

La Macédoine du Nord entretient un outil militaire à la mesure de son économie – encore en phase de rattrapage par rapport au reste de l'Europe – ainsi

que de sa démographie – deux millions d’habitants environ –, et cohérente avec sa position géographique – un pays dépourvu de façade maritime ayant peu de raisons d’entretenir une marine.

C’est à la lumière de ces données stratégiques qu’il faut apprécier le format des armées macédoniennes, qui comptent **environ 8 000 hommes, pour l’essentiel dans l’armée de terre**. Les crédits militaires macédoniens s’élèvent à 101,3 millions d’euros en 2018, soit **1 % environ du PIB du pays**.

Ainsi, une fois la Macédoine du Nord membre de l’Alliance, sa contribution au financement de l’OTAN, calculée en proportion de son produit national brut, représentera 0,0721 % du budget de l’Alliance – soit 1,7 million d’euros par an environ, ce qui la placera au troisième rang des États membres dans l’ordre croissant des montants de leurs contributions, après l’Islande et le Monténégro.

## **2. Une politique d’engagement des forces témoignant de la volonté d’intégration de la Macédoine du Nord au bloc euro-atlantique**

La politique d’engagement des forces macédoniennes en opérations est clairement inspirée par la volonté qu’a la Macédoine du Nord de s’intégrer dans des cadres multilatéraux tels que l’OTAN ou l’Union européenne.

Ainsi, la Macédoine du Nord a d’ores et déjà engagé **47 personnels dans la mission *Resolute Support* de l’OTAN en Afghanistan**. De plus, elle offre à la force de l’OTAN au Kosovo, la **KFOR**, une utile assistance logistique, dans la mesure où elle accueille dans sa capitale, Skopje, un centre de soutien armé par une douzaine de personnels.

De la même façon, la Macédoine du Nord, candidate – pour l’heure malheureuse – à l’adhésion à l’Union européenne, a engagé trois officiers dans la mission européenne **Althea en Bosnie-Herzégovine** et a proposé de contribuer d’une façon comparable à l’opération *European Union Training Mission* en République centrafricaine (**EUTM RCA**).

Aux yeux du rapporteur pour avis, ces engagements sont à voir comme des marques de bonne volonté, témoignant clairement de l’intention du gouvernement macédonien de s’inscrire dans les cadres multilatéraux de coopération militaire qui sous-tendent l’ensemble euro-atlantique.

## **B. L’ADHÉSION DE LA MACÉDOINE DU NORD À L’ALLIANCE POURRA DONNER UN NOUVEL ÉLAN À UN PARTENARIAT DÉJÀ ANCIEN**

D’ores et déjà, la Macédoine du Nord coopère étroitement avec l’Alliance, dans le cadre des instruments de sécurité collective que celle-ci a mis en œuvre, et dans la perspective d’une adhésion qui est à l’ordre du jour depuis vingt ans déjà.

## 1. Une coopération déjà engagée avec l'OTAN en vue de moderniser les armées macédoniennes

En réalité, la perspective d'une adhésion à l'Alliance constitue d'un des traits dominants de la politique extérieure de la Macédoine du Nord depuis l'indépendance du pays, c'est-à-dire depuis 1991. Comme d'autres pays après la chute du Mur de Berlin, et particulièrement après l'éclatement de la Yougoslavie, la perspective d'une intégration dans l'ensemble européen et euro-atlantique a constitué le grand cap politique de la Macédoine du Nord.

### *a. Des perspectives d'adhésion ouvertes depuis vingt ans*

L'adhésion à l'Alliance que formalise l'accord soumis à la ratification du parlement constitue à cet égard l'aboutissement d'un processus remontant à la fin des années 1990 :

– en avril 1999, au sommet de l'OTAN à Washington, l'ancienne république yougoslave de Macédoine – ainsi qu'était alors appelée la Macédoine du Nord, *cf. infra* – s'est vue reconnaître le **statut de pays candidat** à l'Alliance atlantique ;

– à la suite de cette reconnaissance, un « **plan d'action pour l'adhésion** » a été élaboré conjointement entre l'OTAN et le pays ;

– en juin 2008, au sommet de l'OTAN à Bucarest, tandis que les Alliés adressaient à l'Albanie et à la Croatie des invitations à engager des pourparlers en vue de leur adhésion, ils ont **conditionné l'adresse d'une telle invitation à l'ancienne république yougoslave de Macédoine à la conclusion d'un accord avec la Grèce, État membre de l'OTAN, sur le nom de cette république** (*cf. infra*) ;

– en mai 2012, au sommet de l'OTAN à Chicago, les Alliés ont réitéré ces conditions ;

– un accord ayant été trouvé avec la Grèce le **11 juillet 2018**, l'OTAN a invité moins d'un mois plus tard la Macédoine du Nord à entamer les pourparlers de négociation du Protocole d'adhésion dont la ratification est aujourd'hui demandée ;

– le **6 février 2019**, après seulement trois mois et demi de pourparlers, ledit **Protocole d'adhésion** a été signé par les ministres des Affaires étrangères des vingt-neuf États membres de l'OTAN et celui de la Macédoine du Nord.

### *b. Des instruments de coopération de l'OTAN déjà mis en œuvre en Macédoine du Nord*

On rappellera que le concept stratégique publié par l'OTAN en 2010 sous le titre « Engagement actif, défense moderne » et entériné au sommet de Lisbonne, assigne à l'Organisation trois tâches fondamentales :

– la défense collective, qui suppose que les membres de l'Alliance se prêteront toujours assistance mutuelle contre une attaque, conformément à l'article 5 du Traité de Washington ;

– la gestion de crise, au moyen des diverses capacités d'intervention, politiques et militaires, dont dispose l'OTAN pour intervenir dans une large gamme de crises, que ce soit avant, pendant ou après un conflit ;

– la **sécurité coopérative**, dont l'objectif est de permettre à l'Alliance d'infléchir les développements politiques et sécuritaires intervenant au-delà de ses frontières grâce au renforcement de ses **partenariats**, en contribuant activement à la maîtrise des armements, à la non-prolifération et au désarmement, et **en maintenant sa porte ouverte à l'adhésion** de toutes les démocraties européennes qui répondent aux normes de l'OTAN.

La coopération mise en œuvre depuis 1999 par l'OTAN au bénéfice de celle qui s'appelait alors ancienne république yougoslave de Macédoine s'inscrit pleinement dans cette approche de la « sécurité coopérative » et de la « politique de la porte ouverte » qui y contribue pour les pays de l'Europe de l'est.

D'ailleurs, dès lors que l'ancienne république yougoslave de Macédoine s'est vue reconnaître le statut d'État candidat à l'adhésion, elle a été soutenue par l'Organisation dans les réformes qu'elle a entreprises non seulement en matière de politiques de défense et de sécurité, de politique étrangère et de réforme de l'outil militaire, mais aussi dans le secteur de la finance, de l'économie, et en matière de respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme. Chaque année, la Macédoine du Nord a ainsi présenté l'état d'avancement de ses réformes dans un document de synthèse soumis à l'appréciation du Conseil de l'Atlantique nord. L'encadré ci-après présente les principaux champs de coopération ouverts entre la Macédoine du Nord et l'OTAN.

### Principaux domaines de coopération entre l'OTAN et la Macédoine du Nord

La coopération entre la République de Macédoine du Nord et l'OTAN s'exerce au bénéfice des deux parties dans les domaines énumérés ci-après.

#### 1. Renforcement des capacités et de l'interopérabilité

La coopération entre l'OTAN et la Macédoine du Nord vise notamment à faire en sorte que les forces de ce pays soient mieux à même d'opérer avec celles de pays de l'OTAN et d'autres partenaires, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix et de gestion de crise. La participation à l'établissement de **plans conjoints**, à des **entraînements** et à des **exercices** militaires est essentielle à cet égard.

