

N° 582

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 mai 2024

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)  
sur la proposition de résolution européenne en application de l'article 73 quinquies du  
Règlement, visant à **permettre le financement par la facilité européenne pour la paix**  
d'une **mesure d'assistance au profit de l'Arménie**,*

Par M. Ronan LE GLEUT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. Joël Guerriau, Jean-Baptiste Lemoine, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, *vice-présidents* ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, *secrétaires* ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, M. Philippe Folliot, Mme Annick Girardin, M. Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, André Guiol, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Claude Malhuret, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Sénat : 507, 534, 535 et 583 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. L'ARMÉNIE, UN ETAT EN SURSIS DANS UN CARREFOUR STRATÉGIQUE .....</b>	<b>5</b>
A. LA SOUVERAINETÉ ARMÉNIENNE, TOUJOURS MENACÉE .....	5
1. <i>Une situation conflictuelle depuis l'indépendance du pays</i> .....	5
2. <i>Une menace toujours aiguë sur la souveraineté arménienne</i> .....	7
B. UN CARREFOUR STRATÉGIQUE DONT L'EUROPE NE PEUT SE DÉSINTÉRESSER TOTALEMENT .....	8
1. <i>Le déséquilibre, puis la reconfiguration des rapports de forces depuis l'agression russe de       l'Ukraine</i> .....	8
2. <i>Une relation bilatérale avec la France renforcée dans ce contexte</i> .....	10
<b>II. CRÉDIBILISER LE VIRAGE EUROPÉEN DE L'ARMÉNIE, ET LE RÔLE   GÉOPOLITIQUE DE L'EUROPE .....</b>	<b>11</b>
A. ENCLANCHER UNE VÉRITABLE DYNAMIQUE EUROPÉENNE DANS LE SOUTIEN À L'ARMÉNIE.....	11
1. <i>L'opportunité, pour l'Union européenne, d'affirmer son rôle géostratégique</i> .....	11
2. <i>Afficher la promesse d'un soutien européen dans la durée, notamment via la FEP</i> .....	12
B. SURMONTER LES OBSTACLES À L'AFFIRMATION STRATÉGIQUE DE L'UE .....	13
1. <i>L'exigence hongroise d'une aide réciproque attribuée à l'Azerbaïdjan</i> .....	13
2. <i>Un chemin diplomatique encore long vers la conclusion d'un éventuel traité de paix</i> .....	14
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>15</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>23</b>



## L'ESSENTIEL

### I. L'ARMÉNIE, UN ETAT EN SURSIS DANS UN CARREFOUR STRATÉGIQUE

#### A. LA SOUVERAINETÉ ARMÉNIENNE, TOUJOURS MENACÉE

##### 1. Une situation conflictuelle depuis l'indépendance du pays

L'Arménie a recouvré son autonomie politique par la déclaration d'indépendance du 21 septembre 1991, trois mois avant la disparition officielle de l'Union soviétique. Cette liberté nouvelle ne peut alors s'exercer autrement que dans les frontières administratives qui étaient celles de la république socialiste soviétique d'Arménie, que la signature des accords d'Alma-Ata, le 21 décembre 1991, devait transformer en frontières internationales.

La république d'Arménie hérite ainsi d'un **double handicap** : un **territoire enclavé**, l'agression turque de 1920 lui ayant repris l'accès à la mer Noire que lui avait accordé le traité de Sèvres du 10 août 1920, ce qui contraint sa politique étrangère et de défense ; et le **tracé complexe de ses frontières** avec l'Azerbaïdjan voisin, produit de la politique soviétique à l'égard des nationalités de l'empire, qui a notamment donné à l'Arménie comme à l'Azerbaïdjan le contrôle de zones enclavées dans le territoire de l'État voisin.

