

N° 313

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 janvier 2017

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 APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro,

Par M. Xavier PINTAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoauly, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4148, 4259 et T.A. 847

Sénat : 173 et 314 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ADHÉSION DU MONTÉNÉGRE A L'OTAN : L'ABOUTISSEMENT LOGIQUE D'UN PROCESSUS ENGAGÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES	7
A. UN ETAT JEUNE DESIREUX DE REJOINDRE LA COMMUNAUTE EURO ATLANTIQUE	7
1. <i>Un pays ayant récemment recouvré son indépendance</i>	7
2. <i>L'aboutissement d'un engagement euro-atlantique précoce</i>	8
B. UNE ADHÉSION AU BÉNÉFICE DES DEUX PARTIES.....	9
1. <i>Le bénéfice pour le Monténégro</i>	9
a) La consécration de l'adhésion à une communauté de valeurs	9
b) Une sécurité accrue	10
c) L'accompagnement d'un effort de modernisation militaire	10
2. <i>Le bénéfice pour l'Alliance atlantique</i>	10
a) Une contribution modeste mais volontaire aux efforts de l'Alliance	10
b) Un possible élément de stabilité dans les Balkans	11
C. UN PROTOCOLE D'ADHÉSION CLASSIQUE.....	11
1. <i>Les différents articles</i>	11
2. <i>Les procédures de ratification</i>	12
II. UNE ADHÉSION NÉANMOINS DISCUTÉE ET QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE NECESSAIRE MAITRISE DE LA DYNAMIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN	12
A. UNE ACCESSION DISCUTÉE	12
1. <i>Le débat interne au Monténégro</i>	12
2. <i>La position de la Russie</i>	13
B. UNE POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN QUI DOIT MARQUER LE PAS	15
1. <i>La fin de la guerre froide et la politique dite de la « porte ouverte »</i>	15
2. <i>Une dynamique qui mérite d'être mieux maîtrisée</i>	16
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	27
ANNEXE I - DONNÉES CHIFFRÉES SUR LE MONTÉNÉGRE	28
ANNEXE II - CARTE DU MONTÉNÉGRE	29

Mesdames et Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 173 (2016-2017) autorisant la ratification du Protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République du Monténégro, **signé à Bruxelles le 19 mai 2016.**

L'entrée en vigueur de ce Protocole, qui fera du Monténégro le 29^e pays de l'Alliance atlantique, interviendra quand les 28 Etats membres de l'OTAN auront notifié leur ratification et que le Monténégro l'aura lui-même ensuite ratifié, ce qu'il devrait faire par la voie parlementaire.

En ce qui concerne la France, le Sénat est saisi en deuxième de ce projet de loi de ratification, l'Assemblée nationale l'ayant, pour sa part, adopté le 1^{er} décembre 2016.

L'accession du Monténégro à l'OTAN procède de la politique dite « de la porte ouverte » appliquée par l'Alliance à l'égard des pays de l'est de l'Europe après la fin de la guerre froide. Elle répond au souhait de cet Etat de rejoindre la communauté euro-atlantique, manifesté également par sa candidature à l'Union européenne.

Votre commission ne peut que se réjouir de cette aspiration, qui au-delà de la question de la sécurité, démontre une volonté de partager les valeurs et les principes de l'Alliance atlantique. Elle estime qu'on **ne saurait toutefois occulter, dans le contexte stratégique actuel, les difficultés suscitées par les élargissements successifs de l'OTAN** et particulièrement les **tensions qu'ils font naître avec la Russie.**

Le présent processus étant largement engagé et eu égard au bénéfice que peuvent en retirer tant que le Monténégro que l'Alliance atlantique du point de vue de leur sécurité, **votre commission se prononce en faveur de l'adoption de ce projet de loi et donc de la ratification du Protocole d'accession du Monténégro à l'OTAN.**

Toutefois, sans revenir à une conception de la sécurité du continent européen fondée sur la confrontation et le partage de zones d'influence, elle souhaite **qu'un terme soit mis, après celui-ci, à la dynamique d'élargissement de l'OTAN, qui mérite d'être plus étroitement maîtrisée.**

Le présent projet de loi sera examiné en séance publique le jeudi 26 janvier 2017.

I. L'ADHÉSION DU MONTÉNÉGRO A L'OTAN : L'ABOUTISSEMENT LOGIQUE D'UN PROCESSUS ENGAGÉ DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES

A. UN ETAT JEUNE DÉSIREUX DE REJOINDRE LA COMMUNAUTE EURO ATLANTIQUE

1. Un pays ayant récemment recouvré son indépendance

Territoire peuplé de populations serbes intégré dans l'empire ottoman à partir de 1496, **le Monténégro accède à plusieurs reprises à une existence autonome**, notamment avec l'appui de la Russie (cf. l'alliance conclue avec Pierre le Grand en 1711), avant que les Turcs reconnaissent son indépendance et ses frontières lors du Congrès de Berlin en 1878.

En 1910, la Principauté devient un Royaume qui s'allie en 1912 avec la Grèce, la Bulgarie et la Serbie contre l'empire ottoman. Combattant avec les Alliés pendant la première guerre mondiale, **le Monténégro s'unit après celle-ci, à la Serbie, en novembre 1918**, avant d'être intégré avec elle dans le **Royaume de Yougoslavie**, constitué avec les Croates et les Slovènes.

Après la deuxième guerre mondiale, le Monténégro devient en 1945 une république fédérée de la République populaire de Yougoslavie puis, en 1963, de la **République socialiste de Yougoslavie sous Tito**.

Demeurant, après les guerres qui ont secoué ce pays à compter de 1990, l'une des deux républiques de la troisième Yougoslavie, puis de la communauté d'Etats de Serbie-et-Monténégro en 2002, **le Monténégro se sépare pacifiquement de la Serbie le 3 juin 2006** après un référendum sur l'indépendance, manifestant sa volonté de « prendre son destin en main ».

Peu après, la Russie, suivie par les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France, puis par la Serbie, reconnaissent son indépendance.

Depuis celle-ci, **le pays n'a pas connu d'alternance politique**, le paysage politique restant marqué par **l'hégémonie du parti des Démocrates socialistes (DPS) du Premier ministre Milo Djukanovic, au pouvoir depuis plus de vingt-cinq ans**. Après avoir été l'allié du président serbe Slobodan Milosevic, cet ancien communiste s'est imposé comme un leader réformateur et pro-occidental.

Au début du mois d'octobre 2015, le pouvoir a cependant dû faire face à un **mouvement de contestation orchestré par la partie pro-serbe et pro-russe de l'opposition** (Front démocratique) autour des thèmes de la lutte contre la corruption, l'exigence de transparence, mais aussi le refus de l'entrée du Monténégro dans l'OTAN. Donnant lieu à des manifestations parfois violentes, ce mouvement a débouché sur quelques arrestations mais aussi sur un processus de dialogue politique. Un **gouvernement d'ouverture à l'opposition, dit « gouvernement de la confiance électorale »** a été mis en

place en mai 2016, dans l'attente des élections législatives d'octobre 2016, en même temps qu'étaient adoptées des mesures destinées à renforcer la transparence.