La participation de Skopje au **processus de planification et d'examen du partenariat pour la paix** (PPP) depuis 1999 a également contribué à améliorer l'interopérabilité, et permis de fixer des **objectifs de planification** essentiels pour la réforme du secteur de la sécurité et la transformation des forces armées du pays.

En 2005, le pays a adhéré au **concept de capacités opérationnelles**, un mécanisme qui permet d'évaluer les unités disponibles pour des opérations et de mieux les intégrer aux forces de l'OTAN en vue d'une plus grande efficacité opérationnelle.

La participation de Skopje au **programme de renforcement de la formation « défense »** contribue à améliorer la formation théorique et pratique, qui est indispensable à la réforme du secteur de la défense menée par le pays.

En participant au **programme pour le développement de l'intégrité**, la Macédoine du Nord s'emploie à renforcer la bonne gouvernance dans les secteurs de la défense et de la sécurité, ainsi qu'à réduire les risques de corruption en améliorant la transparence et la redevabilité.

En 2013, le Centre régional des Affaires publiques de Skopje a été reconnu comme **centre OTAN de formation et d'entraînement des partenariats**, et il a ouvert ses activités aux Alliés et aux partenaires.

## **2. Soutien aux opérations dirigées par l'OTAN**

De 2002 à fin 2014, la Macédoine du Nord a déployé des troupes à l'appui de la **Force internationale d'assistance à la sécurité** dirigée par l'OTAN en Afghanistan. Elle apporte actuellement son soutien à la mission de suivi **Resolute Support**, qui consiste à dispenser formation, assistance et conseil aux forces de sécurité afghanes.

Le pays a été un partenaire clé en 1999 au Kosovo, où il a fourni un soutien aux opérations de stabilisation dirigées par l'OTAN au moment où l'Organisation déployait des forces en Macédoine du Nord pour empêcher l'extension du conflit et pour apporter un soutien logistique à la **Force pour le Kosovo** (KFOR). Les Alliés ont également fourni une aide humanitaire au pays, qui a dû faire face à un afflux de réfugiés en provenance du Kosovo. La Macédoine du Nord continue d'apporter en tant que pays hôte un soutien précieux aux troupes de la KFOR qui transitent par son territoire.

## **3. Autres domaines de coopération**

La Macédoine du Nord soutient la mise en œuvre du **programme pour les femmes, la paix et la sécurité**.

Elle renforce la préparation de son secteur civil et accroît sa résilience avec l'aide de l'OTAN. La coopération pratique avec le **Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe** (ou *Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*, EADRCC) améliore en outre les capacités de gestion de crise et l'interopérabilité.

Depuis 1998, le pays participe activement au **programme de l'OTAN pour la science au service de la paix et de la sécurité**. Les activités menées récemment étaient surtout axées sur la cyberdéfense et sur la lutte contre le terrorisme, de même que sur la défense contre les agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires et sur la sécurité environnementale.

Le gouvernement et des organisations non gouvernementales locales s'emploient à fournir au grand public des informations sur l'OTAN et sur les relations que celle-ci entretient avec la Macédoine du Nord, avec le soutien de l'Organisation, de son bureau de liaison, ainsi que de différents pays de l'Alliance et pays partenaires.

## 2. L'apport de l'adhésion à l'OTAN sur le plan militaire

Pour les membres de l'Alliance, l'intérêt de l'adhésion de la Macédoine du Nord, sur le plan strictement militaire, est limité mais non nul. En effet, cet élargissement pourrait notamment :

– favoriser la **contribution de la Macédoine du Nord aux opérations de l'OTAN**, ce dont la Macédoine du Nord a déjà montré qu'elle était à la fois capable et désireuse ;

– ouvrir un cadre de dialogue supplémentaire entre la Macédoine du Nord et les autres États-membres des Balkans pour le règlement de désaccords et la prévention de différends de toute nature, dont l'histoire récente offre de nombreux exemples.

En outre, la Macédoine du Nord s'est engagée à mettre en œuvre un plan d'accroissement des crédits qu'elle consacre à sa défense. Ce plan vise à atteindre l'objectif fixé par l'OTAN consistant à porter les dépenses militaires de chaque État à un montant représentant **2 % de son produit brut intérieur (PIB)** par des hausses de 0,2 % de PIB par an, pour le porter à terme à près de 300 millions d'euros par an.

Ce réinvestissement devrait bénéficier pour une large partie aux dépenses d'équipement. En effet, pour l'heure, les forces macédoniennes restent largement équipées de matériels anciens, souvent de fabrication soviétique, qui ne sont pas interopérables avec ceux des Alliés. Or l'objectif capacitaire majeur assigné à la Macédoine du Nord par l'Alliance consiste à mettre sur pied un bataillon d'infanterie légère. Compte tenu de cet objectif, les principales acquisitions macédoniennes devraient donc porter sur des hélicoptères de transport, 250 véhicules blindés légers environ, 18 canons de 105 mm, une batterie de missiles sol-air, des matériels de protection contre les menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC).

Faut-il voir dans cette augmentation des crédits militaires macédoniens la possibilité de prospects nouveaux pour notre base industrielle et technologique de défense (BITD) et pour celles de nos Alliés ? Aux yeux du rapporteur pour avis, il ne faut pas exagérer l'importance de ce type d'opportunités pour deux raisons :

– en tout état de cause, les crédits d'équipement macédoniens resteront **limités en valeur absolue** ;

– surtout, il est probable que les Macédoniens du Nord pourront bénéficier de **fournitures américaines dans des conditions financières on ne peut plus favorables** pour répondre à leurs principaux besoins capacitaires.

Néanmoins, le degré d'interopérabilité des forces macédoniennes avec celles de l'Alliance devrait s'accroître progressivement, à trois égards :

– membre de l'Alliance, la Macédoine du Nord est appelée à prendre part davantage qu'aujourd'hui aux **exercices et aux entraînements conjoints**, qui permettent d'améliorer à la fois l'aptitude au combat des unités nationales ainsi que leur interopérabilité avec les forces alliées ;

– la Macédoine du Nord s'intégrera aussi pleinement dans le processus de développement capacitaire de l'OTAN appelé *NATO Defence Planning Process* (NDPP), un système de coordination des planifications militaires respectives des Alliés ;

– de façon générale, la Macédoine du Nord adoptera progressivement les **standards de l'OTAN** pour ses équipements de toute nature.

## II. UN ÉLARGISSEMENT DONT LE SENS EST AVANT TOUT POLITIQUE

Aux yeux du rapporteur pour avis, l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN a une portée d'ordre davantage politique que militaire. En effet, elle est à voir comme revêtant deux significations principales :

– elle marque la reconnaissance des **efforts consentis par ce pays en faveur du règlement pacifique des différends** qui l'ont opposé à des voisins des Balkans depuis les crises balkaniques suivant la dislocation du bloc soviétique ;

– dans un contexte où plusieurs puissances régionales entreprennent des démonstrations de regain de puissance, telles la Russie ou la Turquie, elle marque également **l'appartenance de la Macédoine du Nord au bloc euro-atlantique**.

### A. L'ADHÉSION DE LA MACÉDOINE DU NORD ILLUSTRE ET COURONNE L'ACTION STABILISATRICE DE L'OTAN DANS LES BALKANS

Comme il a été dit *supra*, l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Alliance a été conditionnée par les Alliés à l'aplanissement de profonds désaccords existants entre elle et la Grèce, État membre de l'OTAN depuis 1952. Plus largement, cet élargissement marque à la fois la reconnaissance par les Occidentaux des efforts d'insertion de la Macédoine dans un concert balkanique apaisé, et couronne ainsi l'action stabilisatrice de l'OTAN dans la région.