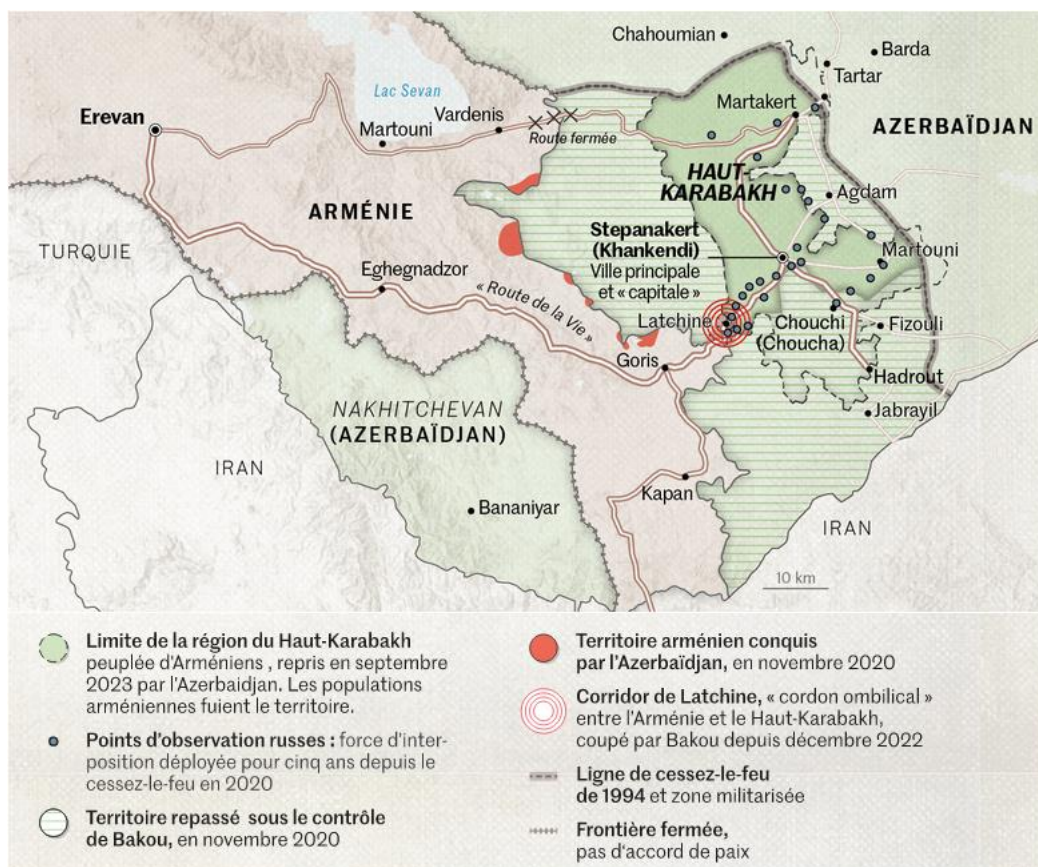
*Position des frontières entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et des territoires exclavés dans l'un et l'autre État*



Le produit le plus conflictuel de cette complexité est **la rivalité autour de la maîtrise du plateau du Haut-Karabagh**, territoire majoritairement arménien de peuplement mais sous souveraineté azerbaïdjanaise. Ce territoire forme l'objet principal des conflits armés qui ont opposé les deux pays depuis leur indépendance.

La victoire de l'Arménie de 1994 lui avait assuré une continuité territoriale jusqu'au territoire du Haut-Karabagh. La deuxième guerre, à l'automne 2020, s'est soldée par une perte des territoires conquis et la signature d'un accord sous médiation russe. Le cessez-le-feu que ce dernier devait garantir n'a jamais été pleinement respecté et, après le blocage du corridor de Latchine reliant l'Arménie au Haut-Karabagh entre décembre 2022 et l'été 2023, une nouvelle agression de Bakou en septembre 2023 a permis à l'Azerbaïdjan de reconquérir une pleine souveraineté sur le territoire du Haut-Karabagh, **en chassant plus de 100 000 Arméniens, femmes, enfants et personnes âgées, de leurs habitations.**

### Conséquences territoriales des guerres du Haut-Karabagh



Source : *Le Monde* du 29 septembre 2023.

Le Sénat, de même que l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, a alors dénoncé, après deux autres résolutions prises sur le fondement de l'article 34-1 de la Constitution<sup>2</sup>, l'exode forcé de la quasi-totalité des Arméniens qui vivaient au Haut-Karabagh, **assimilable à une opération de nettoyage ethnique**. Il a en outre été conduit à prendre des mesures restreignant les activités du groupe interparlementaire d'amitié, de même que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a suspendu, jusqu'à nouvel ordre, la participation de la délégation azerbaïdjanaise à ses travaux.