Les **élections qui se sont déroulés le 16 octobre 2016** ont été remportées par le DPS (40 % des voix, soit le double du Front démocratique) qui n'a cependant pas obtenu la majorité absolue et a dû s'allier avec les partis des minorités bosniaque, albanaise et croate pour former un gouvernement. M. Dusto Markovic, jusqu'alors vice-premier ministre a été nommé premier ministre, M. Milo Djukanovic restant, quant à lui, président du DPS, avec, selon toute vraisemblance, la probabilité qu'il se présente à la prochaine élection présidentielle.

2. L'aboutissement d'un engagement euro-atlantique précoce

Peu après son indépendance en juin 2006, le Monténégro a adhéré à la convention entre les Etats parties au traité de l'Atlantique Nord et les autres Etats participant au Partenariat pour la Paix du 19 juin 1995 (dite **convention SOFA PpP**) et a exprimé le souhait de se rapprocher de l'OTAN.

En **décembre 2009**, il est invité à rejoindre le **Plan d'action pour l'adhésion (MAP)**. Ce programme dans le cadre duquel l'OTAN apporte des avis, une aide et un soutien pratique aux pays qui aspirent à la rejoindre, ne préjuge cependant en rien d'une adhésion future.

Les sommets de l'OTAN de Lisbonne (2010) et de Chicago (2012) prennent acte des progrès accomplis par le Monténégro, tout en rappelant l'existence d'axes d'amélioration. Lors du **sommet du pays de Galles des 4 et 5 septembre 2014**, les Alliés décident d'un **dialogue renforcé** avec le Monténégro et conviennent de se prononcer sur l'opportunité d'inviter ce pays à adhérer à l'OTAN à la fin de l'année 2015.

Au vu des progrès réalisés depuis 2009, le Monténégro **est invité à entamer des pourparlers d'adhésion à l'Alliance** lors du Conseil des ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN **du 2 décembre 2015**.

L'étape suivante a été la **signature par les Etats membres de l'OTAN, le 19 mai 2016, du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro**, à la suite de laquelle ce dernier devient « pays invité » et peut assister à des réunions du Conseil de l'Alliance.

Le processus d'adhésion du Monténégro à l'OTAN s'est déroulé **parallèlement à son rapprochement européen**. Ayant fait part de son souhait de devenir membre de l'UE en décembre 2008, le Monténégro obtient le statut de candidat en décembre 2010. Les négociations d'adhésion ont été ouvertes le 29 juin 2012 sur la base de la « Nouvelle approche » présentant des exigences renforcées en matière d'état de droit et de lutte contre la criminalité organisée, le Monténégro étant le premier pays pour lequel elle a été appliquée. Conformément à ce la « Nouvelle approche », les chapitres

23 (« pouvoir judiciaire et droits fondamentaux ») et 24 (« justice, liberté et sécurité ») qui ont été ouverts parmi les premiers, en décembre 2013, font l'objet d'un suivi particulier sur la base de plans d'actions et seront les derniers à être clôturés.

Depuis le début des négociations, 26 chapitres sur les 35 que compte l'acquis communautaire ont été ouverts, dont deux ont également pu être fermés. Six chapitres ont été ouverts en 2015 : les chapitres relatifs à la fiscalité (16) et aux relations extérieures (30) en mars, les chapitres relatifs aux services financiers (9) et aux réseaux transeuropéens (21) en juin puis les chapitres politique relatifs aux transports (14) et à l'énergie (15) en décembre. Deux chapitres ont, par ailleurs, été ouverts le 30 juin 2016 : les chapitres 12 « sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire » et 13 « pêche ».

Le « paquet élargissement », publié par la Commission européenne en novembre 2016, atteste des progrès accomplis, que Mme Dragica Ponorac, ambassadrice du Monténégro en France, a également soulignés lors de son audition (mise en place d'une agence anti-corruption, modernisation du système judiciaire, création d'une unité policière spécialisée dans la lutte contre le crime organisée...), même s'il ne faut pas nier l'existence d'une **marge de progrès, notamment en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption**. Si le Monténégro s'est doté, dans la plupart des domaines, d'un cadre législatif et réglementaire adopté, celui-ci doit désormais être mis en application.

Soulignons que le Monténégro bénéficie d'une assistance financière communautaire dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion IPA qui, pour la période 2014-2020 s'élève à 270,5 millions d'euros. Par ailleurs, les citoyens monténégrins bénéficient d'un régime de libéralisation du régime de visas depuis le 19 décembre 2009 et sont donc exemptés de visas pour effectuer de courts séjours dans l'espace Schengen.

B. UNE ADHÉSION AU BÉNÉFICE DES DEUX PARTIES

1. Le bénéfice pour le Monténégro

a) La consécration de l'adhésion à une communauté de valeurs

L'adhésion du Monténégro à l'OTAN **consacrera les efforts que ce pays a fournis en matière de démocratie, de droits de l'homme et d'économie de marché**, valeurs en faveur desquelles il s'est engagé depuis son indépendance, et confortera les avancées enregistrées dans ces domaines, même si celles-ci doivent indéniablement se poursuivre.

b) Une sécurité accrue

C'est également **pour garantir sa sécurité que le Monténégro souhaite rejoindre l'OTAN**. S'il est un pays stable –le seul qui a échappé aux guerres de l'ex-Yougoslavie – dans lequel la coexistence des différentes minorités se passe bien et qui entretient d'excellentes relations avec ses voisins, le Monténégro a conscience d'être **au cœur d'une « zone de turbulences »** propice au développement de crises.

A contrario, le Monténégro fait valoir que la stabilité que lui garantira l'OTAN bénéficiera aussi aux autres pays de la région.

Rappelons que son accession à l'OTAN lui ouvre le bénéfice de l'ensemble des dispositions prévues par le Traité, au premier rang desquelles le **principe de la défense collective prévu à l'article 5**.

c) L'accompagnement d'un effort de modernisation militaire

La perspective de l'adhésion accompagne en outre le **nécessaire effort de modernisation de ses forces armées**.

Celles-ci se composent d'un effectif relativement réduit de 1 850 militaires –qui devrait être porté à 1 950 d'ici 2020 – et de **matériels hérités de l'armée yougoslave en partie obsolètes**.

Compte tenu de la contrainte budgétaire, les priorités en termes de modernisation sont définies en fonction des objectifs d'intégration à l'OTAN. Le Monténégro devra notamment, à brève échéance, remplacer partiellement et rénover sa flotte d'hélicoptères de type Gazelle, ce qui peut être intéressant pour notre pays.