#### 1. Un signe de reconnaissance des efforts d'insertion pacifique de la Macédoine du Nord dans son environnement régional

##### a. *Le cas de la Grèce*

C'est avec la Grèce que la Macédoine du Nord avait le différend le plus grave – au point de freiner l'adhésion de cette dernière à l'Alliance. En effet, dès sa déclaration d'indépendance du 17 septembre 1991, l'ancienne république yougoslave de Macédoine a **revendiqué le nom de « République de**

**Macédoine** » et, plus tard, sa Constitution a comporté une référence à la **protection de la « minorité macédonienne »** établie en Grèce.

Toutes choses inacceptables pour la Grèce. En effet, pour notre allié, le nom de Macédoine ne pouvait appartenir qu'à la région du même nom qu'elle comprend, et dont le territoire correspond au cœur de l'empire d'Alexandre le Grand. De plus, les Grecs ne pouvaient accepter la résonance d'irrédentisme que possède la référence précitée dans la Constitution de son voisin. C'est pourquoi l'ONU, en 1993, n'a reconnu le régime de Skopje que sous le nom d'« ancienne république yougoslave de Macédoine ».

Le différend entre Athènes et Skopje a été résolu le 17 juin 2018 par la signature de **l'accord de Prespa**. Aux yeux du rapporteur pour avis, **Skopje a consenti d'importantes concessions** afin d'obtenir pour le pays le nom de « Macédoine du Nord » et, surtout, lever l'obstacle existant à son adhésion à l'OTAN.

#### *b. Le cas des autres voisins de la Macédoine du Nord*

La Macédoine du Nord a entretenu des relations difficiles avec ses autres voisins :

– la **Bulgarie** est une sorte de rival historique de la Macédoine du Nord, entre autres pour des raisons de rivalité identitaires. Cependant, moyennant six ans de négociations, les deux pays ont conclu le 1<sup>er</sup> août 2017 un traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération. Sans avoir éliminé toute inimitié, l'accord a marqué un progrès important dans l'apaisement des relations entre les deux États ;

– avec la **Serbie**, les relations de la Macédoine du Nord sont compliquées depuis l'indépendance, ne serait-ce que dans la mesure où, au sein de la Yougoslavie, la Serbie jouissait d'une prépondérance dont se sont affranchis les Macédoniens. Surtout, la Macédoine du Nord a reconnu le Kosovo, ce qui constitue un point de profond désaccord entre Belgrade et Skopje. En outre, l'Église orthodoxe serbe ne reconnaît pas l'Église macédonienne comme autocéphale, revendiquant une prééminence sur l'ensemble des Slaves des Balkans ;

– même les relations avec **l'Albanie** ont pu être mauvaises, notamment lors des affrontements intercommunautaires qui ont opposé la minorité musulmane (dite « albanaise ») en Macédoine et la majorité chrétienne. En effet, le gouvernement de Tirana est vu par celui de Skopje comme trop proche de cette minorité et des partis politiques qui la représentent pour ne pas avoir de portée irrédentiste.

## 2. Le couronnement d'un indéniable succès de l'OTAN dans la stabilisation des Balkans

Le rapporteur pour avis souligne **combien la stabilisation de la région des Balkans occidentaux doit à l'OTAN.**

Lorsqu'ont éclaté les conflits des années 1990, c'est en effet l'OTAN – bien davantage que l'Europe ou que les Européens pris à part – qui a su intervenir, parfois de vive force, dans les crises balkaniques.

À l'heure où – pour des raisons tout à fait valables – les Européens ont renoncé à entamer des négociations d'adhésion avec la Macédoine du Nord comme avec l'Albanie, il faut souligner que l'intégration des pays d'Europe de l'est à l'OTAN a été plus rapide que leur intégration à l'Union européenne. Tel est le propre de la « **politique de la porte ouverte** », qu'a mise en œuvre l'OTAN. En effet, l'adhésion à l'Alliance a été d'emblée conçue comme un horizon suffisamment attractif pour orienter les États des Balkans dans la voie d'un règlement pacifique de leurs contentieux ainsi que dans des programmes de restructuration et de modernisation de leur outil de défense et de sécurité.

C'est à ce titre que la Croatie et l'Albanie, en 2009, puis le Monténégro, en 2017, ont pu adhérer à l'OTAN.

Il est d'ailleurs à noter que, selon la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées, **l'OTAN est encore vue dans les Balkans comme une force avant tout stabilisatrice.** C'est ainsi que l'adhésion à l'OTAN fait l'objet, en Macédoine du Nord, d'un **large consensus politique** ; seul s'y oppose un parti expressément pro-russe dont l'audience électorale n'atteint pas 5 % des suffrages.

### B. L'OTAN N'EN EST PAS MOINS À LA CROISÉE DES CHEMINS

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans des considérations générales sur le fonctionnement de l'Alliance, qui s'éloigneraient du cas de l'adhésion macédonienne et des enjeux du présent projet de loi. Néanmoins, le rapporteur pour avis tient à souligner que si cette adhésion est bienvenue, en ce qu'elle représente une étape importante dans l'œuvre de stabilisation d'une région très profondément marquée par des conflits il y a près de trente ans, en ratifier les instruments ne saurait être vu comme contradictoire avec le fait de nourrir des interrogations sur le sens et la portée de l'Alliance dans les conflits actuels.

Les attitudes de deux des Alliés dans la crise syrienne soulèvent en effet des doutes sur la cohésion de l'Alliance – davantage, d'ailleurs, que sur la robustesse de l'Organisation qui n'est que l'outil militaire de cette organisation politique. L'Alliance a déjà connu des crises – par exemple celle déclenchée déjà par la Turquie, en 1974, lorsque celle-ci a envahi le territoire de Chypre, État souverain et très lié à la Grèce, elle aussi État membre de l'Alliance.

En évoquant une « mort cérébrale » de l'OTAN, le Président Emmanuel Macron a eu le mérite de poser ouvertement la question de la nécessaire coordination stratégique entre les membres de l'Alliance. Ces déclarations ne remettent bien sûr pas en cause le rôle militaire de l'organisation, et notamment l'interopérabilité entre les armées qui est un acquis précieux à sauvegarder.

C'est au bénéfice de ces remarques que votre Rapporteur pour avis donne un avis positif à l'adoption de ce projet de loi.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS

*Mercredi 13 novembre 2019, la commission examine pour avis, sur le rapport de M. Philippe Folliot, le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Macédoine du Nord.*

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Notre rapporteur pour avis est Philippe Folliot, vice-président de la délégation française à l'assemblée parlementaire de l'OTAN, qui est également au sein de cette assemblée parlementaire, président du groupe Méditerranée et Proche-Orient. Il était donc particulièrement qualifié pour cette fonction.

Je voudrais vous rappeler que nous aurons le mercredi 27 novembre une audition commune avec la commission des Affaires étrangères, ouverte à la presse, sur l'avenir de l'alliance Atlantique. Nous auditionnerons, M. Camille Grand qui est secrétaire général adjoint de l'OTAN ; l'ancien chef d'état-major des armées, le général Henri Bentégeat ; ainsi que Jean-Pierre Maulny, le directeur adjoint de l'institut des relations internationales et stratégiques (IRIS). Nous avons prévu trois heures d'audition de neuf heures trente à douze heures trente. Cela nous permettra d'avoir tout loisir d'exprimer nos avis sur cette question de l'avenir de l'alliance Atlantique.

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Il me revient de vous présenter le projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'adhésion de la République de Macédoine du Nord.

