

N° 195

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 février 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la **ratification** des protocoles au **traité de l'Atlantique Nord** sur l'**accession** de la République d'**Albanie** et de la République de **Croatie**,*

Par M. Xavier PINTAT,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Lafoauly, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1272, 1409 et T.A. 231

Sénat : 192 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN	6
A. LES FONDEMENTS ET LES MODALITÉS DE LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT	6
1. <i>Les fondements de la politique d'élargissement</i>	6
2. <i>Les exigences du processus d'adhésion</i>	8
B. BILAN ET PERSPECTIVES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN	9
1. <i>Un élargissement qui a modifié la physionomie de l'Alliance</i>	10
2. <i>Les perspectives de poursuite de l'élargissement après le sommet de Bucarest</i>	12
II. L'ADHÉSION DE L'ALBANIE ET DE LA CROATIE À L'OTAN	14
A. L'ALBANIE	14
1. <i>La préparation de l'Albanie à l'adhésion</i>	14
2. <i>Les capacités militaires de l'Albanie</i>	16
B. LA CROATIE	17
1. <i>La préparation de la Croatie à l'adhésion</i>	17
2. <i>Les capacités militaires de la Croatie</i>	18
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	22
PROJET DE LOI	23

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 29 janvier dernier, a pour objet d'autoriser la ratification des protocoles au Traité de l'Atlantique Nord signés à Bruxelles le 9 juillet 2008 sur l'accession de l'Albanie et de la Croatie.

Après les deux cycles d'élargissement de 1999 et de 2004, qui s'étaient traduits par l'entrée dans l'OTAN de trois puis de sept pays d'Europe centrale et orientale, le sommet de l'OTAN de Bucarest, en avril 2008, a marqué une nouvelle étape : celle de l'adhésion à l'Alliance atlantique de pays des Balkans occidentaux.

A Bucarest, les 26 pays de l'OTAN ont en effet invité l'Albanie et la Croatie à les rejoindre.

Bien que répondant aux critères politiques et militaires qui avaient été définis, la Macédoine a vu son admission repoussée, en raison de l'opposition de la Grèce qui a invoqué le litige bilatéral sur la dénomination du pays. Le principe de l'adhésion de la Macédoine dès qu'interviendra un accord sur la question du nom a néanmoins été clairement affirmé.

A ce même sommet, l'OTAN a également décidé de mettre en place avec la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro un « dialogue intensifié » destiné à soutenir ces deux pays dans leurs aspirations à l'adhésion. Enfin, l'OTAN s'est déclarée disposée à engager un tel processus avec la Serbie.

Parallèle à celui en cours avec l'Union européenne, le rapprochement des pays des Balkans occidentaux avec l'OTAN est un élément crucial pour la stabilité et le développement d'une région fortement éprouvée après l'éclatement de l'ex-Yougoslavie.

C'est pour cette raison que la France l'a pleinement soutenu et souhaite permettre, par la ratification des deux protocoles visés par ce projet de loi, l'adhésion dès ce printemps de l'Albanie et de la Croatie.

Votre rapporteur rappellera les principes qui guident le processus de l'élargissement de l'OTAN avant de détailler de manière plus précise les raisons qui militent pour l'adhésion de l'Albanie et de la Croatie.

I. LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

Lors du **sommet de Bucarest, le 3 avril 2008**, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Alliance atlantique ont déclaré que *« 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 »*.

Cette **politique de la « porte ouverte »**, lancée dans les années qui ont suivi la guerre froide, s'est déjà concrétisée par l'adhésion de dix pays d'Europe centrale et orientale. L'adhésion de l'Albanie et de la Croatie portera à 28 le nombre d'Etats membres de l'OTAN.

D'autres pays, actuellement membres du Partenariat pour la paix, sont également engagés, à des stades plus ou moins avancés, dans une démarche pouvant mener à l'adhésion.

A. LES FONDEMENTS ET LES MODALITÉS DE LA POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT

A la fin de la guerre froide, l'OTAN comptait 16 Etats membres, les 12 membres fondateurs de 1949 ayant été rejoints par la Grèce et la Turquie en 1952, l'Allemagne en 1955 puis l'Espagne en 1982.

En prenant en janvier 1994, au sommet de Bruxelles, une position de principe favorable à *« un élargissement de l'OTAN aux États démocratiques de l'Est ... dans le cadre d'un processus évolutif, compte tenu des développements politiques et de sécurité dans l'ensemble de l'Europe »*, les dirigeants de l'Alliance atlantique ont engagé un **mouvement de grande ampleur** qui s'est traduit par l'inclusion de trois nouveaux membres en 1999 - la Hongrie, la Pologne et la République tchèque - puis de sept autres en 2004 : la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. L'organisation est ainsi passée de 16 à 26 membres en l'espace de cinq ans.

Ce mouvement est appelé à se poursuivre avec l'adhésion de l'Albanie et de la Croatie ainsi que la candidature de plusieurs autres Etats européens.