## **2. Une menace toujours aiguë sur la souveraineté arménienne**

**À l'heure où paraît ce rapport, la situation reste critique.** Par la voix de son président Ilham Aliev, **l'Azerbaïdjan maintient quatre catégories de revendications** : la création d'un corridor reliant l'Azerbaïdjan à son exclave du Nakhitchevan passant par la région du Syunik, au sud du territoire arménien ; le contrôle des trois enclaves créées en territoire arménien à l'époque soviétique ; la rétrocession de quatre villages arméniens dans la région du Tavouch, au nord-est du pays.

**Enfin, le président Aliev évoque publiquement le « retour » d'Azerbaïdjanais dans ce qu'il appelle l'« Azerbaïdjan occidental », c'est-à-dire... la république d'Arménie.** Dans ces conditions, il est vraisemblable que l'Azerbaïdjan saisisse la première occasion de poursuivre le grignotage du territoire arménien, dont il a progressivement occupé près de 140 km<sup>2</sup> depuis 2021, et il n'est pas même exclu qu'il entreprenne une nouvelle offensive de grande envergure.

---

<sup>1</sup> Résolution européenne de l'Assemblée nationale n° 248 (seizième législature) du 4 mars 2024 visant à dénoncer le nettoyage ethnique des populations arméniennes du Haut-Karabakh par l'Azerbaïdjan et à exiger le respect de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie.

<sup>2</sup> Résolutions du Sénat n° 26 (2020-2021), du 25 novembre 2020, portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh, n° 19 (2022-2023), du 15 novembre 2022, visant à appliquer des sanctions à l'encontre de l'Azerbaïdjan et exiger son retrait immédiat du territoire arménien, à faire respecter l'accord de cessez-le-feu du 9 novembre 2020, et favoriser toute initiative visant à établir une paix durable entre les deux pays, et n° 50 (2023-2024), du 17 janvier 2024, visant à condamner l'offensive militaire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh et à prévenir toute autre tentative d'agression et de violation de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, appelant à des sanctions envers l'Azerbaïdjan et demandant la garantie du droit au retour des populations arméniennes au Haut-Karabagh.



Le chercheur Tigrane Yégavian commente cette capture d'écran d'une chaîne de télévision turque montrant un journaliste expliquant la nécessité pour l'Azerbaïdjan d'annexer le Zanguezour, partie

Sud de la république d'Arménie que Bakou convoite depuis 1918 : « *cette revendication maximaliste vise à obtenir au moins le couloir reliant le Nakhitchevan au reste de l'Azerbaïdjan, ce qui réaliserait un vieux rêve turc d'une continuité territoriale du monde turc des rives du Bosphore aux confins de la Chine* », carte dans laquelle, en effet, l'Arménie « *crée une discontinuité* »<sup>1</sup>.

**Le rapport de forces reste extrêmement déséquilibré au détriment de l'Arménie**, sur les plans démographique, économique et militaire : l'Arménie compte moins de 3 millions d'habitants et sa population diminue depuis 1990, tandis que celle de l'Azerbaïdjan a bondi d'un tiers pour dépasser les 10 millions d'habitants. Le PIB azerbaïdjanais, grâce à la rente des hydrocarbures, est trois fois et demi plus important que celui de l'Arménie en valeur, et voilà vingt ans que le budget de défense de Bakou est quatre fois plus élevé que celui de son voisin.

## **B. UN CARREFOUR STRATÉGIQUE DONT L'EUROPE NE PEUT SE DÉSINTÉRESSER TOTALEMENT**

### **1. Le déséquilibre, puis la reconfiguration des rapports de forces depuis l'agression russe de l'Ukraine**

**La relation de l'Arménie avec la Russie, censée évoluer vers un partenariat stratégique, s'est rapidement dégradée en une dépendance absolue, chèrement payée ces dernières années.**

L'Arménie est liée depuis le 29 décembre 1991 à la Russie par un traité d'amitié, de coopération et de sécurité commune autorisant le déploiement de soldats russes le long des frontières arméno-turque et arméno-iraniennes. L'Arménie est également membre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) depuis la signature du traité de Tachkent du 15 mai 1992, et d'autres accords, économiques et de défense, aggravent encore cette dépendance.