2. Le bénéfice pour l'Alliance atlantique

a) Une contribution modeste mais volontaire aux efforts de l'Alliance

Conformément au principe du partage des coûts fondé sur le produit national brut, la **contribution financière du 29^e membre de l'Alliance au financement de son budget sera modeste** puisqu'elle en représentera 0,027 % (environ 1 million d'euros), soit la moitié de la contribution de l'Islande (0,0519 %), qui en est jusqu'à présent le plus petit contributeur.

Le **budget de la défense** du Monténégro s'élève, quant à lui, à **47 millions d'euros en 2016**, soit 1,25 % du PIB du pays. Il devrait toutefois être porté à 1,4 % du PIB en 2020.

Le Monténégro **participe, en outre, activement aux opérations extérieures**, pour lequel il met à disposition une trentaine de soldats, dont 18 dans le cadre de **l'opération Resolute Support** d'assistance, de formation et de conseil aux **forces afghanes**.

Il faut signaler, par ailleurs, sa participation aux **missions européennes EUTM Mali et EUNAVFOR Atalanta** de lutte contre la piraterie dans l’Océan indien. Il pourrait également participer à l’opération EUNAVFOR Sophia de lutte contre les passeurs en Méditerranée centrale, pour laquelle il a fait part de sa disponibilité.

A cet égard, les représentants de la DGRIS du ministère de la défense auditionnés par votre rapporteur ont souligné la « **sensibilité maritime** » que le Monténégro est susceptible d’apporter à l’Alliance atlantique qui pourrait être particulièrement utile pour le **traitement des problématiques méditerranéennes** (migrants, lutte contre les trafics).

C’est d’ailleurs essentiellement dans ce domaine que la **coopération militaire bilatérale avec la France** se développe (soutien à l’équipe de protection embarquée monténégrine dans le cadre d’Atalanta, formation à l’action de l’Etat en mer et au métier de plongeur-démineur, exercices croisés dans l’Adriatique...).

Enfin, il participe, à raison d’une ou deux personnes, aux opérations de maintien de la paix de l’ONU au Libéria et au Sahara occidental.

b) Un possible élément de stabilité dans les Balkans

L’accession du Monténégro renforcera la stabilité des Balkans occidentaux, et donc à ce titre, contribuera à la **sécurité de la région de l’Atlantique Nord**, ce qui est l’un des critères pour rejoindre l’Alliance aux termes de l’article 10 du traité de l’Atlantique nord.

D’un point de vue stratégique, elle permet également **d’établir une continuité de la zone OTAN sur la côte adriatique**, en complétant le **chaînon manquant entre la Croatie et l’Albanie**.

Selon les informations dont nous disposons, il n’est pas prévu que le Monténégro accueille des forces armées ou des équipements de l’OTAN sur son territoire. En revanche, les navires de l’OTAN pourront faire escale au port monténégrin de Bar.

C. UN PROTOCOLE D’ADHÉSION CLASSIQUE

1. Les différents articles

L’**article 1^{er}** fixe la procédure qui permettra l’accession du Monténégro au traité de l’Atlantique Nord. Il prévoit l’envoi par le secrétaire général de l’OTAN au gouvernement monténégrin d’une invitation à l’adhésion au traité de l’Atlantique Nord dès l’entrée en vigueur du présent protocole. Le Monténégro 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 les vingt-huit Etats membres de l'OTAN auront notifié leur approbation au gouvernement des Etats-Unis, Etat dépositaire du traité de Washington de 1949.

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

2. Les procédures de ratification

A ce jour, **19 des 28 Etats membres de l'Alliance ont procédé à la ratification** du protocole. Il s'agit de l'Albanie, l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, du Danemark, de l'Estonie, la Hongrie, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, du Royaume-Uni, de la Slovaquie, la Slovénie et de la Turquie.

S'agissant de la France, si la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro est soumise au Parlement, cela ne découle pas des critères mentionnés à l'article 53 de la Constitution qui imposent qu'un traité ou un accord ne puisse être ratifié ou approuvé qu'en vertu d'une loi.

Néanmoins, rien ne s'y oppose, comme l'a observé le Conseil d'Etat dans son avis du 11 octobre 2016 sur le projet de loi. **C'est une question d'opportunité politique.** Au demeurant, tous les précédents protocoles sur l'accession au Traité de l'Atlantique Nord ont été soumis au Parlement.

Le Monténégro procédera, en ce qui le concerne, à une ratification par la voie parlementaire une fois intervenue celle des différents Etats alliés.

II. UNE ADHÉSION NÉANMOINS DISCUTÉE ET QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE DE NECESSAIRE MAITRISE DE LA DYNAMIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

A. UNE ACCESSION DISCUTÉE

1. Le débat interne au Monténégro

Pour une partie de l'opinion publique monténégrine, essentiellement la minorité serbe, marquée par les bombardements de l'OTAN contre la Serbie, qui ont aussi concerné, de manière limitée, le Monténégro, l'entrée de celui-ci dans l'Alliance atlantique ne va pas de soi¹.

La question, sans doute instrumentalisée par l'opposition proserbe, a été ainsi **l'un des mots d'ordre des manifestations organisées contre le**

¹ *Barbouzeries à Podgorica, Benoît Vitkine, Le Monde, 24, 25 et 26 décembre 2016.*

pouvoir en place à l'automne 2015, qui s'étaient accompagnées d'une tentative de déstabilisation du Parlement. Elle a également occupé une large place dans les débats qui ont précédé les élections législatives du 16 octobre 2016, **lesquelles ont paru à certains commentateurs être une sorte de référendum sur le sujet.**

Certes, ces élections législatives, qui se sont déroulées dans le calme, ont donné aux formations favorables à l'accession à l'OTAN une majorité au Parlement. En poursuivant cette logique, on peut considérer que **plus de 60 % de la population s'est déclarée favorable à l'adhésion.**

Cette échéance électorale n'en a pas moins donné lieu à une **nouvelle tentative de déstabilisation du pouvoir**, dans laquelle ont été pointés du doigt des ressortissants russes et serbes.

Dans le même temps, il a été reproché à l'exécutif d'avoir mis à profit cette affaire, qui reste obscure, en exagérant la menace qu'elle aurait représentée afin de mobiliser l'opinion.

Le gouvernement monténégrin s'est efforcé de gérer cette affaire avec mesure, soucieux de maintenir des relations équilibrées avec la Russie qui a, par ailleurs, démenti toute implication.

2. La position de la Russie

Alors même qu'elle avait déclaré, par la voix de son ambassadeur au Monténégro en mai 2015, qu'elle n'interfererait pas avec la volonté de ce pays de rejoindre l'OTAN, **la Russie s'est ouvertement opposée à l'accession de celui-ci à l'OTAN à partir du moment où cette éventualité est devenue plus concrète, c'est-à-dire à compter de décembre 2015.**

Ce positionnement tient sans doute pour partie aux **intérêts économiques que la Russie compte traditionnellement dans ce pays** (en particulier dans les équipements hôteliers de la côte adriatique, mais aussi à travers des entreprises comme le fabricant d'aluminium KAP), même si ceux-ci ont eu tendance à se réduire ces dernières années, en particulier depuis que le Monténégro a, en 2014, à la suite des Etats-Unis et de l'UE, **adopté des sanctions contre la Russie du fait de la crise ukrainienne.**

Sans doute jouent aussi les **liens culturels que la Russie cherche à maintenir avec ce pays à forte composante slave**, même si le Monténégro n'a jamais eu pour elle la même importance que la Serbie. Cet attachement a pu se réactiver à la faveur du récent retour en force de l'influence de l'église orthodoxe en Russie. Il se manifeste également à travers le soutien apporté aux Serbes de Bosnie, dont la Russie appuie la stratégie d'opposition au gouvernement central.