1. Les fondements de la politique d'élargissement

Le fondement de la politique d'élargissement de l'OTAN reste l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 qui stipule que *« les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre 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 »*.

Dans une « étude sur l'élargissement » menée en 1995, l'OTAN a élaboré la doctrine qu'elle a suivie depuis lors et sur la base de laquelle sont conduits les cycles d'adhésion successifs.

Cette étude mettait en évidence les avantages de l'admission de nouveaux membres, qui apparaissait de nature à **renforcer la stabilité et la sécurité de tous les pays de la zone euro-atlantique** en soutenant les réformes démocratiques, en favorisant la coopération entre Etats alliés et les relations de bon voisinage, et enfin en augmentant la capacité de l'Alliance à contribuer à la sécurité européenne et internationale. Elle définissait également, sinon des critères, du moins des **conditions à la fois politiques et militaires**, auxquelles les pays candidats se doivent de satisfaire.

L'Alliance atlantique a ainsi arrêté à l'automne 1995 quelques **principes auxquels devrait obéir l'élargissement**:

- les nouveaux membres devront **se conformer aux principes fondamentaux de l'Alliance tels que la démocratie, le respect des libertés individuelles et de l'état de droit** ;

- il s'agira d'**États européens susceptibles de contribuer à la sécurité de la région nord-atlantique**, conformément à la lettre de l'article 10 du traité de Washington ;

- les nouveaux membres bénéficieront de tous les droits liés à l'appartenance à l'Alliance, mais **ils devront en accepter également toutes les obligations** ;

- **l'acceptation de nouveaux membres devra renforcer l'efficacité et la cohésion de l'Alliance et préserver sa capacité politique et militaire à remplir ses fonctions essentielles de défense commune.**

Ces principes ont été à nouveau précisés après l'admission de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, lorsqu'au sommet de Washington, en avril 1999, l'OTAN a lancé à l'intention des pays candidats non retenus pour le premier cycle d'élargissement un nouvel instrument : le **Plan d'action pour l'adhésion** (*Membership action plan : MAP*).

En souscrivant à ce plan individualisé proposé par les instances de l'OTAN, le pays candidat s'engage à régler par des moyens pacifiques tout différend international, toute querelle ethnique ou tout litige territorial d'ordre externe, de manière à ne pas « importer » dans l'Alliance un conflit préexistant. Il doit également **respecter les principes de base du traité de l'Atlantique Nord** que sont la démocratie, la liberté individuelle et l'État de droit.

En matière de défense, il doit **adhérer au concept stratégique de l'OTAN** adopté à Washington en 1999 qui définit une approche large de la sécurité. Il doit reconnaître le rôle essentiel de l'arme nucléaire, accepter le principe de participation à la structure militaire de l'Alliance, être partie prenante à la planification des forces et des capacités et mettre des forces à

disposition pour la défense collective. Il s'engage également à poursuivre l'objectif d'interopérabilité et de standardisation des équipements. Sur le plan des **capacités militaires**, le candidat doit satisfaire à trois grands critères : pouvoir contribuer à sa propre défense, disposer de moyens permettant de participer à une mission de défense collective relevant de l'article 5 du traité, pouvoir prendre part à des opérations de maintien de la paix de l'OTAN.

Enfin, le futur membre accepte de participer au budget civil et militaire de l'Alliance et doit mettre en place des procédures efficaces de protection des données sensibles.

2. Les exigences du processus d'adhésion

Le plan d'action pour l'adhésion (MAP) a constitué depuis 1999 pour les pays candidats une étape essentielle de la marche vers l'adhésion. Toutefois, **les dirigeants de l'Alliance ont exclu toute automaticité entre l'octroi d'un plan d'action pour l'adhésion et l'intégration future à l'OTAN.**

La mise en œuvre du plan d'action pour l'adhésion, qui permet de suivre les progrès accomplis par le pays candidat au fil du temps et de lui préciser clairement ce que l'OTAN attend de lui, reste dissociée de l'intégration elle-même, qui est subordonnée à la décision d'entamer des pourparlers d'adhésion, prise par consensus et au cas par cas, selon la situation de chaque pays.

Chaque pays candidat a été invité à formuler, dans son plan d'action, **des objectifs et un calendrier de travail** qui lui sont propres et qui correspondent à ses priorités et à sa situation nationale. Le plan est actualisé chaque année et soumis au Conseil de l'Atlantique Nord qui procède à une **évaluation régulière des résultats obtenus**. Ces plans d'action vont au delà des seules questions militaires et de défense, et touchent plus largement à l'environnement politique, économique ou juridique, impliquant toutes les administrations du pays concerné. Ils servent de cadre aux actions de conseil et de soutien en vue de l'adhésion que conduisent l'OTAN et les États membres.

Par cette méthode, l'OTAN a souhaité éviter de s'en tenir à une simple liste de critères à remplir et a privilégié une préparation individuelle de chacun des pays candidat, à travers un processus qui les aide à centrer leurs préparatifs sur la réalisation des objectifs et des priorités figurant dans le plan, et propose toute une gamme d'activités destinées à renforcer leur candidature.