---

<sup>1</sup> Tigrane Yégavian, *Géopolitique de l'Arménie*, Paris, Bibliomonde éditions, 2022, p. 138.



**Pourtant, la Russie a répétitivement fait défaut à l'Arménie ces quatre dernières années.** Elle n'a d'abord pas fourni dans la guerre de 2020 le soutien dont l'Arménie aurait eu besoin au motif que les hostilités se déroulaient en dehors du territoire internationalement reconnu de la république d'Arménie. En mai 2021 puis en septembre 2022, l'Arménie, dont le territoire est envahi par l'armée azerbaïdjanaise, a invoqué en vain l'article 4 du traité de Tachkent qui prévoit, à l'instar de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, que l'agression d'un membre est considérée par les autres membres comme un agression de tous. Entre 2022 et 2023 enfin, le blocus du corridor de Latchine et la reprise des hostilités par Bakou n'ont suscité aucune réaction des 2 000 soldats russes déployés pourtant en application des accords de cessez-le-feu de novembre 2020.

#### **Carte des États membres de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC)**



**La guerre en Ukraine jette sur ces développements une lumière nouvelle.** La Russie doit, dans cette circonstance, ménager d'autant plus les autres puissances régionales, à commencer par la Turquie. La relation de celle-ci à l'Azerbaïdjan est bien davantage qu'un soutien, en vertu du principe « une seule nation, deux États », mutuellement revendiqué et trouvant une traduction opérationnelle dans le très large encadrement turc de l'armée azerbaïdjanaise.

**L'Arménie n'a ainsi d'autre choix que de diversifier ses coopérations,** voire de songer à de nouvelles alliances, donnant une impulsion nouvelle à la stratégie de la complémentarité impulsée par l'ancien président Robert Kotcharian, visant à entretenir de bonnes relations avec la Russie aussi bien qu'avec l'Iran, les États-Unis ou l'Union européenne. Ce dernier virage semble privilégié par le gouvernement arménien : devant le Parlement européen, le 17 octobre 2023, le Premier ministre Pachinian a ainsi déclaré que « l'Arménie est prête à se rapprocher de l'UE aussi loin que l'UE le juge possible ». Le Président de l'Assemblée nationale Alen Simonyan, le 4 mars 2024, puis le ministre des affaires étrangères Ararat Mirzoyan le 9 mars 2024, ont publiquement évoqué la possibilité que leur pays dépose une demande d'adhésion.

**Simultanément, le gouvernement arménien tente de prendre ses distances avec son ancien protecteur.** Nikol Pachinian a annoncé, le 23 février 2024, le gel de la participation de l'Arménie à l'OTSC, et la présence militaire russe en Arménie elle-même semble questionnée, les garde-frontières du FSB présents à l'aéroport d'Erevan étant priés de quitter le pays avant le 1er août prochain. Le pays diversifie en outre ses coopérations militaires, en se rapprochant de l'Inde et de la Grèce. Erevan est par ailleurs devenue, le 1<sup>er</sup> février dernier, le 124<sup>e</sup> État partie au statut de Rome de la Cour pénale internationale, laquelle a émis le 17 mars 2023 un mandat d'arrêt contre le président de la fédération de Russie.

**L'alliance de facto de Moscou avec Bakou contre l'Arménie peut ainsi être interprétée comme une alliance d'intérêts, à l'heure où Moscou voit les démocraties europhiles de son ancienne zone d'influence tenter de s'arracher de son orbite.** Les dirigeants russes font d'ailleurs eux-mêmes les comparaisons les plus explicites de ce point de vue, la porte-parole du ministère russe des affaires étrangères Maria Zakharova estimant le 6 mars 2024 qu'il serait « *dommage que l'Arménie subisse le même sort que l'Ukraine* » en étant attirée à l'Ouest.