Mais c'est sûrement plus encore la **perspective d'un nouvel élargissement de l'OTAN, dans un contexte de tensions exacerbées avec**

cette organisation militaire, qui explique la réaction russe. S'agissant d'un petit pays de 620 000 habitants, celle-ci relève cependant plus d'une position de principe qu'elle ne traduit un réel enjeu stratégique.

Il n'en demeure pas moins que la Russie considère l'expansion de l'OTAN, qu'elle perçoit comme principalement dirigée contre elle, comme une **menace directe pour sa sécurité**. Selon la dernière version de la Doctrine militaire russe publiée en décembre 2014, il s'agit même du premier danger militaire auquel la Russie est susceptible de faire face.

Pour Moscou, l'OTAN aurait dû être dissoute à la fin de la guerre froide, à l'instar du Pacte de Varsovie. Or, non seulement cela n'a pas été le cas, mais, au contraire, l'OTAN n'a fait que renforcer et étendre son emprise à son sens à ses dépens, en accueillant en son sein, au mépris de promesses qui, selon la Russie, auraient été faites à la fin de la guerre froide, nombre d'Etats issus du bloc soviétique qu'elle aurait souhaité garder dans sa « zone d'influence ».

Ces griefs à l'encontre de l'OTAN, également nourris par la perspective¹ de l'installation d'un **système de défense antimissile américain en Europe**, se sont **aggravés depuis la crise ukrainienne**.

Manifestant la volonté de la Russie d'empêcher le rapprochement avec les organisations occidentale (UE et OTAN) d'un pays qu'elle considère traditionnellement comme un partenaire stratégique, cette crise a entraîné une **dégradation du contexte sécuritaire en Europe**, combinant une augmentation de la fréquence et de l'ampleur des **démonstrations de force de la part de la Russie** (incursions aériennes et maritimes dans les espaces relevant de la souveraineté d'Etats de l'Alliance, exercices militaires impliquant un très grand nombre de d'hommes et de moyens à proximité des frontières occidentales, déploiement de missiles de capacité nucléaire à Kaliningrad et en Crimée...) et un **investissement massif du champ de la guerre informationnelle** dans l'objectif de déstabiliser les pays occidentaux. Cette montée des tensions a engendré corrélativement, une **réponse proportionnée de l'Alliance atlantique** avec les décisions prises lors des sommets de Newport (septembre 2014) et de Varsovie (juillet 2016), qui prévoient un **renforcement des capacités militaires déployées sur le flanc est**, afin de rassurer les alliés orientaux.

Enfin, ce positionnement russe doit, plus largement, être relié à une **volonté de la Russie de défendre son influence et ses intérêts économiques** (notamment énergétiques, cette région étant empruntée par ses gazoducs à destination de l'Europe) **dans les Balkans occidentaux**, traditionnellement soumis aux influences croisées de l'Union européenne, des Etats-Unis, de la Russie, mais aussi d'autres acteurs comme la Turquie et la Chine.

¹ De plus en plus rapprochée depuis l'inauguration par les Etats-Unis en mai 2016 du site de défense antimissiles de Deveselu en Roumanie.

B. UNE POLITIQUE D'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN QUI DOIT MARQUER LE PAS

1. La fin de la guerre froide et la politique dite de la « porte ouverte »

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

Le nouveau contexte politique né de la chute du Mur de Berlin et de l'effondrement du bloc soviétique conduit l'Alliance à décider **d'ouvrir largement sa porte aux pays issus du Pacte de Varsovie, dans un objectif non pas militaire mais politique**. Il s'agit en effet d'œuvrer à la stabilité de la zone euro-atlantique en promouvant dans ces pays la paix, la démocratie et la liberté, dans un mouvement qui se veut **complémentaire du processus d'élargissement de l'Union européenne**.

Dès le sommet de Bruxelles (1994), les Alliés annoncent escompter un élargissement aux Etats démocratiques de l'Est. A cette occasion est adopté un **Document cadre du Partenariat pour la paix** (1994), dont les Etats signataires - parmi lesquels une vingtaine d'Etats tiers dont Russie et les Républiques d'Asie centrale - s'engagent à « protéger les sociétés démocratiques et leur liberté contre la coercition ».

Dans l'Etude sur l'élargissement de l'OTAN (1995), les Alliés annoncent que « l'élargissement ne menacera personne et accroîtra la stabilité et la sécurité pour toute l'Europe ».

Dans l'**Acte fondateur OTAN-Russie (1997)**, les Alliés et la Russie s'engagent à travailler à la création d'« un espace de sécurité et de stabilité commun, sans lignes de division ni sphères d'influence limitant la souveraineté d'un Etat quel qu'il soit ».

La **première vague d'élargissement** après la guerre froide (Pologne, Hongrie, République tchèque) intervient en **1999**, au sommet de Washington.

Des instruments ad hoc sont mis en place pour les élargissements suivants : le **plan d'action pour l'adhésion (MAP)** et le **Programme national annuel (ANP)**.

Une nouvelle vague d'adhésion est lancée lors du Sommet de Prague de novembre 2002 : sept pays sont alors invités à rejoindre l'Alliance (**Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie**), qui en deviennent membres en **mars 2004**.

2. Une dynamique qui mérite d'être mieux maîtrisée

La mise en œuvre de la dernière vague d'élargissements, lancée à l'occasion du sommet de Bucarest de 2008, apparaît plus problématique.

Présenté comme un « sommet de l'élargissement », le **sommet de Bucarest de 2008** entendait donner des perspectives d'adhésion aux pays des Balkans, mais aussi à la Géorgie et à l'Ukraine.

S'agissant des premiers, seules **l'Albanie et la Croatie** ont été invitées à engager des pourparlers en vue de leur adhésion. Concernant le Monténégro et à la Bosnie-Herzégovine, il est seulement décidé de lancer un dialogue intensifié sur leurs aspirations à l'adhésion. L'invitation à l'ARYM se heurte au veto d'Athènes en l'absence de règlement de la question du nom du pays.

S'agissant de **l'Ukraine et de la Géorgie**, compte tenu des débats suscités par l'éventualité de leur adhésion, les Alliés se félicitent dans le communiqué final des aspirations euro-atlantiques de ces pays mais ne leur octroient que le **plan d'action pour l'adhésion (MAP)**. Cependant dans le communiqué, les pays de l'Alliance annoncent qu'« aujourd'hui, nous avons décidé que ces pays deviendraient membres de l'OTAN ».