La Macédoine du Nord est le nom désormais adopté par l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Celle-ci revendiquait le nom de « Macédoine », ainsi que dans le texte même de sa constitution, une vocation à la protection de la minorité macédonienne établie en Grèce – toutes choses inacceptables pour nos alliés grecs. Les deux gouvernements sont parvenus le 17 juin 2018 à un accord dit « accord de Prespa », au terme duquel, d'une part, les dispositions contestées de la constitution macédonienne ont été supprimées, et d'autre part, le nom « de Macédoine du Nord » a été reconnu.

On pourrait penser qu'il ne s'agit que de symboles sans grande prise sur la vie des peuples, mais les symboles politiques ont leur valeur et pour pouvoir s'appeler « Macédoine du Nord », l'ancienne République yougoslave de Macédoine a fait de sages concessions.

De même, la Macédoine du Nord s'est attachée à résoudre les contentieux qui l'opposaient depuis son indépendance avec d'autres de ses voisins. Avec la Bulgarie, rivale historique, un traité d'amitié, de bon voisinage et de coopération a

été signé le 1<sup>er</sup> août 2017. Les relations avec la Serbie ont pu être difficiles depuis l'éclatement de la Yougoslavie ; celles avec l'Albanie ont pu être compliquées par la proximité existant entre Tirana et la minorité albanaise de Macédoine du Nord, à peu près un tiers de la population, impliquée dans des tensions intercommunautaires vives entre 2014 et 2017, mais là encore, les relations sont aujourd'hui apaisées.

L'adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN est la suite directe de cet effort de règlement des différends régionaux, notamment avec la Grèce. En effet, les membres de l'alliance Atlantique ont invité la Macédoine du Nord à entamer des pourparlers d'adhésion moins d'un an après la signature de l'accord de Prespa. Ces pourparlers ont abouti le 6 février dernier. Une fois le protocole d'adhésion dûment ratifié, la Macédoine du Nord sera le trentième État membre de l'alliance Atlantique.

L'adhésion de la Macédoine du Nord a ainsi un sens au moins aussi politique que militaire. Militairement, en effet, il serait très exagéré de soutenir que l'adhésion de la Macédoine du Nord se traduira par un apport déterminant pour la capacité de l'alliance à remplir ses missions de défense collective. En effet, la Macédoine du Nord est un pays de deux millions d'habitants environ avec une armée de 8 000 soldats équipés de matériels soviétiques ou yougoslaves, qui ne sont pas interoperables avec ceux des autres États membres.

Cependant, je ne voudrais pas laisser penser que l'apport militaire de la Macédoine du Nord à l'OTAN serait nul. Même si le pays ne dispose pas de capacités militaires de premier rang, il a démontré sa volonté de s'engager aux côtés de ses alliés. Ainsi, Skopje a projeté une quarantaine de militaires en Afghanistan et quelques personnels au sein de l'opération EUFOR Althea. À l'avenir, quelques compétences de niche ou quelques appuis ponctuels pourraient être utiles aux opérations occidentales.

D'ailleurs, la Macédoine du Nord a fait savoir qu'elle était désireuse de participer à des opérations de maintien de la paix. Elle pourrait, dans cet ordre d'idée, contribuer à certaines de nos opérations en Afrique.

Il n'en demeure pas moins que le sens de cet élargissement de l'OTAN est avant tout politique. À cet égard, il est double. D'une part, comme je le disais, l'adhésion de la Macédoine du Nord à l'Alliance marque la reconnaissance de son attachement à coexister en bonne intelligence avec ses voisins, c'est-à-dire à s'inscrire pacifiquement dans le concert des Balkans.

D'autre part, cette adhésion vise aussi à ancrer la Macédoine du Nord dans le bloc euro-atlantique. Je ne sais pas si cela est du goût de tout le monde, mais je note que l'adhésion à l'OTAN fait l'objet d'un véritable consensus politique en Macédoine du Nord. À l'exception d'un parti expressément pro-russe, Macédoine unique, qui recueille moins de 5 % des voix, toutes les formations politiques du pays sont favorables à ce processus d'adhésion à l'OTAN.

En s'élargissant ainsi, je crois que nous pouvons dire que l'alliance remplit l'une de ses fonctions historiques. En effet, rappelons qu'après les crises des années 1990, l'adhésion à l'OTAN a constitué pour la plupart des pays des Balkans, un horizon stratégique, un cap, un grand but politique national qui les a incités à s'engager dans un processus de stabilisation, puis de coexistence pacifique et enfin, de coopération.

D'ailleurs, selon nos informations, c'est bien ainsi que l'OTAN reste vue dans les Balkans, même par les États qui, comme la Serbie, n'ont pas l'intention d'en devenir membre : une force qui a œuvré à la stabilisation des Balkans après les crises dramatiques des années 1990. Dans ce cadre, je voudrais rappeler qu'au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, la Serbie est membre associé et nos collègues Serbes participent activement aux travaux de l'assemblée parlementaire.

Certains m'objecteront que l'OTAN est loin d'être vue ainsi partout. Il n'est nullement dans mon intention d'éluder le sujet. Oui, il est vrai que l'OTAN traverse une crise. Plus précisément, l'Alliance se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins. En disant cela, je pense plutôt à l'Alliance elle-même qu'à l'organisation qui n'est que l'outil militaire, certes très puissant, au service d'une alliance politique euro-atlantique. Chacun a en tête certaines formules employées par le Président de la République très récemment, dans un entretien à un quotidien économique britannique.

Dans le fond, ces formules ne disent pas autre chose que le constat que nous faisons, nous, députés membres de l'assemblée parlementaire de l'OTAN : oui, l'OTAN traverse une crise. Je voudrais saluer tous les collègues membres de cette Assemblée parlementaire qui s'impliquent particulièrement positivement, pour faire entendre la voix de la France et du Parlement français dans cette instance internationale.

Que l'on se rassure – mais peut-être certains ne trouveront-ils pas cela rassurant – l'alliance a déjà traversé des crises, des crises majeures, et s'en est remise. Le retrait américain du théâtre syrien, que nous regrettons très vivement, et l'invasion turque d'une partie de la Syrie ont ouvert une crise. Nous ne faisons que mettre un nom sur une réalité en le disant, mais des crises, il y en a eu d'autres.

Notre collègue Aude Bono-Vandorme en évoquait d'ailleurs une tout à l'heure. Rappelons-nous, en 1974, lorsque la Turquie, État membre de l'OTAN, envahit illégalement un tiers de l'île de Chypre, État très étroitement lié à la Grèce, elle-même membre de l'OTAN, ce n'est que de justesse que l'on évite une guerre entre la Grèce et la Turquie, deux États membres de l'OTAN. Le premier s'est retiré des instances de l'OTAN pendant six ans en signe de protestation.

L'alliance surmontera-t-elle la crise actuelle ? Nous sommes nombreux à le souhaiter, et je crois qu'elle le fera. Reste néanmoins qu'elle est aujourd'hui à la

croisée des chemins. Pour que l’alliance ne devienne pas une coquille vide de tout sens politique, il y a un travail politique à accomplir. Je crois d’ailleurs que nous, Français, sommes bien placés pour poser ces questions. En effet, nous sommes à la fois un allié de poids, la deuxième puissance militaire de l’alliance derrière les États-Unis, et un allié qui a toujours su défendre un point de vue original, indépendant, quitte à dire des vérités qui ne plaisent pas à nos grands partenaires, que ce soit sous les présidents de Gaulle, Mitterrand ou Chirac.