## **2. Une relation bilatérale avec la France renforcée dans ce contexte**

La France, coprésidente du groupe de Minsk créé en 1992 pour trouver une solution au conflit du Haut-Karabagh et premier pays européen à avoir reconnu le génocide par la loi du 3 février 2021, apporte un **soutien important à l'Arménie dans un cadre bilatéral**. En 2023, son soutien **humanitaire** en faveur de l'Arménie et des réfugiés du Haut-Karabagh a représenté un montant de 29 millions d'euros, ce qui en fait le premier bailleur bilatéral à ce titre, et le Gouvernement s'est engagé à développer ses projets d'infrastructures dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'eau.

### **La coopération de défense entre la France et l'Arménie**

La France appuie les capacités défensives de l'Arménie de manière plus approfondie depuis l'été 2022, quand a été décidée la création d'une mission de défense à Erevan. La rencontre, le 23 octobre 2023, des deux ministres de la défense Sébastien Lecornu et Suren Papikyan a constitué une étape supplémentaire dans la coopération de défense entre les deux pays en identifiant deux axes d'efforts.

D'une part, l'appui à la modernisation de l'armée arménienne par des moyens accrus de formation et de coopération. Dans le domaine de l'infanterie, Sébastien Lecornu a évoqué la possibilité de déclencher sur le sol arménien des missions de formation opérationnelle dans trois départements : le combat débarqué, le combat de montagne et le tir de précision. En parallèle, Paris propose l'ouverture d'un poste de conseiller militaire pour accompagner au mieux l'armée arménienne dans son renforcement opérationnel.

D'autre part, le renforcement des capacités défensives de l'Arménie par l'acquisition de matériel. Un contrat a ainsi formalisé l'acquisition de trois radars de surveillance aérienne GM-200 du constructeur Thales, et une lettre d'intention portant sur la

défense sol-air a également été signée. L'Arménie a également fait l'acquisition de jumelles de vision nocturne auprès du constructeur Safran.

*Source : site du ministère des armées.*

La France est en outre le seul pays à fournir un soutien militaire à l'Arménie portant aussi bien sur le conseil que la formation des forces et la fourniture de matériel – brisant ainsi une forme de tabou au sein de l'Otan puisque l'Arménie reste membre d'une autre organisation de sécurité collective, dirigée *de facto* par la Russie.

Il reste que nos moyens humains dans la région pourraient être renforcés : la chancellerie diplomatique à Erevan ne compte que deux fonctionnaires, et la mission de défense n'a été créée que le 1<sup>er</sup> août dernier.

## II. CRÉDIBILISER LE VIRAGE EUROPÉEN DE L'ARMÉNIE, ET LE RÔLE GÉOPOLITIQUE DE L'EUROPE

### A. ENCLENCHER UNE VÉRITABLE DYNAMIQUE EUROPÉENNE DANS LE SOUTIEN À L'ARMÉNIE

#### 1. L'opportunité, pour l'Union européenne, d'affirmer son rôle géostratégique

**L'Europe ne peut laisser l'Arménie, jeune démocratie agressée par un État autoritaire soutenu par la Turquie et la Russie, subir les menaces russes sur sa souveraineté pour prix de ses souhaits de liberté.**

La première conséquence d'un désengagement européen serait de rapprocher l'Arménie du seul allié objectif qui lui reste dans la région : l'Iran. Téhéran, qui voit dans l'Arménie un utile État tampon tenant à distance les mondes russe et turc, est en effet le seul acteur régional à avoir tracé une ligne rouge à l'adresse de Bakou en estimant que toute modification de sa frontière avec l'Arménie – par la création du corridor souhaité dans le Syunik, ainsi – représentait une menace pour sa sécurité. Celle-ci lui serait d'autant moins acceptable qu'elle émanerait d'un Azerbaïdjan armé par la Turquie et Israël, et toujours soupçonné d'instrumentaliser la minorité azérie sur son sol. **Se désengager serait une défaite morale, et pousser l'Arménie dans les bras de l'Iran serait une défaite stratégique majeure pour les Européens.**

**L'Europe doit en outre se garder d'adresser un blanc-seing aux puissances révisionnistes de la région, et réaffirmer son attachement à la déclaration d'Alma-Ata du 21 décembre 1991, par laquelle les républiques soviétiques devenues États membres de la Communauté des États indépendants sont convenues de « reconnaître » et de « respecter » « l'intégrité territoriale et l'immuabilité des frontières existantes des uns et des autres ».**

À défaut, l'Union enverrait un terrible signal sur le front de la guerre en Ukraine.