Cette annonce est, dans une large mesure, l'élément qui a déclenché la réaction russe dans la crise géorgienne à l'été 2008.

Le Sommet de Bucarest a débouché jusqu'à présent sur la seule adhésion de **l'Albanie et de la Croatie, derniers Etats à avoir intégré l'Alliance en 2009**.

A l'exception du Monténégro, **aucun des autres pays candidats n'est en effet en mesure de rejoindre l'OTAN**. Le contentieux avec la Grèce sur la question de son nom et les reculs enregistrés en matière d'Etat de droit handicapent la candidature de l'ARYM. La **Bosnie-Herzégovine** est encore loin de remplir les critères de conditionnalité (liés à la répartition de ses propriétés de défense entre l'Etat bosnien et les entités fédérées) qui lui permettraient d'obtenir un programme annuel national (MAP). Quant à la **Géorgie**, si elle est un partenaire important de l'OTAN (qui fournit notamment 750 soldats à la mission *Resolution Support* de l'OTAN en Afghanistan), son adhésion n'est pas à l'ordre du jour compte tenu notamment du fait - en dehors même de la question de son opportunité - qu'une partie de son territoire est sous domination étrangère.

Pour les mêmes raisons, **une adhésion de l'Ukraine** - qui n'est au demeurant plus officiellement candidate à l'OTAN depuis 2010 - **ne serait pas envisageable dans les conditions actuelles et n'est pas souhaitable du point de vue de votre commission**.

Au-delà des difficultés propres à ces différents Etats, **l'évolution du contexte stratégique** (tensions avec la Russie, menace terroriste) conduisent

l'Alliance à **se recentrer sur sa mission de défense collective**, faisant passer au second plan les questions d'élargissement.

Les élargissements de l'OTAN

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Dans son récent rapport sur les relations avec la Russie¹, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a identifié l'élargissement à l'est de l'OTAN, concomitamment à celui de l'UE, comme **l'une des causes de la dégradation des relations entre la Russie et les pays occidentaux** ces dernières années, dégradation qui n'a fait que s'aggraver à l'occasion de la crise ukrainienne.

Elle en appelle donc à une retenue sur cette question, plaidant notamment dans ce rapport pour la **non-appartenance des pays de l'espace post-soviétique, en particulier l'Ukraine, à des alliances militaires**.

S'agissant de l'adhésion à l'OTAN du Monténégro, la position de la France, réservée au départ, a évolué en 2015 au vu des progrès accomplis par ce pays et à la condition d'un compromis d'ensemble sur la question de l'élargissement, **consistant à limiter le feu vert au seul cas monténégrin**.

Votre commission soutient cette position. Il s'agit, en effet, à la fois de ne pas décevoir les attentes d'un petit pays qui s'est résolument engagé dans cette voie et en a franchi avec succès les différentes étapes, de conforter un pôle de stabilité dans les Balkans, au bénéfice des pays voisins, et de compléter l'arc de sécurité otanien sur la côte adriatique.

Elle considère toutefois que cette adhésion, en aucune manière dirigée contre la Russie, **doit être la dernière** et qu'il faudrait clairement s'y engager.

Elle plaide, par ailleurs, pour une **poursuite des efforts de dialogue et de coopération avec la Russie dans le cadre du Conseil OTAN-Russie** qui, après avoir suspendu ses activités du fait de la crise ukrainienne, a tenu trois réunions durant l'année 2016, ce qui est un signe encourageant.

¹ « France - Russie : pour éviter l'impasse », rapport d'information n° 21 (2015-2016) du 7 octobre 2015, de M. Robert del Picchia Mme Josette Durrieu et M. Gaëtan Gorce, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 janvier 2017, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Xavier Pintat et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 173 (2016-2017) autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro.

M. Xavier Pintat, rapporteur. – Nous examinons aujourd’hui le projet de loi autorisant la ratification du Protocole au Traité de l’Atlantique Nord sur l’accession de la République du Monténégro, signé à Bruxelles le 19 mai 2016. Une fois ce Protocole ratifié par l’ensemble des parties, le Monténégro deviendra ainsi le 29^e pays de l’Alliance atlantique.

Le Sénat est saisi en deuxième de ce projet de loi de ratification, l’Assemblée nationale l’ayant, pour sa part, adopté le 1^{er} décembre 2016.

Je rappelle que le Monténégro est un petit Etat des Balkans (14 000 kilomètres carrés, 620 000 habitants) qui a recouvré son indépendance seulement en 2006, en se séparant pacifiquement de la Serbie, après avoir été successivement intégré, à l’issue de la première guerre mondiale, dans le royaume serbe et dans l’ensemble yougoslave, puis, après l’éclatement de celui-ci, dans un Etat partagé avec la Serbie. Pays multiethnique et multiconfessionnel où les différentes communautés cohabitent harmonieusement, il est le seul Etat de la région à avoir échappé aux guerres fratricides qui ont déchiré l’ex-Yougoslavie.

Peu après son indépendance, il a fait part de son souhait de rejoindre la communauté euro-atlantique, manifesté également par sa candidature à l’Union européenne. Pour ce pays qui se situe dans une « zone de turbulences », il s’agit avant tout de garantir sa sécurité et sa stabilité. Le Monténégro fait valoir, à cet égard, que la stabilité que lui garantira l’OTAN bénéficiera aussi aux pays voisins.

L’accession du Monténégro à l’Alliance atlantique s’inscrit dans la politique dite « de la porte ouverte » appliquée à l’égard des pays de l’est de l’Europe après la fin de la guerre froide et qui avait, avant le Monténégro, permis l’adhésion :

- de la Pologne, la République tchèque et la Hongrie en 1999 ;
- de la Roumanie, la Bulgarie, la Slovaquie, la Slovénie et les Etats Baltes en 2004 ;
- de la Croatie et l’Albanie en 2009.

Cette politique « de la porte ouverte » poursuivait, avant tout, un but politique : il s’agissait d’œuvrer à la stabilité de la zone euro-atlantique en promouvant dans ces pays la paix, la liberté et la démocratie. Le

Monténégro fait partie de la dernière vague d'élargissement de l'OTAN, lancée à l'occasion du Sommet de Bucarest de 2008, dont la mise en œuvre n'est pas sans poser de difficultés. Si, comme je l'ai dit, l'Albanie et la Croatie sont assez rapidement parvenues à l'adhésion, le Monténégro est le seul pays parmi les autres candidats (l'Ancienne République de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine et la Géorgie), à remplir aujourd'hui les conditions pour devenir membre de l'OTAN.

Il ne s'agit pas d'idéaliser ce pays où le pouvoir est, des années, aux mains de la même formation politique – M. Milo Djukanovic étant à sa tête depuis 25 ans – et où la corruption reste répandue.