Je crois également que nous, parlementaires, avons un rôle particulier à jouer dans cette situation. À l’Assemblée parlementaire de l’OTAN, notre statut spécifique nous donne une certaine liberté de parole et d’action. C’est ainsi que nous avons pu faire le choix de nous réunir prochainement, pour notre session annuelle de 2020, à Kiev, choix d’une portée symbolique. Les exécutifs auraient peut-être hésité à le faire. À nous d’être à la hauteur des enjeux. Pour l’heure, j’émetts un avis favorable à l’adoption de ce projet de loi.

**Mme Monica Michel.** Ma question est liée à vos recommandations d’évolution pour cette organisation qui reste, 70 ans après sa naissance, attractive, comme nous le montre le projet d’accession que nous examinons aujourd’hui. Il est incontestable que l’intérêt géopolitique de l’accession de la Macédoine du Nord est clair. Au-delà de l’apport de stabilité de la partie nord, cet accord peut aussi favoriser l’apaisement des tensions entre ce pays et la Bulgarie, déjà membre de l’alliance, en offrant un cadre de dialogue supplémentaire.

Toutefois, nous savons que cette organisation est assez critiquée depuis la fin de la guerre froide, qui a remis en question sa raison d’être ; elle reste toutefois pour beaucoup un outil unique de par sa vocation strictement militaire et ses moyens. Nous ne pouvons pas nous en passer pour notre sécurité collective.

Le Président de la République a même utilisé des termes particulièrement forts et qui traduisent cette nécessité de repenser l’OTAN ou ce qui pourrait être amené à lui succéder. Ces réflexions seront au cœur du sommet de Londres qui se tiendra dans un mois. Elles animeront également les réflexions de notre commission, puisque nous recevrons avec la commission des Affaires étrangères ce mois-ci, les personnalités de cette organisation. Pourriez-vous partager vos pistes de réformes envisageables pour cette organisation ?

**M. Yannick Favennec Becot.** La contribution financière de la Macédoine du Nord au budget de l’alliance sera modeste, puisque je crois qu’elle sera de l’ordre de 1,7 million d’euros par an. D’ailleurs, il en est de même de son budget de la défense qui s’élève à 101 millions d’euros en 2018, soit un peu plus de 1 % du produit intérieur brut (PIB) du pays. Cela étant, il est vrai qu’intégrer l’OTAN requiert des objectifs à poursuivre. Ainsi, le budget de la défense de ce pays devrait être augmenté de 0,2 % par an jusqu’en 2024, et tendre ensuite vers l’objectif des 2 %. Selon vous, est-ce que cet effort sera suffisant pour permettre à ce pays de moderniser ses forces armées qui sont terrestres pour l’essentiel, et surtout de renouveler leurs équipements qui sont totalement obsolètes ?

**M. Fabien Lainé.** Ce petit pays qui est l'équivalent de trois départements français en taille, avec deux millions d'habitants, est meurtri par l'histoire. Des frontières avec des voisins parfois belliqueux ont fait que ce pays a été malmené par l'histoire et qu'il a connu le totalitarisme communiste. C'est aujourd'hui la force du symbole qu'il faut y voir avec son entrée dans l'OTAN. À cet égard, nous avons vu qu'il avait fait œuvre de sagesse et de conciliation avec ses voisins, pour réparer l'histoire en quelque sorte. Je voulais savoir si cela pouvait avoir un effet d'entraînement sur la Serbie, par rapport à l'OTAN, et également s'il y avait un projet d'installation au cœur des Balkans, en Macédoine du Nord, d'une base de l'OTAN.

**M. Joachim Son-Forget.** Je suis favorable à cette entrée de la Macédoine du Nord. Il ne faut pas s'y tromper : pour eux, c'est quelque chose d'important parce que cela va dans le sens d'une accession à la construction européenne. D'autant plus qu'ils viennent de se faire fermer la porte transitoirement.

En revanche, au niveau de l'OTAN, je ne peux qu'exprimer les mêmes doutes que le rapporteur et que l'ensemble de mes collègues. Je m'interroge réellement sur le devenir de ces structures, avec un partenaire qui envahit unilatéralement un pays, qui abrite des éléments terroristes ex Daesh, ex al-Nosra, et de l'autre côté un autre partenaire qui fait les choses unilatéralement et que nous sommes contraints de suivre dans son retrait. Le retrait n'est d'ailleurs pas complet, sinon nous aurions vu des vidéos des *brave soldiers* qui rentreraient au pays. Or nous ne les avons pas vues, cela veut dire qu'ils sont encore là-bas.

Techniquement, que faisons-nous là-dedans ? À qui pouvons-nous faire confiance entre ces deux extrêmes ? Il faut vraiment s'interroger si nous voulons une armée européenne. Il faut lui donner les moyens, parce que pour le moment, c'est vrai que via l'OTAN, il y a des moyens qui ne peuvent pas être substitués, y compris dans les interactions entre nos états-majors.

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Concernant la question de l'attractivité de l'OTAN, elle existe, puisque nous en avons un exemple et un symbole au travers de la demande de la Macédoine du Nord de vouloir intégrer l'alliance. Cela est notamment vrai et fort dans l'Est européen et dans cette zone tourmentée des Balkans, qui a connu des milliers de morts dans le cadre des conflits au cours de ces dernières décennies, suite à l'éclatement de la Yougoslavie. L'OTAN est perçue comme un élément de stabilité, un pivot auquel nombre de pays ont voulu adhérer. Même s'ils ne veulent pas y adhérer, ils se réfèrent à l'OTAN, c'est le cas notamment de la Serbie.

Concernant la Macédoine du Nord, l'adhésion est l'objet d'un consensus national très fort, majorité et opposition. La perspective d'adhésion à l'OTAN a été un facteur très important pour inciter les acteurs de la région, la Macédoine du Nord au premier chef, à résoudre les contentieux avec les pays voisins, notamment la Bulgarie où il y avait un passif historique quand même assez lourd. Je crois que cela est un point important.

Sur la réforme de l'OTAN, il s'agit d'un sujet éminemment important. Mon intime conviction est que l'OTAN a une force et une réalité qui sont tout à fait prégnantes. En revanche, il est clair qu'aujourd'hui, elle est un peu déboussolée. La politique incarnée par le Président des États-Unis est une politique qui déstabilise les alliés à bien des égards. Elle va à contre-courant d'une vision multilatéraliste que les Américains ont portée avec d'autres pendant longtemps. Nous avons désormais ce schéma plus unilatéraliste et de repli sur soi, qui entraîne un certain nombre de conséquences sur l'alliance elle-même.

Sur la question budgétaire, il est vrai que tous les pays de l'Europe doivent faire un effort en matière budgétaire et financière concernant les questions de défense. Au travers du vote de la dernière loi de programmation militaire, la France s'est incluse dans cet objectif et s'est mise en situation de ne pas être l'objet de reproches de la part de ses alliés. Les 2 % ne sont pas un dogme, mais une nécessité. Nous ne pouvons pas prétendre assurer la défense de notre continent et ne pas nous en donner les moyens.

Sans vouloir donner raison au Président américain ou aux administrations américaines successives, le fait notamment que les États-Unis regardent de plus en plus vers le Pacifique, n'a pas commencé avec Trump ; c'est Obama qui a dit : « Je suis le Président d'un pays tourné vers le Pacifique ».

Pour la Macédoine, l'effort de défense va passer d'un budget de 100 millions d'euros à une perspective de 200 millions d'euros à terme. Cela est assez modeste, d'autant plus que nous voyons poindre la perspective que les Américains, comme ils le font souvent dans de telles occasions, fassent des donations de matériels de seconde main pour pouvoir équiper ces pays et ces nouveaux entrants. Notamment pour notre industrie de défense, il pourrait y avoir peut-être quelques éléments, mais ils devraient être modestes, d'une part, en raison de la faiblesse des sommes en jeu, et d'autre part, en raison de la présence des Américains pour aider les pays comme la Macédoine du Nord. Il faut que nous soyons tout à fait réalistes et conscients de cela. Cela étant, un nouvel entrant, par définition, doit mettre deux fois plus d'ardeur que ceux qui y sont, pour essayer d'atteindre son objectif.