## 2. Afficher la promesse d'un soutien européen dans la durée, notamment *via* la FEP

L'action de l'Union européenne est pour l'heure bridée par la **conception extensive de la neutralité qu'elle s'impose à elle-même**. Elle a certes conclu un accord de partenariat global et renforcé, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2021. Dans ce cadre, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a annoncé le 5 avril dernier l'octroi à l'Arménie d'un prêt sur quatre ans de 270 millions d'euros dans le cadre d'un programme intitulé « Résilience et croissance de l'Arménie 2024-2027 ». La deuxième occurrence du dialogue politique et de sécurité de haut niveau entre l'UE et l'Arménie s'est en outre tenue le 15 novembre 2023.

La principale réalisation opérationnelle de l'Union européenne est pour l'instant le **déploiement, décidé en janvier 2023, d'une mission civile** à la frontière entre les deux pays<sup>1</sup>. Celle-ci n'a hélas pas été autorisée par l'Azerbaïdjan à ouvrir un bureau dans sa capitale, ni à patrouiller de son côté de la frontière, comme le prévoyait à l'origine son mandat. Elle constitue cependant **une incontestable réussite au regard des moyens qu'elle mobilise** : elle parvient à dissiper dans une certaine mesure le brouillard de guerre azerbaïdjanais et augmente le coût politique pour Bakou de franchir de nouveau militairement la frontière. Les effectifs de la mission sont aujourd'hui de l'ordre de 120 personnes, mais devraient dépasser les 200 à la fin de l'année.

### **La mission civile de l'Union européenne en Arménie (EUMA)**

L'EUMA a été officiellement créée par une décision du Conseil du 23 janvier 2023. Elle a été précédée d'une capacité d'observation de l'UE en Arménie (EUMCAP). Cette capacité avait déployé des observateurs de l'UE issus de la mission d'observation de l'UE en Géorgie du 20 octobre au 19 décembre 2022.

Par son déploiement du côté arménien de la frontière arméno-azerbaïdjanaise, elle vise à contribuer à la stabilité dans les zones frontalières en Arménie, à favoriser l'instauration d'un climat de confiance, à renforcer la sécurité humaine dans les zones touchées par des conflits, et à créer un environnement propice aux efforts de normalisation entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, soutenus par l'UE.

Les effectifs, exclusivement civils, de l'EUMA représentaient une centaine de personnes au total à sa création, dont quelque 50 observateurs non armés, et devraient doubler d'ici la fin de l'année 2024. La mission a son quartier général opérationnel à Yeghegnadzor, dans la province arménienne de Vayots Dzor. Stefano Tomat, directeur exécutif de la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), du SEAE, exerce les fonctions de commandant d'opération civil, et Markus Ritter celles de chef de mission.

L'EUMA est une mission neutre et à caractère non exécutif, créée pour deux ans. Le renouvellement de son mandat n'a pas encore été décidé.

<sup>1</sup> Décision (PESC) 2023/162 du Conseil du 23 janvier 2023 relative à une mission de l'Union européenne en Arménie (EUMA).

La mesure en cours de négociation que cette proposition de résolution européenne invite le Gouvernement à soutenir consiste en une mesure non létale de 10 millions d'euros, versée au titre de la Facilité européenne pour la paix, destinée à financer la construction d'un hôpital mobile dimensionné pour un bataillon de 500 soldats. Établie en 2021<sup>1</sup>, cette facilité vise à permettre le financement, par les États membres de l'Union européenne, d'actions de l'Union européenne au titre de la politique étrangère et de sécurité commune destinées à préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale.