Mais il n'en a pas moins franchi avec succès les différentes étapes du processus, depuis le plan d'action pour l'adhésion (MAP) – obtenu en décembre 2009 – jusqu'à l'engagement de négociations d'adhésion, auquel les Alliés donnent leur feu vert en décembre 2015. Il a accompli des progrès dans de nombreux domaines, notamment dans le cadre de sa candidature à l'Union européenne et de la reprise de l'acquis communautaire, même s'il ne faut pas nier l'existence d'une marge de progression, particulièrement en matière d'état de droit et de lutte contre la corruption. Si le Monténégro s'est doté, dans la plupart des domaines, d'un cadre législatif et réglementaire adapté, l'enjeu est désormais de mettre celui-ci en application.

D'un point de vue militaire, il faut l'admettre, la contribution financière du 29^e membre de l'Alliance à son budget sera modeste puisqu'elle en représentera 0,027 % (environ 1 million d'euros), soit la moitié de la contribution de l'Islande, qui en est jusqu'à présent le plus petit contributeur.

Le budget de la défense du Monténégro s'élève, quant à lui, à 47 millions d'euros en 2016, soit 1,25 % du PIB du pays. Il devrait toutefois être porté à 1,4 % du PIB en 2020. Cet effort permettra d'augmenter un peu les effectifs militaires, qui devraient passer de 1 850 en 2016 à 1 950 en 2020, et de moderniser une partie des équipements hérités de l'armée yougoslave et en partie obsolètes, les priorités de modernisation étant définies en fonction des objectifs d'intégration à l'OTAN.

En outre, le Monténégro prend part activement aux opérations extérieures, dans le cadre tant de l'OTAN avec une contribution d'une vingtaine de soldats à l'opération Resolute Support en Afghanistan, que de l'Union européenne avec une participation aux opérations EUTM Mali et Atalanta de lutte contre la piraterie. Il faut souligner, à cet égard, la « sensibilité maritime » que le Monténégro est susceptible d'apporter à l'Alliance atlantique qui pourrait s'avérer utile pour le traitement des problématiques méditerranéennes (migrants, lutte contre les trafics).

C'est d'ailleurs essentiellement dans ce domaine que se développe la coopération militaire bilatérale de la France avec ce pays, qu'il s'agisse de

soutenir son équipe de protection embarquée dans le cadre d'Atalanta ou de proposer des formations, par exemple à l'action de l'Etat en mer.

Enfin, d'un point de vue stratégique, l'entrée du Monténégro dans l'OTAN permet d'établir une continuité de la zone otanienne sur la côte adriatique, en complétant le chaînon manquant entre la Croatie et l'Albanie.

Après avoir étudié le dossier et procédé à des auditions, votre rapporteur considère que le Monténégro remplit les conditions d'adhésion à l'OTAN.

Celle-ci n'en reste pas moins une question discutée, au plan tant interne qu'international.

Pour une partie de l'opinion publique monténégrine, essentiellement la minorité serbe, marquée par les bombardements de l'OTAN contre la Serbie qui ont aussi concerné, de manière limitée, le Monténégro, l'entrée de celui-ci dans l'Alliance atlantique ne va pas de soi. La question, sans doute instrumentalisée par l'opposition proserbe, a même été l'un des mots d'ordre des manifestations organisées contre le pouvoir à l'automne 2015, qui s'étaient accompagnées d'une tentative de déstabilisation du Parlement. Elle a également occupé une large place dans les débats qui ont précédé les élections législatives du 16 octobre 2016, considérées par certains observateurs comme un référendum sur le sujet.

Si ces élections ont été remportées par les formations favorables à l'accession à l'OTAN, elles n'en ont pas moins donné lieu à une nouvelle tentative de déstabilisation du pouvoir, dans laquelle ont été pointés du doigt des ressortissants russes et serbes.

Par ailleurs, on ne saurait occulter, dans le contexte stratégique actuel, les difficultés suscitées par cet élargissement avec la Russie, qui s'est ouvertement opposée à l'accession du Monténégro à l'OTAN à partir du moment où cette éventualité est devenue plus concrète, c'est-à-dire à compter de décembre 2015.

Cette réaction tient sans doute pour partie aux intérêts économiques que la Russie compte traditionnellement dans ce pays, que ce soit dans le parc hôtelier de la côte adriatique ou dans des entreprises comme le fabricant d'aluminium KAP. Il faut également mentionner les liens culturels que la Russie cherche à maintenir avec ce pays à forte composante slave, même si le Monténégro n'a jamais eu pour elle la même importance que la Serbie.

Mais c'est sûrement plus encore la perspective d'un nouvel élargissement de l'OTAN, dans un contexte de tensions exacerbées avec cette organisation militaire, qui explique la réaction russe. S'agissant d'un petit pays de 620 000 habitants qui, de surcroît, ne borde pas les frontières russes, celle-ci relève certes davantage d'une position de principe qu'elle ne traduit un réel enjeu stratégique. Il n'en demeure pas moins que la Russie considère

l'expansion de l'OTAN, qu'elle perçoit comme principalement dirigée contre elle, comme une menace directe pour sa sécurité. Selon la dernière version de la Doctrine militaire russe publiée en décembre 2014, il s'agit même du premier danger militaire auquel la Russie est susceptible de faire face.

Ces tensions avec la Russie au sujet de l'élargissement de l'OTAN se sont aggravées depuis la crise ukrainienne, largement imputable à la volonté de la Russie d'empêcher un rapprochement avec l'Occident d'un pays qu'elle considère comme un partenaire stratégique. Il résulte de tout cela une dégradation du contexte sécuritaire en Europe, qui se caractérise par une augmentation de la fréquence et de l'ampleur des démonstrations de force de la part de la Russie (incursions aériennes et maritimes dans les espaces relevant de la souveraineté d'Etats de l'Alliance, exercices militaires impliquant un très grand nombre d'hommes et de moyens à proximité des frontières occidentales, déploiement de missiles de capacité nucléaire à Kaliningrad et en Crimée...) et un investissement massif du champ de la guerre informationnelle dans l'objectif de déstabiliser les pays occidentaux. Cette montée des tensions a engendré corrélativement, une réponse proportionnée de l'Alliance atlantique avec les décisions prises lors des sommets de Newport (septembre 2014) et de Varsovie (juillet 2016), qui prévoient un renforcement des capacités militaires déployées sur le flanc est, afin de rassurer les alliés orientaux.

Dès lors, quelle position préconiser ?

Dans leur rapport de 2015 sur les relations avec la Russie, nos collègues Robert del Picchia, Josette Durrieu et Gaëtan Gorce avaient identifié l'élargissement à l'est de l'OTAN, concomitamment à celui de l'UE, comme l'une des causes de la dégradation des relations entre la Russie et les pays occidentaux ces dernières années, dégradation qui n'a fait que s'aggraver à l'occasion de la crise ukrainienne. Ils en appelaient à une retenue sur cette question, plaidant notamment pour la non-appartenance des pays de l'espace post-soviétique, en particulier l'Ukraine, à des alliances militaires.