Le plan d'action pour l'adhésion est ainsi souvent présenté comme « l'antichambre » de l'intégration à l'OTAN.

Celle-ci suppose toutefois, il faut le rappeler, une **décision prise à l'unanimité des pays membres de lancer les pourparlers d'adhésion.**

Cette décision tient bien évidemment compte des **mérites propres de chaque pays candidat** au regard des objectifs qui lui ont été assignés, mais elle comporte également une **dimension politique**, l'adhésion devant contribuer aux intérêts de l'Alliance et à la sécurité et la stabilité du continent européen.

Une fois lancés, les pourparlers d'adhésion réunissent des équipes d'experts de l'OTAN et des représentants du pays invité. Ils ont pour objet de vérifier que les conditions préalables liées aux obligations et aux engagements politiques, juridiques et militaires impliquées par l'adhésion sont bien réunies. Ils portent également sur les ressources, la sécurité et les questions juridiques, ainsi que sur la contribution de chacun des nouveaux pays membres au budget commun de l'OTAN.

Le pays invité doit établir un calendrier d'achèvement des réformes nécessaires, processus qui peut d'ailleurs se poursuivre même après l'adhésion à l'OTAN. Il joint ce calendrier à une lettre d'intention adressée au secrétaire général de l'OTAN et aux ministres des affaires étrangères des pays membres, lettre par laquelle il confirme qu'il accepte les obligations et les engagements liés au statut de membre.

L'étape ultime réside dans la signature et la ratification du **protocole d'accession** par chacun des pays membres. Une fois que tous les pays membres de l'OTAN ont notifié leur ratification du protocole d'accession, celui-ci doit être ratifié par le pays candidat qui devient alors partie au traité de Washington.

Lors du dernier cycle d'élargissement, les pourparlers d'adhésion ont débuté après le sommet de Prague, en novembre 2002, et les protocoles d'accession ont été signés en mars 2003. Les sept pays candidats sont devenus membres de l'OTAN une fois les procédures de ratification achevées, en mars 2004.

B. BILAN ET PERSPECTIVES DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

L'adhésion de 10 pays d'Europe centrale et orientale entre 1999 et 2004 a significativement modifié la physionomie de l'Alliance atlantique. Les adhésions de l'Albanie et de la Croatie auront un impact plus limité, mais sont particulièrement importantes pour la stabilisation de la région des Balkans occidentaux. Enfin, la poursuite de l'élargissement a créé des clivages entre alliés au sujet des candidatures géorgienne et ukrainienne.

1. Un élargissement qui a modifié la physionomie de l'Alliance

Ainsi que l'a souligné notre commission dans son rapport d'information sur les enjeux de l'évolution de l'OTAN¹, l'élargissement opéré entre 1999 et 2004 possède en premier lieu une **portée politique et symbolique forte, en effaçant, une douzaine d'années après l'effondrement de l'Union soviétique, les lignes de fracture de la guerre froide.**

Certes, le poids démographique - un peu plus de 100 millions d'habitants - et économique des dix nouveaux membres demeure réduit par rapport à l'ensemble de plus de 700 millions d'habitants que formait l'OTAN avant la chute du mur de Berlin. Mais sur le plan géographique, l'Alliance couvre désormais la quasi-totalité de l'Europe centrale et orientale, s'étend aux rives de la mer Noire et de la mer Baltique, aux frontières de la Russie. L'intégration des nouveaux membres constitue en elle-même un **facteur de sécurité et de stabilité**, puisqu'elle suppose un règlement préalable d'éventuels contentieux territoriaux et écarte les risques de conflits qui pouvaient en résulter.

Au **plan militaire**, l'impact de l'élargissement est plus limité. Si plusieurs nouveaux pays membres réalisent un effort de défense significatif comparé à leur PIB, les montants en valeur absolue demeurent modestes. En termes de **contributions en troupes**, ces pays fournissent actuellement environ 6 000 hommes sur un volume de plus de 65 000 hommes déployés au total par les 26 pays de l'Alliance en Afghanistan et au Kosovo. L'OTAN encourage les nouveaux membres à renforcer leurs capacités dans certains domaines spécifiques. Cette spécialisation vise à développer des « niches » dans lesquelles ces pays pourront apporter une réelle valeur ajoutée. C'est par exemple le cas des troupes de montagne pour la Roumanie, des navires anti-mines pour les pays baltes ou du déminage terrestre pour la Slovaquie.