Sur la perspective d'avoir une base de l'OTAN en Macédoine du Nord, il y a déjà des bases de l'OTAN en Grèce. Le fait d'installer une base de l'OTAN en Macédoine du Nord, objectivement, aurait une plus-value stratégique assez limitée. Cela étant, la réalité d'aujourd'hui n'est peut-être pas celle de demain. Nous ne pouvons pas exclure tout cela, d'autant plus que nous avons un cadre positif de dialogue et d'échange qui se développe avec la Serbie.

Concernant les éléments développés par M. Joaquim Son-Forget, à ce stade, il ne faut pas opposer l'OTAN à l'Union européenne. Il va falloir essayer de développer des éléments de complémentarité entre ces deux structures. Avoir une défense très intégrée au niveau de l'Union européenne dépendra avant tout de notre capacité à avoir une politique étrangère très intégrée à ce même niveau,

parce que la défense n'est que l'outil de la diplomatie. Force est de constater qu'à ce jour, il y a des perspectives de progrès relativement fortes et importantes à faire en matière de diplomatie européenne.

Sur la radicalisation et les perspectives, il est vrai qu'il existe une minorité musulmane en Macédoine du Nord qui représente essentiellement des albanophones et près d'un tiers de la population. Il y a un phénomène migratoire relativement fort, c'est-à-dire que les minorités albanophones de Macédoine du Nord ont une tendance à l'immigration relativement forte, mais avec une dynamique démographique sans doute plus importante que celle des autres populations, qui sont des slaves orthodoxes. Ils ont connu un phénomène de radicalisation avec environ 150 départs, notamment pour la Syrie. Ils se trouvent face aux mêmes enjeux et aux mêmes problèmes que nous connaissons à l'égard des éventuels retours de ces radicalisés.

Sur le rôle de l'OTAN, je ne vais pas revenir sur ce que j'ai dit tout à l'heure, c'est tout l'enjeu de la stabilisation des Balkans. L'OTAN peut être un facteur important de stabilisation.

En ce qui concerne tous les musulmans de Macédoine du Nord, ils se considèrent plus comme Albanais que comme musulmans. Ils sont Macédoniens, Albanais et musulmans, dans le cadre de l'échelle des valeurs qui sont les leurs.

**M. Patrice Verchère.** Il y a quelques jours, Emmanuel Macron a annoncé la mort cérébrale de l'OTAN. Dès lors, devons-nous ratifier ce protocole visant à l'accession de la République de Macédoine du Nord à l'OTAN ? N'est-ce pas de l'acharnement thérapeutique de vouloir élargir l'OTAN, alors que l'alliance est en mort cérébrale ? Peut-être est-ce pour être plus nombreux, même si les Macédoniens ont une petite contribution, à payer la couronne mortuaire de l'OTAN. Que pensez-vous de cette contradiction au sein de l'exécutif ?

**M. Bastien Lachaud.** Si nous avons un débat sur les enjeux otaniens dans 15 jours, pourquoi n'attendons-nous pas pour voter ce texte ? Savoir si la Macédoine a sa place dans l'OTAN n'est pas vraiment la question. La vraie question est : quand allons-nous prendre la décision en France, de dire que nous n'avons plus vraiment notre place dans l'OTAN ? Je ne m'attendais pas à ce soutien de poids du Président de la République, qui a dit que l'OTAN est en état de mort cérébrale. C'est ce que nous disions de manière un petit peu moins violente, un petit peu moins extrémiste, de manière un petit peu plus objective, lorsque nous disions que c'était une organisation obsolète, aux objectifs confus, ou plutôt insincères et à la composition hétéroclite.

Rajouter la Macédoine, n'est-ce pas un peu rajouter à cela ? Quel va être réellement l'objectif de l'intégration de la Macédoine, si ce n'est pour renforcer le sentiment d'encerclement autour de la Russie ? D'ailleurs, le choix de Kiev pour la prochaine assemblée parlementaire n'est-ce pas aussi aller titiller la Russie ? N'est-ce pas l'objectif contraire de la politique du Président Macron aujourd'hui ?

Il faudrait vraiment qu'au sein du groupe parlementaire et avec l'Élysée, vous vous mettiez d'accord sur l'OTAN.

L'objectif de cet accord n'est-il pas d'ouvrir un marché supplémentaire pour les armes américaines, certes modeste, mais quand même un marché supplémentaire ? Vous l'avez dit, ce sont des armes soviétiques ou yougoslaves, il faut qu'elles soient interoperables. Vont-ils acheter des armes françaises, des armes européennes ? Vont-ils opter, comme la majorité des pays de l'Union européenne qui sont membres de l'OTAN, pour des armes américaines ?

En fin de compte, intégrer la Macédoine du Nord à l'OTAN, c'est mobiliser une grille d'analyse géopolitique forgée pendant et pour la guerre froide. L'OTAN est clairement l'organisation qui véhicule l'hégémonie états-unienne en Europe. Intégrer la Macédoine est une nouvelle prise, ni plus ni moins, pour l'OTAN. Dans ces conditions, le groupe de la France insoumise n'est pas favorable à l'entrée de la Macédoine du Nord dans l'OTAN.

**M. Stéphane Trompille.** La chose qui m'intéresse est la problématique du matériel soviétique que nous avons pour la Macédoine du Nord. Est-ce que nous allons être sur des armes américaines, des armes européennes, des armes françaises ?

**M. Jean-Louis Thiériot.** Nous pouvons tous saluer l'existence de ces accords de Prespa qui ont été un élément important dans la désescalade sur le théâtre balkanique. Au-delà des questions sur la mort cérébrale de l'OTAN et sur l'acharnement thérapeutique, j'entends le signe que nous devons donner à nos amis Macédoniens, qui ont fait un effort pour cette désescalade.

Je rejoins les préoccupations sur les exportations d'armement. Cela concerne des sommes dérisoires par rapport aux grands marchés ; cela dit, il y a quand même l'importance d'une présence européenne. Quelles espérances pour les entreprises françaises d'armement ? Il est important d'être présent pour la base industrielle et technologique de défense (BITD) France, et présent aussi en termes d'influence. Est-ce que vous avez un regard un peu plus précis à nous donner là-dessus ?

Deuxième question, nous savons que la Macédoine du Nord a réglé son contentieux territorial avec la Grèce et qu'elle a signé un accord de coopération avec la Bulgarie. En revanche, nous connaissons les relations tendues avec la minorité albanaise. Nous savons qu'en 2015, il y a eu des affrontements qui ont causé des morts à Koumanovo, avec une dizaine de morts lors d'affrontements entre l'armée macédonienne et une guérilla albanaise. Quels risques géopolitiques pensez-vous qu'il peut exister, avec la possibilité d'y être éventuellement mêlés, dans les relations avec l'Albanie ?

**M. Thomas Gassilloud.** Vous avez signalé que la part macédonienne à l'OTAN était limitée avec 8 000 soldats et des matériels non interoperables. Cette adhésion n'est pas anodine, puisque du fait de l'article 5, il y a une solidarité qui

va s'installer aujourd'hui en cas d'agression externe de ce pays. Par ailleurs, il a été signalé que l'adhésion de la Macédoine était un signe d'attractivité de l'OTAN. Pour relativiser un peu sur ce sujet, vu que le coût de cette adhésion est de l'ordre de 1,7 million d'euros par an, cela représente in fine moins d'un euro par an et par habitant, ce qui est un coût assez dérisoire pour une assurance-vie, surtout quand il existe des voisins proches assez imprévisibles.