S'agissant de l'adhésion à l'OTAN du Monténégro, la position de la France, réservée au départ, a évolué en 2015 au vu des progrès accomplis par ce pays et à la condition d'un compromis d'ensemble sur la question de l'élargissement, consistant à limiter le feu vert au seul cas monténégrin.

Votre rapporteur propose de soutenir cette position. Il s'agit, en effet, à la fois de ne pas décevoir les attentes d'un petit pays qui s'est résolument engagé dans la voie de l'adhésion à l'OTAN et en a franchi avec succès les différentes étapes, de conforter un pôle de stabilité dans les Balkans, au bénéfice des pays voisins, et de compléter l'arc de sécurité otanien sur la côte adriatique.

En revanche, cette adhésion, dont il faut souligner qu'elle n'est en aucune manière dirigée contre la Russie, doit, à notre sens, être la dernière, il faut clairement s'y engager.

Il est, par ailleurs, nécessaire de poursuivre les efforts de dialogue et de coopération avec la Russie dans le cadre du Conseil OTAN-Russie qui, après avoir suspendu ses activités du fait de la crise ukrainienne, a tenu trois réunions durant l'année 2016, ce qui est un signe encourageant.

Enfin, il faut souligner que l'adhésion du Monténégro à l'OTAN ne préjuge en rien de son adhésion à l'Union européenne.

Sous réserve de ces observations, je vous propose donc d'adopter le présent projet de loi, qui sera discuté en forme normale en séance publique le jeudi 26 janvier matin.

M. Robert del Picchia. – Dans notre rapport d'information sur la Russie, nous soulignons effectivement le problème que posent à la Russie les élargissements successifs de l'OTAN, qu'elle perçoit comme dirigés contre elle. Comment les Russes vont-ils réagir à l'entrée du Monténégro dans l'OTAN ? In fine, ne va-t-elle pas porter tort à ce pays, compte tenu des relations étroites qu'il entretient avec la Russie, notamment au plan économique ? Ce tort ne risque-t-il pas d'être supérieur à l'avantage qu'il retirera de son adhésion à l'OTAN ? En d'autres termes, le jeu en vaut-il la chandelle pour le Monténégro ? En ce qui nous concerne, cela ne va pas améliorer nos relations avec la Russie, même si le Monténégro n'est pas un enjeu stratégique pour celle-ci. Les Russes nous rappelleront sûrement leur position, qui est la même que vis-à-vis de l'Ukraine. Concernant celle-ci, nous n'en serions pas là aujourd'hui si nous avions pris fermement l'engagement de ne pas chercher à l'intégrer dans l'OTAN.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je ne voterai pas en faveur de ce texte, non pas parce que cette adhésion mécontente les Russes mais par militantisme européen. J'ai regretté à l'époque l'échec de la communauté européenne de la défense (CED), de même que j'ai regretté qu'à la fin de la guerre froide, l'UE se soit précipitée pour conforter l'OTAN au lieu de chercher à bâtir une défense européenne. Or, les déclarations caricaturales et méprisantes de Donald Trump sur l'Europe devraient inciter les Européens, qui achètent massivement des armes aux Américains et qui comptent largement sur eux pour leur sécurité, à se prendre en main et à bâtir enfin une Europe de la défense, l'OTAN devant devenir plus européenne.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il faut souligner que M. Trump se montre aussi sévère avec l'OTAN qu'avec l'UE.

M. Jacques Legendre. – Ce n'est pas si évident de voter en faveur de l'entrée du Monténégro dans l'OTAN dès lors que ce pays a des liens historiques avec la Russie, notamment sur le plan militaire. Ainsi, les bouches de Kotor, qui abritaient d'ailleurs la base navale de l'ex-Yousgolie, ont accueilli depuis le XVIII^{ème} siècle des officiers russes en

formation, dans le cadre d'échanges avec la marine russe. En outre, je ne suis pas convaincu de l'apport du Monténégro à la sécurité de l'OTAN. Enfin, je pense que cet élargissement ne peut que renforcer la perception qu'a la Russie d'un encerclement par l'OTAN. J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer ici en faveur de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine tout en défendant l'idée que ce pays doit se tenir à l'écart de l'OTAN. Il me semble que dans le contexte actuel, nous devons veiller à ne pas alimenter les tensions avec la Russie. De surcroît, je ne voudrais pas qu'une accession de ce pays à l'OTAN facilite son entrée dans l'UE à laquelle je ne suis pas du tout favorable. En ce qui me concerne, je ne voterai donc pas ce projet de loi.

M. Gilbert Roger. - Il est beaucoup question de ce sujet à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Mon groupe soutient la position du rapporteur, y compris ses réserves sur le fait que cette adhésion ne préjuge en rien de l'entrée du Monténégro dans l'UE. Soulignons, à cet égard, que l'ambiguïté qu'on a laissé planer concernant la possibilité d'un double élargissement –à l'UE et à l'OTAN- de l'Ukraine a été à l'origine de la crise.

M. Jean-Marie Bockel. - J'ai trouvé la présentation du rapporteur convaincante. Si on pouvait revenir en arrière, on s'y prendrait sans doute différemment concernant les élargissements de l'OTAN, compte tenu de la dimension géopolitique de ce sujet. Néanmoins, une démarche au long cours a été engagée par le Monténégro, complémentaire de celle d'autres pays de l'ex Yougoslavie, dont l'adhésion à l'OTAN n'a pas posé problème à la Russie. Certes, l'OTAN se trouve face à des défis et va devoir évoluer, qu'il s'agisse de ses missions ou de la relation transatlantique. Mais il me semble que ce n'est pas le moment de montrer des signes de faiblesse en renonçant à une démarche qui est solide et pertinente ; en outre, pour le Monténégro qui, en soi, n'est pas un enjeu considérable pour l'OTAN, ce serait catastrophique. L'OTAN y perdra beaucoup en crédibilité. Il faut aller mener ce processus jusqu'à son terme.

Mme Nathalie Goulet. - En ce qui me concerne, je voterai ce texte. Ce n'est pas parce que c'est un petit pays qu'il n'a pas d'importance d'un point de vue stratégique. En outre, la demande émane du Monténégro, pas de l'OTAN, c'est donc ce pays que nous soutenons en votant cette ratification. Enfin, ce pays, comme d'autres des Balkans, se tourne vers l'OTAN car il a besoin d'assurer sa sécurité, il ne va pas attendre pour cela qu'émerge une défense européenne.

M. Robert Hue. - Ce rapport est équilibré, mais n'emporte pas mon adhésion. Nous entrons dans une période d'interrogations, voire, avec l'arrivée du nouveau président américain Donald Trump, de turbulences concernant l'Europe et l'OTAN. Dans ce contexte, il me paraît prématuré de donner notre aval à ce texte. Faute de visibilité, il serait préférable de suspendre provisoirement le processus. Je m'abstiendrai donc.