Sur le plan stratégique, la forte aspiration des anciens pays de l'Est à rejoindre l'OTAN témoigne de l'**attractivité que conserve l'Alliance en tant que garantie de sécurité collective**. Cette garantie constituée par l'article 5 du traité de Washington, et l'assurance sous-jacente que les forces américaines viendraient à l'appui de tout pays allié menacé dans son intégrité territoriale, demeure aux yeux des nouveaux pays membres le fondement essentiel de l'Alliance et une condition majeure du maintien de leur souveraineté. Cette perception, au centre et à l'est de l'Europe, est bien entendue fondée sur le fait qu'**aucune autre enceinte politique que l'OTAN ne peut aujourd'hui offrir une garantie comparable.**

L'une des caractéristique majeure des élargissements opérés depuis la fin de la guerre froide est que les **10 pays concernés sont entrés à la fois dans l'OTAN et dans l'Union européenne**. Bien qu'indépendants l'un de l'autre, les deux processus sont apparus complémentaires et ont réclamé de la

¹ « Les enjeux de l'évolution de l'OTAN » - Rapport d'information n°405 (2006-2007) par MM. Jean François-Poncet, Jean-Guy Branger et André Rouvière

part des pays candidats des efforts très importants et convergents, ainsi que de profondes réformes.

A l'issue du « double élargissement » de ces dernières années, **21 pays sont à la fois membres de l'Union européenne et membre de l'OTAN**. Plus que jamais, les deux organisations sont vouées à proscrire la concurrence et à coordonner leur action, rendant inconcevable toute idée d'opposition entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense.

Enfin, la politique d'élargissement constitue aujourd'hui un point de friction dans les **relations entre l'OTAN et la Russie**.

L'OTAN avait pourtant pris clairement conscience, dès la fin de la guerre froide, que le processus d'élargissement devait avoir pour corollaire la mise en place d'une relation étroite avec la Russie, afin d'éviter que ne se développe, chez cette dernière, un sentiment d'isolement ou, a fortiori, d'affaiblissement de sa sécurité.

En 1991, la Russie avait adhéré au Conseil de coopération nord-atlantique, devenu depuis Conseil de partenariat euro-atlantique.

Six ans plus tard, l'**Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN**, signé le 27 mai 1997, a clairement affirmé que les deux parties ne se considèrent pas comme des adversaires et a établi des mécanismes de consultation et de coopération. Il s'est accompagné de la création d'un Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, instance de consultation compétente pour évoquer les questions d'intérêt commun entre les deux parties.

Un pas supplémentaire a été franchi en mai 2002 à Rome, avec la **création du Conseil OTAN-Russie**, enceinte dans laquelle Moscou siège sur un pied d'égalité avec chacun des 26 pays de l'Alliance et qui vise à l'associer plus étroitement aux activités de l'OTAN.

En dépit des structures de dialogue mises en place, ce partenariat stratégique traverse aujourd'hui une passe difficile.

La Russie a marqué de plus en plus vivement son hostilité à l'élargissement de l'OTAN au cours du second mandat du président Poutine.

En février 2007, à la Conférence de Munich sur la sécurité, celui-ci a déclaré que l'élargissement constituait une provocation sérieuse et nuisait à la confiance mutuelle. Le projet d'installation d'éléments du système américain de défense antimissile en Pologne et en République tchèque, ainsi que la perspective d'une future entrée dans l'OTAN de la Géorgie et de l'Ukraine, ont été les principaux facteurs mis en avant par la Russie à l'appui de son argumentation. En décembre 2007, la Russie a unilatéralement suspendu l'application du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE).

L'intervention russe en Géorgie en août 2008 et la reconnaissance unilatérale par Moscou de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud sont apparues

comme une volonté de mettre un coup d'arrêt à l'élargissement de l'OTAN vers d'anciennes républiques soviétiques.

Les pays de l'OTAN ont pour leur part toujours récusé l'idée qu'un pays tiers pourrait exercer un « droit de veto » sur l'admission de nouveaux membres. Dans la déclaration adoptée en avril 2008 lors du sommet de Bucarest, ils ont rappelé que les décisions concernant l'élargissement étaient du seul ressort de l'OTAN, et lors de leur réunion à Bruxelles, le 3 décembre dernier, les ministres des affaires étrangères ont invité la Russie à s'abstenir de toute revendication d'une sphère d'influence qui interdirait à certains pays de déterminer librement leur politique vis-à-vis de l'OTAN.

2. Les perspectives de poursuite de l'élargissement après le sommet de Bucarest

Au sommet de Bucarest, en avril 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN devaient statuer sur l'admission des trois pays participant à un plan d'action pour l'adhésion : l'Albanie, la Croatie et la Macédoine.

Chacun de ces pays faisait l'objet d'une évaluation positive, quant à la mise en œuvre des réformes prévues par son plan d'action pour l'adhésion. Toutefois, **la Grèce s'est opposée à l'admission de la Macédoine** en raison du litige bilatéral sur la dénomination officielle de cette dernière.

S'il a donc été décidé de **lancer les pourparlers d'adhésion avec l'Albanie et la Croatie**, il a été convenu qu'une invitation serait faite à la Macédoine dès qu'une solution mutuellement acceptable par elle-même et la Grèce aurait été trouvée à la question du nom. Les discussions entre les deux pays n'ont pas progressé depuis lors. Au mois de novembre dernier, les autorités macédoniennes ont porté plainte contre la Grèce auprès de la Cour internationale de justice, estimant que cette dernière n'avait pas respecté un accord bilatéral de 1995 par lequel elle se serait engagée à ne pas faire obstacle à l'adhésion du pays aux organisations internationales.