Nous avons vu précédemment que l'accord de défense avec l'Albanie faisait suite à l'adhésion de l'Albanie à l'OTAN. Qu'en est-il de nos accords de défense avec la Macédoine du Nord ? La décision intervient à un moment où nous nous posons des questions sur les objectifs de l'OTAN. Est-ce que Monsieur le rapporteur pourrait nous donner un aperçu de l'adhésion des différents pays des Balkans à l'OTAN ?

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Sur cette notion de mort cérébrale, je ne suis ni chirurgien, ni urgentiste, mais quand vous avez quelqu'un qui est en état de mort cérébrale apparente, vous avez deux options : soit vous l'achevez, soit vous essayez de provoquer un électrochoc pour le réanimer. Je pense que nous sommes plus dans cette deuxième perspective. Ce qui me paraît essentiel n'est pas de regarder uniquement ce qui a été repris par la presse, mais la totalité de l'interview du Président de la République. Cette interview, je recommande à chacun des membres de la commission de la Défense de la lire. Elle est structurée, elle est posée, bien pensée, réfléchie.

Je ne vais pas revenir sur la notion de « couronne mortuaire », parce qu'objectivement nous ne sommes pas du tout dans cet objectif-là et surtout, n'oublions pas que le Président de la République a tenu des mots et des propos très forts par rapport à la perspective d'Europe de la défense. Il s'agit d'un enjeu essentiel. Nous en parlons souvent au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. C'est ce pilier européen de l'alliance Atlantique qu'il a lieu de structurer, d'organiser et au niveau duquel il y a lieu de mettre une certaine consistance.

Monsieur Bastien Lachaud, vous vous servez du Président de la République pour apparaître comme modéré. Ceci nous va droit au cœur. Ce n'est pas forcément l'écho que nous avons eu par rapport à vos propos sur ce sujet, comme sur d'autres. Après tout s'il faut vous donner un certificat de modération, nous allons vous le donner avec grand plaisir, mais cela ne nous empêchera pas d'avoir un certificat de conviction. Au regard de ce que vous avez dit, oui, nous assumons le fait qu'il est important de ratifier cet accord, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, sur les 29 membres de l'OTAN, puisqu'il faut qu'il y ait une ratification unanime de tous les pays, nous sommes le 26<sup>ème</sup>, c'est-à-dire qu'il y en a 25 qui ont déjà ratifié. Dans ce cadre, nous ne sommes pas dans une perspective d'attente pour devenir le dernier à ratifier. Le signal politique qui serait donné à la Macédoine du Nord en reportant cette adhésion ne serait pas un bon signal, d'autant plus que cette question fait l'objet d'un consensus au niveau macédonien.

De ce fait, puisque seule l'extrême droite est contre cette ratification, il n'y a pas de difficulté.

Sur l'aspect budgétaire, il y a des enjeux qui sont limités. Nous l'avons vu au travers de la faiblesse des budgets consacrés, des moyens, de la situation économique et financière de ce pays. Cela sera un enjeu mineur au regard d'autres enjeux plus globaux. En tout état de cause, il me paraît essentiel de dire que notre pays et les attachés de défense que nous avons vont œuvrer pour faire en sorte d'avoir une petite part. Cela serait un bon signal. Par le passé, nous avons critiqué le fait que certains pays de l'Europe orientale, adhérents à l'OTAN et adhérents à l'Union, demandaient d'un côté de l'aide à l'Union et puis d'un autre côté, allaient acheter des matériels uniquement américains. Nous ne pouvons pas faire ce reproche à la Macédoine puisqu'elle n'est pas adhérente à l'Union européenne.

Sur les éléments de certains marchés, nous avons Thales qui est en perspective pour un marché radio comme certains autres pays.

Concernant les accords de défense, à ce stade, je ne pense pas que nous ayons des accords de défense en perspective entre la Macédoine du Nord et la France.

**M. Thomas Gassilloud.** Je m'interrogeai sur la temporalité entre l'adhésion à l'OTAN et la perspective future d'un accord de défense. En effet, à la lumière de l'analyse du précédent cas de l'Albanie, nous avons bien vu qu'il s'est passé plusieurs années entre l'adhésion de l'Albanie à l'OTAN et la signature d'un accord de défense. Cette temporalité est à apprécier pour qu'il ne reste pas que « les miettes » à notre arrivée, alors que peut-être d'autres ont noué des accords un peu plus importants. Il serait peut être judicieux d'engager la phase d'accord de défense immédiatement après l'adhésion à l'OTAN.

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Pour l'Albanie, l'accord de défense était antérieur à l'adhésion à l'OTAN. Il n'y a pas forcément un lien de cause à effet, mais c'est un élément de perspective. Il est vrai que si notre accord de défense intervient après la modernisation de la petite armée macédonienne, cela serait peut-être dommage. Il vaudrait mieux que cela intervienne un peu plus en amont.

De la même façon, concernant les différentes étapes d'élargissement de l'OTAN, je rappelle le calendrier : en 1999, c'est la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ; en 2004, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie ; en 2009, la Croatie et l'Albanie ; en 2017, le Monténégro ; en 2019, la Macédoine du Nord ; et puis il y a l'Ukraine et la Géorgie qui ont fait une demande d'adhésion à l'OTAN qui n'est pas encore ratifiée.

Sur les minorités albanaises, elles représentent à peu près 30 % de la population. Il y a eu des heurts avec des morts et des émeutes dans la partie albanophone de la Macédoine. Aujourd'hui, les choses sont stabilisées. La

perspective de l'adhésion à l'OTAN a été un facteur de désescalade, puisque l'Albanie est membre de l'alliance depuis 2009, et qu'ensuite la perspective d'adhésion a permis de dire aux Macédoniens : « Vous réglez vos problèmes en interne et vous réglez les problèmes avec vos voisins ». Cela a été fait. Nous pouvons dire que la perspective d'adhésion à l'OTAN a été un facteur de désescalade dans la crise interne et de pacification de la situation interne en Macédoine vis-à-vis de la minorité albanophone.

**M. Laurent Furst.** La Macédoine du Nord a une population qui n'est pas supérieure à celle de la ville de Paris. Ce n'est pas un enjeu absolument considérable en termes de puissance pour l'OTAN, mais c'est néanmoins la preuve que l'OTAN n'est pas morte et qu'elle inspire encore des pays qui souhaitent y adhérer. D'ailleurs, quand on entend la déclaration du Président de la République, on devrait entendre aussi les réactions de certains gouvernements. Il y a une attente, il y a un besoin pour leur sécurité. Tous les pays d'Europe de l'Est ressentent encore cette nécessité pour leur sécurité.

Aujourd'hui, l'OTAN est en crise, probablement parce que le Président Trump a une position qui est illisible ou inacceptable pour un certain nombre d'États. Cela étant, le Président Trump n'est pas éternel, et l'OTAN survivra probablement au Président Trump. Les perspectives de l'OTAN seront différentes après le Président Trump. Les structures restent, mais les hommes changent.

Ce petit pays des Balkans souhaite adhérer à l'Europe et à l'OTAN en même temps. Est-ce que cela veut dire qu'ils n'envisagent pas l'Europe comme un facteur de sécurité, mais simplement comme un facteur de stabilité et de progrès démographique, économique et politique ? C'est peut-être le message qu'il faut entendre, celui de l'inexistence de l'Europe de la défense, en tout cas, l'absence de perception de cette perspective par un pays qui souhaite nous rejoindre et qui a envie d'Europe.