M. Michel Billout. - Le groupe communiste, républicain et citoyen votera contre ce texte pour plusieurs raisons. D'abord, parce que sur le principe, nous portons un regard très critique sur l'OTAN, dont les activités ne contribuent pas à renforcer la paix dans le monde mais plutôt à augmenter les tensions. Ensuite, parce que même si l'apport que représente le Monténégro à l'OTAN n'est pas essentiel, cet élargissement ne va pas dans le sens d'une amélioration de nos relations avec la Russie. Enfin, on peut effectivement s'interroger sur l'opportunité d'intégrer un nouveau pays dans l'OTAN au moment où le président de la puissance dirigeante de cette organisation en souhaite sa refonte totale et notamment de son article 5 relatif à l'assistance mutuelle entre ses membres. Cette adhésion nous paraît donc également prématurée.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Une vingtaine d'Etats membres de l'OTAN ont déjà ratifié ce protocole. Je félicite le rapporteur pour son travail. Cette adhésion répond à une demande forte du Monténégro, où plus de 80 % de la population y est favorable. Ce pays accomplit de gros efforts en matière de gouvernance économique, de lutte contre la corruption. Ce serait un très mauvais signal vis-vis des pays des Balkans, qui ont besoin d'être stabilisés et encouragés, de renoncer à l'engagement qui a été pris en raison des déclarations de Donald Trump. J'appelle donc à voter en faveur de cette ratification.

M. Xavier Pintat, rapporteur. - En réponse à Robert del Picchia et Gilbert Roger, je soulignerai que la Russie a indiqué dans le passé qu'elle ne s'opposerait pas à l'adhésion du Monténégro à l'OTAN ; sa posture est assez récente ; ses lignes rouges sont l'adhésion à l'OTAN de la Géorgie, de l'Ukraine ou encore de la Serbie, cette dernière n'étant d'ailleurs pas candidate.

Le Monténégro entretient à cet égard des relations amicales et apaisées avec la Serbie et s'attache aussi à garder de bonnes relations avec la Russie. Néanmoins, les engagements russes dans le pays ont eu tendance à se réduire ces dernières années, alors que des pays comme l'Autriche ou l'Italie y développent leurs investissements.

En réponse à Yves Pozzo di Borgo, je pense que l'Europe de la défense ne peut être créée ex nihilo, personne ne nous suivrait dans cette voie. En revanche, européaniser davantage l'OTAN à la faveur du retrait américain a du sens, c'est même nécessaire pour assurer la sécurité du territoire européen. L'intégration du Monténégro se justifie d'un point de vue stratégique et géographique, dès lors que la Croatie et l'Albanie sont membres de l'OTAN. J'ajoute que ce pays peut être un point d'appui pour le traitement de problématiques régionales comme la question des réfugiés.

A notre collègue Jacques Legendre, je rappelle, comme notre collègue Joëlle Garriaud-Maylam, qu'une grande majorité d'Etats alliés ont d'ores et déjà ratifié le protocole. En revanche, il faut dire clairement que

l'élargissement de l'OTAN n'ira pas au-delà du Monténégro et que ne sont donc pas concernées la Géorgie, l'Ukraine ou encore la Serbie, afin d'éviter toute provocation à l'égard de la Russie. La France, à l'origine assez prudente au sujet de l'adhésion du Monténégro, a finalement pris en compte ses progrès. Elle a une coopération militaire dynamique avec ce pays et des perspectives commerciales pour le renouvellement d'une partie de ses matériels militaires. Il serait donc paradoxal de renoncer à cette ratification. Mais cela ne vaut pas blanc-seing pour une entrée dans l'UE. Je crois avoir déjà répondu aux autres questions et observations.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il s'agit d'un sujet important. Il nous faut bien mesurer la situation dans laquelle nous nous trouvons avec un président américain qui joue sur les divisions des Européens et parie sur la dislocation de l'Europe, lance des attaques contre l'OTAN, alors qu'au même moment, nous faisons face, à travers le Brexit, à une crise de l'Europe de la défense. La ratification de ce projet de loi peut être une opportunité à condition de bien énoncer, comme l'indique le rapporteur, les lignes rouges à ne pas franchir. Le débat en séance publique sera l'occasion de les rappeler. L'idée est d'approuver l'accession du Monténégro à l'OTAN et de s'en tenir là, en rappelant que la France n'est pas favorable à un élargissement de l'OTAN ni à l'Ukraine, ni à la Géorgie, ni à la Serbie.

M. Alain Joyandet. – Comment s'est déroulé le vote à l'Assemblée nationale ?

M. Xavier Pintat, rapporteur. – Le texte a été adopté à la majorité, certains de nos collègues votant contre.

M. Robert del Picchia. – J'étais plutôt défavorable à ce projet de loi, mais j'ai été finalement convaincu par le rapporteur et les propos de notre président. Je voterai donc pour son adoption.

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

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Mme Dragica Ponorac, ambassadrice du Monténégro en France

M. Olivier Landour, chef du service Europe, Amérique du Nord et action multilatérale à la direction générale des Relations internationales et de la Stratégie (DGRIS) du ministère de la Défense et **M. Renaud Dorlhac**, chargé de mission ex Yougoslavie, Albanie, Grèce.

ANNEXE I - DONNÉES CHIFFRÉES SUR LE MONTÉNÉGRO

Données générales

Nom officiel : Monténégro
Régime : parlementaire
Langue : monténégrin
Monnaie : euro

Données géographiques

Superficie : 13 812 km²
Capitale : Podgorica (150 000 hab.)
Villes principales : Niksic, Bijelo Polje, Bar et Budva
Climat : tempéré et méditerranéen ; continental au Nord.

Données démographiques

Population : 620 029 habitants (recensement 2011)
Densité : 44,9 habitants/km²
Croissance démographique : 0,1
Espérance de vie à la naissance : 74,1
Espérance de vie pour les femmes : 76,6
Espérance de vie pour les hommes : 71,7
Taux d'alphabétisation des adultes (en % d'âges de 15 ans et plus) : 96,4
Religions : orthodoxe (majoritaire 72,07%), musulmane (19,11%), catholique (3,44%)
Indice de développement humain : 0,802, rang 49 (2014)

Données économiques

PIB : 3,6 Md € (2015)
PIB par habitant : 5 480 EUR/hab (2015)
Taux de croissance : 4,1 % (2015) prévisions du FMI (2016) : 4,7%, (2017) : 2,5%
Taux de chômage : 17,9 % (2015)
Taux d'inflation : 1,4 % (2015)
Dette publique : 66,5 % du PIB (2015)
Solde budgétaire : -7,4 % (2015)
Principaux partenaires : Serbie, Italie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Allemagne, Grèce, Slovénie
Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (2014) : services (77 %), industrie (15%), agriculture (8%)
Ressources principales : métallurgie (aluminium et acier), tourisme, chimie, agriculture (vigne).
Balance commerciale : - 0,65 Mds € (2015) Importations 2,15 Mds€, exportations 1,50Mds€
Commerce bilatéral : 19,4 M € d'exportations, pour 5,5 M€ d'importations (2015).