À l'ordre du jour du sommet de Bucarest figurait également la **question de l'octroi d'un plan d'action pour l'adhésion (MAP) à l'Ukraine et la Géorgie**. Ces deux pays avaient déclaré dès 2002 leur volonté d'adhérer à l'OTAN et conduisent avec cette dernière un « dialogue intensifié » destiné à nouer des relations plus approfondies sur les questions politiques et de sécurité liées à l'adhésion.

Comme on le sait, la perspective d'enclencher un pas supplémentaire vers l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN suscite des appréciations divergentes entre Etats membres. L'instabilité de la situation politique intérieure en Ukraine, où l'opinion et les forces politiques sont très divisées sur l'adhésion à l'OTAN, et la non-résolution des « conflits gelés » en

Géorgie, avant même l'intervention russe de l'été dernier, fragilisent la candidature de ces deux pays.

La déclaration du Bucarest affirme très clairement la vocation de l'Ukraine et de la Géorgie à rejoindre l'OTAN, les chefs d'Etat et de gouvernement ayant « *décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN* » et déclaré qu'ils soutenaient la candidature de ces pays au MAP qui « *représente, pour ces deux pays, la prochaine étape sur la voie qui les mènera directement à l'adhésion* ». Ils avaient également habilité les ministres des affaires étrangères à prendre ultérieurement une décision sur la candidature au MAP de l'Ukraine et de la Géorgie. Mais lors de leur réunion de décembre 2008, ceux-ci ont jugé qu'il restait aux deux pays « *beaucoup à faire* » et décidé de leur apporter une aide supplémentaire pour la mise en œuvre des réformes nécessaires sur la voie de l'adhésion. « *Sans préjudice de toute décision ultérieure devant être prise à propos du MAP* », les ministres sont convenus que des programmes nationaux annuels seront établis dans le cadre de la Commission OTAN-Géorgie et de la Commission OTAN-Ukraine afin d'aider les deux pays à progresser dans leurs réformes, programmes qui seront examinés chaque année par les Alliés.

Enfin, le sommet de Bucarest aura également donné une impulsion supplémentaire au rapprochement entre l'OTAN et la région des Balkans occidentaux. L'OTAN a en effet invité la **Bosnie-Herzégovine** et le **Monténégro** à entamer un **dialogue intensifié** sur les questions politiques, militaires, financières et de sécurité liées à leurs aspirations à l'adhésion, sans préjudice de toute décision que pourrait prendre l'Alliance. Elle s'est également déclarée prête à approfondir ses relations avec la **Serbie** et à examiner, à sa demande, la possibilité d'instaurer un dialogue intensifié avec ce pays.

II. L'ADHÉSION DE L'ALBANIE ET DE LA CROATIE À L'OTAN

L'Albanie et la Croatie partagent la même aspiration à intégrer les structures européennes et euro-atlantiques, dans lesquelles elles voient un gage de sécurité, de stabilité et de prospérité.

Même s'ils ne suivent pas le même rythme, les processus d'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN se confortent mutuellement, en favorisant la mise en œuvre de réformes dans les domaines politique, économique et de sécurité. Après son adhésion à l'OTAN, l'Albanie poursuivra la mise en œuvre de l'accord de stabilisation et d'association signé en 2006 avec l'Union européenne, alors que la Croatie bénéficie déjà du statut de candidat à l'Union depuis 2004 et se trouve dans la phase finale des négociations d'adhésion.

Les avancées réalisées par ces deux pays auront un impact positif pour l'ensemble de la région, l'avenir des Balkans occidentaux étant une priorité pour l'Union européenne comme pour l'OTAN.

A. L'ALBANIE

Dès le changement de régime intervenu en 1992, l'Albanie a fait de l'intégration dans les structures euro-atlantiques une priorité de sa politique étrangère. Cet objectif réunit un très large consensus au sein des forces politiques et de l'opinion publique.

L'Albanie a rejoint en 1992 le Conseil de coopération nord-atlantique (remplacé en 1997 par le Conseil de partenariat euro-atlantique), puis a adhéré au Partenariat pour la paix de l'OTAN en 1994.

En 1996, l'Albanie a fourni des troupes pour la force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, mais c'est surtout à l'occasion des opérations du Kosovo, au cours desquelles elle a apporté une aide logistique majeure à l'Alliance, que les relations avec celle-ci se sont intensifiées.

1. La préparation de l'Albanie à l'adhésion

L'Albanie a préparé son adhésion dans le cadre du plan d'action pour l'adhésion (MAP) auquel elle a souscrit en 1999.

Les réformes à mettre en œuvre concernaient le **secteur de la défense et de la sécurité**, mais comportaient également un **volet politique** touchant notamment au respect des normes démocratiques, à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, à l'organisation de la justice et à l'amélioration de l'administration publique.