**Mme Sereine Mauborgne.** Pour filer un peu plus la métaphore de la survie, il y a une troisième voie : le prélèvement d'organes. Sur la Macédoine du Nord, j'ai eu la chance d'être observatrice des élections aux dernières présidentielles. Au mois de juin, j'ai passé deux semaines en Macédoine du Nord et j'ai rencontré le ministre des Affaires étrangères. Je suis ravie que vous ayez pointé du doigt que la France était le 26<sup>ème</sup> pays à ratifier définitivement l'entrée de la Macédoine du Nord dans l'OTAN, parce que les Macédoniens ne le vivent pas très bien. En effet, la France a été l'un des premiers pays à accepter cette inclusion sur le papier. Il était important que nous relevions le niveau de cet engagement.

Si l'Europe avait besoin de faire la preuve de son efficacité et de son efficience, l'attitude de Tsípras en Grèce vis-à-vis du traité signé avec la Macédoine du Nord en témoigne, puisque même si cela ne lui a pas été très bénéfique par la suite d'un point de vue électoral ; en tout cas, nous pouvons saluer le grand engagement dont il a fait preuve pour faire aboutir cette

négociation. Si certains s'inquiètent du marché d'approvisionnement des armes, pendant longtemps la Macédoine du Nord a été plutôt au cœur des débats au sein de l'OSCE, sur la lutte contre la prolifération, notamment des armes de poings. Koumanovo est un bastion tenu par des familles, où effectivement la prolifération des armes de poing a été un vrai sujet pendant très longtemps, et où finalement la désescalade, notamment grâce aux traités qui ont été signés au sein de l'OSCE sur la non-prolifération des armes de poing, a sans doute aussi participé à cette baisse de la violence.

Enfin, l'immigration est un vrai sujet en Macédoine du Nord. On estime que c'est à peu près 20 à 25 % de la population qui vit dans la zone régionale périphérique et qui ne vient pas forcément en Europe de l'Ouest. Sur le plan de la croissance et des forces vives de ce pays, aujourd'hui, il y a de vrais sujets autour du vieillissement de la population et d'une génération sacrifiée par le travail dans la zone économique qui l'entoure.

**M. Jean-Charles Larsonneur.** Est-ce qu'il n'y a pas un paradoxe à écarter d'une part, la perspective d'une adhésion à l'Union européenne de la Macédoine du Nord, et d'autre part, à l'accepter dans l'OTAN ?

Sur la question des armements américains, nous savons que l'administration américaine a décidé d'accorder des subventions à six pays européens – plutôt des petits pays – pour les inciter à se débarrasser des armements russes. Skopje en fait partie. Il s'agit d'un programme qui a un an et qui s'appelle *European recapitalization incentive program* (ERIP). C'est un programme d'armement américain sur différents matériels de seconde main en partie, mais pas seulement, qui vise à désengager certains pays de leur arrimage, au moins sur le plan capacitaire industriel, et à initier un désarmement d'armes d'origine soviétique ou russe. Quelque part, ne poussons-nous pas des pays comme la Macédoine du Nord à aller vers un tropisme nord-américain, à pousser vers une OTAN de l'industrie de défense américaine, quand au même moment nous disons « oui » à l'adhésion à l'OTAN et « non » à l'adhésion à l'Union européenne ?

**Mme Laurence Trastour-Isnart.** L'adhésion de la Macédoine du Nord dans l'alliance Atlantique va permettre de conforter la stabilité des Balkans occidentaux. Les Balkans ont été en permanence affectés par des soubresauts, des oppositions et des tensions ; il est donc indispensable de créer un espace de paix. En revanche, la Macédoine du Nord espère entrer dans l'Europe alors même que nous voyons qu'il n'est pas prêt pour cela : il y a encore beaucoup de corruption, beaucoup de trafic. Cette entrée dans l'OTAN ne va-t-elle pas donner à la Macédoine du Nord un faux espoir, alors que l'Europe n'est pas prête à l'accueillir ?

**M. Philippe Folliot, rapporteur pour avis.** Monsieur Furst, je suis d'accord sur l'analyse et la perspective dressée par l'expérimenté parlementaire que vous êtes, notamment sur ce que j'appellerai « l'ode au temps long ». Quelles

que soient les fougades des personnes qui ne pensent qu'à coup de tweets, on peut impulser et construire la politique d'un pays sur le moyen terme, le temps long étant ce qu'il est. Je ne sais pas quel sera le résultat des élections américaines l'année prochaine, mais il y a une grande probabilité que l'OTAN survive à celui qui est l'un de ses principaux détracteurs, pas que dans les mots, mais aussi dans les faits. Les grands analystes de l'OTAN avaient prévu tous les scénarios, sauf celui qu'un certain nombre de coups serait porté du cœur même du système, c'est-à-dire de la Maison-Blanche, et qu'à partir de là, cela allait entraîner un certain nombre de réactions et d'interrogations.

Concernant l'adhésion de la Macédoine du Nord, il existe un intérêt politique et militaire. Et ce n'est pas l'apport de 8 000 soldats supplémentaires, puisque c'est essentiellement une armée de terre. Il n'y a pas d'armée de l'air, juste quelques hélicoptères. Ce sont essentiellement des forces terrestres. De par la situation géographique, il n'y a pas de marine macédonienne.

Sur la question de l'OTAN et de l'Union européenne, cet élément de perspective est un peu tronqué par la Macédoine du Nord qui souhaite entrer dans l'Union européenne, mais qui doit avant faire un certain nombre de réformes et d'efforts. Derrière tout cela, il y a un enjeu interne, qui n'est plus du tout le nôtre, un enjeu propre à l'Union européenne : l'enjeu de l'approfondissement ou de l'élargissement. C'est une question qui n'a jamais été traitée. À l'échelle européenne, s'il y a un certain nombre de nos concitoyens qui sont en phase d'interrogation sur l'Europe, c'est peut-être aussi parce que nous n'avons pas traité cette question comme il le faudrait.

Concernant le fait que nous soyons le 26<sup>ème</sup> État à ratifier, temporiser encore plus par rapport à cette ratification n'est certainement pas la meilleure façon de marquer des points en matière d'influence. Il est bien d'avoir rappelé le rôle de la Grèce et de l'ancien Premier ministre grec. Même si la Macédoine a fait beaucoup de concessions pour arriver à cet accord, il était important que ces deux pays puissent régler ensemble ce contentieux du Nord.

Concernant l'OTAN et l'Union européenne, cette adhésion de la Macédoine du Nord à l'OTAN a une signification aussi politique que militaire. Le fait d'arrimer la Macédoine du Nord dans le bloc occidental démocratique est une bonne chose. La perspective d'adhésion à l'Union européenne est un autre débat, dans un autre cadre. Pouvoir adhérer à l'OTAN avant d'espérer engager le début de la procédure de discussion et d'échange pour une éventuelle adhésion à l'Union européenne, était peut-être un préalable pour eux. Les choses doivent être traitées étape par étape. Par rapport aux enjeux de paix, de stabilité et de sécurité, il est préférable que la Macédoine fasse partie de l'OTAN, au regard des tensions internes, des difficultés et des problèmes qui ont été soulevés. Il s'agit d'un point important par rapport aux enjeux de paix et de stabilité.

**Mme la présidente Françoise Dumas.** Ce projet de loi a déjà été adopté par le Sénat, après l'engagement d'une procédure accélérée. Il doit passer pour un

examen en commission des Affaires étrangères la semaine prochaine. Il me paraissait utile de nous saisir de ce sujet pour avis. Je vais désormais mettre aux voix ce projet de loi, avec un avis positif du rapporteur.

*Conformément à l'avis du rapporteur, la commission donne un avis favorable à l'adoption du projet de loi sans modification.*