Au plan militaire, l'évolution la plus spectaculaire réside dans la **diminution du format et la professionnalisation des armées**, qui sont passées de 100 000 hommes environ en 1994 à 13 900 hommes aujourd'hui,

avec un objectif de 12 000 hommes en 2010, année au cours de laquelle la professionnalisation doit être achevée et la conscription totalement arrêtée. Cette réduction du volume des forces s'est accompagnée d'une restructuration en profondeur visant à **rendre l'armée albanaise plus mobile et mieux entraînée**, conformément aux normes en vigueur à l'OTAN. Son organisation a été remaniée autour de trois commandements : un commandement de forces interarmées, un commandement responsable de l'instruction et de la doctrine et un commandement du soutien.

Parallèlement, l'Albanie a entrepris un **renouvellement de ses équipements**. Un nombre importants de matériels obsolètes ont été ou doivent être revendus ou éliminés. Un plan d'équipement comportant notamment l'acquisition d'hélicoptères et de patrouilleurs dédiés à la mission de gardes-côtes a été engagé.

L'Albanie **consacre à la défense environ 2 % du PIB**. Cet effort notable pour un pays qui accuse un fort retard de développement économique par rapport au reste du continent européen, témoigne de la priorité accordée à la modernisation des forces armées.

Cette transformation de l'armée albanaise s'est effectuée en vue d'un renforcement de l'**interopérabilité avec l'OTAN**. Cette dernière dispose à Tirana d'un quartier général qui avait été établi en 2002 en vue du soutien de la KFOR, mais qui fournit également des avis, une assistance et un appui au gouvernement albanais pour la réforme de la défense.

Certains alliés ont également apporté, à titre bilatéral, une aide à la modernisation de l'armée albanaise. C'est en premier lieu le cas des Etats-Unis, dont l'aide militaire s'est élevée entre 30 à 40 millions de dollars par an, et qui ont conduit de nombreuses activités de conseil, de formation et d'entraînements conjoints. L'Italie dispose d'une mission sur place et à fourni des contributions en matériels. La Turquie et le Royaume-Uni sont également intervenus. La France a proposé diverses activités de formation.

Sur le plan militaire, les réformes entreprises au cours des dernières années ont incontestablement rapproché l'Albanie des critères en vigueur à l'OTAN.

En matière politique, l'Albanie est créditée du **rôle positif et modérateur** qu'elle a joué dans une région difficile. Que ce soit au sujet du Kosovo ou de la Macédoine, elle a toujours veillé à ne pas attiser les antagonismes ethniques ou religieux, et par son attitude, elle a constamment démenti ceux qui faisaient écho au thème de la « grande Albanie ».

En revanche, sa candidature à l'OTAN comme ses aspirations européennes ont longtemps été fragilisées par les soubresauts de sa situation intérieure, notamment les contestations et violences accompagnant régulièrement les consultations électorales, la permanence de la corruption dans l'administration et le système judiciaire ou encore le poids de la criminalité organisée.

Le gouvernement dirigé depuis 2005 par M. Sali Berisha a engagé des réformes importantes afin de lutter contre la corruption et la criminalité organisée, d'améliorer l'organisation et la transparence du système judiciaire et de réviser le système électoral. Ces orientations positives ont permis en juin 2006 la signature d'un accord d'association et de stabilisation avec l'Union européenne. Celui-ci permettra de consolider cette évolution et de rapprocher progressivement la législation albanaise de l'acquis communautaire.

2. Les capacités militaires de l'Albanie

Même après l'effort de modernisation engagé, les capacités militaires de l'Albanie, pays d'un peu plus de 3 millions d'habitants, restent modestes. L'Albanie contribue néanmoins à l'opération de l'OTAN en **Afghanistan** à hauteur de **140 hommes**. Elle a également engagé **60 hommes** dans l'opération européenne **Eufor Tchad**.

L'armée albanaise compte aujourd'hui **13 900 hommes**, dont 2 000 civils.

Les **forces terrestres** constituent la composante principale, avec environ 6 100 hommes. Elles comportent une brigade de réaction rapide déployable, un régiment de forces spéciales et une brigade de soutien, privilégiant ainsi la capacité de projection. Le plan d'équipement prévoit un renouvellement des véhicules blindés et de transport de troupes, ainsi qu'une amélioration de l'équipement des fantassins et des forces spéciales.

La **brigade navale** compte près de 1 100 hommes. Son rôle se limite à des missions de garde côtes, de surveillance maritime, de répression des trafics et de lutte anti-mines. Outre une quinzaine de vedettes et un chasseur de mines, elle dispose d'un patrouilleur neuf construit au Pays-Bas et livré en fin d'année dernière, trois autres patrouilleurs du même type devant être ultérieurement construits en Albanie.

Enfin, les forces aériennes ont été profondément restructurées. Elles se sont dessaisies de la totalité de leurs avions de combat d'origine soviétique. La **brigade aérienne**, qui compte près de 1 000 hommes, se limite à une **flotte d'hélicoptères** pour la plupart anciens. Un appel d'offres portant sur 17 hélicoptères de transport doit être lancé en vue de renouveler cette flotte destinée à des missions de transport tactique et d'évacuation sanitaire ou humanitaire. Par ailleurs, le plan d'équipement prévoit une modernisation du système de surveillance aérienne en liaison avec celui de l'OTAN. Toutefois, en l'absence d'aviation de combat, la brigade aérienne ne pourra assurer elle-même les missions de sûreté aérienne. En l'attente d'une acquisition de moyens propres, qui n'est pas programmée à court terme, ces missions seront assurées grâce à la coopération régionale, notamment aux forces aériennes italiennes.

B. LA CROATIE

La Croatie ne sera pas la première des anciennes républiques yougoslaves à rejoindre l'OTAN, puisqu'elle a été précédée par la Slovénie en 2004. Son adhésion présente cependant une dimension symbolique forte, dans la mesure où elle a été le théâtre de 1991 à 1995 d'un conflit meurtrier.

La Croatie n'a rejoint qu'en mai 2000 le Conseil de partenariat euro-atlantique et le Partenariat pour la paix de l'OTAN. Elle s'est vue proposer le plan d'action pour l'adhésion en 2002.

1. La préparation de la Croatie à l'adhésion

Le décès du président Franjo Tudjman et la victoire électorale de l'opposition en 2000 a ouvert la voie à une démocratisation des institutions du pays et à une politique plus ouverte vis-à-vis des structures européennes et euro-atlantiques.

L'objectif d'une adhésion future à l'OTAN que se sont alors assignés les dirigeants croates n'allait pas de soi. L'opinion publique y était majoritairement hostile. Les relations entre la Croatie et l'OTAN ou l'Union européenne continuaient de buter sur la question de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Par ailleurs, l'armée croate, constituée lors du conflit de 1991, semblait très éloignée, dans son organisation et sa vocation, des conceptions en vigueur au sein de l'Alliance.

La Croatie s'est cependant résolument engagée sur la voie de réformes qui lui ont permis d'aborder avec un préjugé très favorable le sommet de Bucarest d'avril 2008 au cours duquel les chefs d'Etat et de gouvernement lui ont lancé l'invitation d'adhésion.

La **réforme des armées** s'est traduite par le passage d'un effectif de 100 000 hommes en 1994 à 17 500 hommes en 2008. Cette armée beaucoup plus réduite est également plus mobile. Elle dispose de forces déployables pour les opérations extérieures. Elle ne comportera plus que des militaires professionnels à compter de 2010. Un plan de renouvellement des équipements concernant notamment des véhicules blindés, des patrouilleurs et des avions de combat est en cours.

La Croatie a relevé progressivement son **effort de défense** qui atteint **1,8 % du PIB**, avec l'objectif d'arriver à 2 % en 2010.

Au plan politique, la Croatie est engagée depuis plusieurs années dans un processus de réforme en grande partie sous-tendu par sa **perspective d'adhésion à l'Union européenne**. Signé dès 2001, l'accord de stabilisation et d'association est entré en vigueur en 2005, alors que la Croatie accédait au statut de pays candidat en juin 2004.

Ces réformes ont notamment porté sur l'organisation de l'administration publique et du système judiciaire, ainsi que sur le cadre juridique de la lutte contre la corruption et le crime organisé.

L'arrestation, en décembre 2005 du général Ante Gotovina, inculpé pour crimes de guerre par le TPIY, a levé un obstacle important au rapprochement avec l'Union Européenne et l'OTAN. Depuis lors, des progrès notables ont été enregistrés dans la coopération entre la Croatie et le TPIY. Celle-ci a donné suite à la majorité des demandes qui lui avaient été transmises par le tribunal.

La question des droits des minorités et du retour des réfugiés ayant quitté la Croatie durant la guerre fait également l'objet d'un suivi attentif des instances européennes.

Sur les 35 chapitres de négociations devant être étudiés avant la phase finale des négociations d'adhésion, 22 ont aujourd'hui été ouverts. Toutefois, en s'opposant fin décembre à l'ouverture de 9 chapitres supplémentaires, en raison d'un litige bilatéral portant sur la délimitation des eaux territoriales dans la baie de Piran, la Slovénie a perturbé l'avancement de ce processus.

Les réformes accomplies par la Croatie en vue de son adhésion à l'Union européenne ont influé favorablement sur sa candidature à l'OTAN, d'autant qu'en matière de politique extérieure, Zagreb s'attache à favoriser la stabilité régionale en participant aux instances de coopération et en améliorant ses relations avec la Serbie.

Les évolutions récentes semblent avoir nettement modifié l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis de l'OTAN. Alors que selon certains sondages les partisans de l'adhésion à l'OTAN ne représentaient qu'un tiers de la population en 2006, ils seraient aujourd'hui près de 60 %.

2. Les capacités militaires de la Croatie

La Croatie a contribué à l'opération de l'OTAN en **Afghanistan** dès 2002. Elle a progressivement renforcé son engagement qui est passé de 50 à 150 hommes en 2006 et atteint aujourd'hui **280 hommes**. Elle continue de fournir un soutien logistique aux opérations de l'OTAN au Kosovo. Enfin, elle a également engagé une équipe de reconnaissance de 15 personnes dans l'opération européenne **Eufor Tchad**.

L'armée albanaise compte aujourd'hui **17 500 hommes**, dont 5 200 personnels civils.

Les **forces terrestres** sont destinées à être regroupées au sein de deux brigades interarmes professionnalisées, complétées par des unités spécialisées. En 2010, elles devraient comporter 10 300 militaires professionnels et conscrits volontaires. Le principal programme d'équipement concerne le renouvellement des véhicules de combat blindés.

La **marine** compte environ 1 600 hommes. Elle se compose d'une flotille de marine de guerre d'une vingtaine de bâtiments, comportant notamment 9 patrouilleurs, et d'un corps de garde-côtes. L'OTAN attend de la marine croate qu'elle renforce sa présence en mer Adriatique pour pouvoir mener des opérations de sécurité dans la zone, notamment contre les trafics illicites et les menaces asymétriques. Un programme de renouvellement de la flotte concernant quatre à six patrouilleurs et quatre bâtiments multi-rôles a été lancé.

Les **forces aériennes** croates devraient rassembler environ 2 000 hommes en 2010. Elles s'appuient sur 12 avions de combat, une vingtaine d'hélicoptères de transport et un nombre très réduit d'avions de transport. Un projet d'acquisition de 12 avions de combat multi-rôles est en cours.

CONCLUSION

L'adhésion de l'Albanie et de la Croatie à l'OTAN a recueilli un large consensus et n'a pas suscité de débat lors du sommet de Bucarest en avril 2008.

Ces deux pays ont réformé leur politique de défense et leurs forces armées en vue de satisfaire les objectifs fixés par l'OTAN. Ils ont également beaucoup progressé sur le plan politique intérieur, sous l'effet notamment des processus que l'un et l'autre ont engagé avec l'Union européenne.

La France a pleinement soutenu l'adhésion de l'Albanie et de la Croatie à l'OTAN.

A juste titre, elle y a vu un jalon important sur la voie de la stabilisation des Balkans occidentaux et d'une insertion de la région dans l'ensemble européen.

C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il faut regretter le report de l'adhésion de la Macédoine, pays encore fragile qui avait lui aussi satisfait aux critères fixés par l'Alliance.

L'année 2008 aura également été marquée par la signature d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne par la Serbie et par la Bosnie-Herzégovine. L'OTAN, pour sa part, a décidé à Bucarest d'entreprendre un dialogue intensifié avec la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro et elle s'est montrée prête à examiner le lancement d'un tel dialogue avec la Serbie.

L'adhésion de l'Albanie et de la Croatie à l'OTAN s'inscrit donc dans un contexte encourageant pour l'ensemble de la région.

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le projet de loi autorisant la ratification des protocoles au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de l'Albanie et de la Croatie.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 3 février 2009 sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Didier Boulaud a exprimé l'appui du groupe socialiste à un projet de loi allant dans le sens d'une intégration à l'OTAN des pays des Balkans occidentaux. Comme le rapporteur, il a regretté que l'adhésion de la Macédoine ait buté sur l'opposition de la Grèce sur une question sans lien avec l'Alliance atlantique. Il s'est inquiété des conséquences qu'aurait un blocage durable des perspectives d'adhésion de la Macédoine à l'OTAN comme à l'Union européenne, compte tenu de la situation intérieure encore fragile de ce pays. M. Didier Boulaud s'est interrogé sur la poursuite de l'élargissement de l'OTAN. Il a estimé que l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine n'était pas opportune et s'est demandé si la France pourrait maintenir la position qu'elle défendait jusqu'ici une fois qu'elle serait pleinement intégrée dans l'OTAN. Il a rappelé la forte pression exercée par les Etats-Unis en faveur de l'admission de la Géorgie et de l'Ukraine.

M. Jean Besson a rappelé que l'Albanie aspirait de très longue date à rejoindre l'OTAN et avait ressenti une certaine déception face à la durée du processus d'adhésion. Il s'est félicité de la prochaine ratification du protocole d'accession et a estimé que l'Albanie avait également vocation à adhérer, à terme, à l'Union européenne.

M. Robert del Picchia s'est interrogé sur les conséquences de l'entrée de l'Albanie dans l'OTAN en matière d'armement. Il a rappelé l'importance du trafic illicite d'armes dans ce pays.

En réponse à ces différentes interventions, M. Xavier Pintat a précisé que le plan de modernisation des équipements de l'armée albanaise portait notamment sur la flotte d'hélicoptères de transport, sur des patrouilleurs côtiers et sur des véhicules blindés.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article 1^{er}

Est autorisée la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République d'Albanie, signé à Bruxelles le 9 juillet 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

Article 2

Est autorisée la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Croatie, signé à Bruxelles le 9 juillet 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document n° 1272 (AN - XIII^e législature)