L'intégration de l'Arménie parmi les bénéficiaires de la FEP avait été portée notamment par Mme Catherine Colonna, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, dans un courrier adressé en octobre 2023 à M. Josep Borrell, haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

**L'effet d'une telle mesure dépasse sans doute de loin son montant :** outre qu'elle concrétiserait une demande explicitement formulée par l'Arménie, elle aurait un effet psychologique durable sur les soldats arméniens, d'autant qu'elle vaudrait en quelque sorte **promesse d'un engagement renouvelé**, une première tranche d'aide au titre de la FEP en appelant probablement une autre – ainsi que ce fut le cas pour la Géorgie en décembre 2021, en décembre 2022 et en mai 2023 ou encore pour la Moldavie en décembre 2021, juin 2022, mai 2023, et avril 2024.

## **B. SURMONTER LES OBSTACLES À L’AFFIRMATION STRATÉGIQUE DE L’UE**

### **1. L'exigence hongroise d'une aide réciproque attribuée à l'Azerbaïdjan**

Si cette mesure est désormais approuvée par tous les États membres, les réticences de certains États ayant été progressivement vaincues par l'assurance du caractère exclusivement non létal de l'aide, **l'accord définitif en Comité politique et de sécurité n'a pour l'heure pas pu être obtenu du fait de l'exigence, par la Hongrie, qu'une aide quelconque soit en retour attribuée à l'Azerbaïdjan.** Le gouvernement de Viktor Orban se dit soucieux que l'Union européenne préserve sa neutralité dans ce conflit, et fait valoir que l'Azerbaïdjan a des besoins d'aide au déminage dans le Haut-Karabagh. D'après les informations du rapporteur, l'Azerbaïdjan a bien fait une telle demande de soutien au titre de la FEP, le 19 avril dernier, auprès du service européen pour l'action extérieure.

---

<sup>1</sup> *Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.*

Cette position ne peut s'expliquer sans faire mention du **souhait de la Hongrie de Viktor Orban de diversifier ses sources d'approvisionnement en énergie et de faire transiter les importations européennes de gaz de la Caspienne par son territoire**. Son ministre des affaires étrangères a conclu un accord en ce sens avec son homologue azerbaïdjanais le 24 août 2023, lequel fait suite à un accord signé en juin entre le conglomérat azerbaïdjanais SOCAR et la société hongroise MVM CEEnergy pour la livraison de 100 millions de mètres cubes de gaz d'ici à la fin de l'année 2023. Soucieuse de jouer un rôle dans la région, la Hongrie a rejoint en 2018, comme État observateur, l'organisation des États turciques, fondée en octobre 2009 à Nakhitchevan.

### États membres de l'Organisation des États turciques



*Lecture : en bleu foncé, les États membres de l'organisation des États turciques (depuis 2009) : Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan ; en bleu clair, les États observateurs : Hongrie (2018), Turkménistan (2021), auxquels s'est ajoutée la partie nord de Chypre (2022).*

## 2. Un chemin diplomatique encore long vers la conclusion d'un éventuel traité de paix

Le renforcement du soutien à l'Arménie pour assurer la défense de son intégrité territoriale n'est bien sûr pas exclusif de l'encouragement à la poursuite des efforts diplomatiques en faveur d'un futur traité de paix.

Ceux-ci bénéficient de premières avancées dans la reconnaissance mutuelle de la frontière interétatique. Le 19 avril dernier, un protocole d'accord a en effet été finalisé par la commission conjointe des frontières entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, créée après la guerre du Haut-Karabakh de 2020, visant à faire aboutir une première phase de travaux de délimitation du tracé, sur la base de mesures géodésiques, d'ici au 15 mai 2024.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté, sur la proposition de son rapporteur, un amendement visant à compléter les visas de la proposition de résolution européenne par la référence aux sources de droit international relatives à l'intangibilité des frontières.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mardi 7 mai 2024, sous la présidence de M. Philippe Paul, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne, déposée en application de l'article 73 quinquies du Règlement et adoptée par la commission des affaires européennes, visant à permettre le financement par la Facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie.*

**M. Philippe Paul, président.** - Nous examinons cet après-midi la proposition de résolution européenne déposée par MM. Jean-François Rapin et Bruno Retailleau visant à permettre le financement par la Facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie.

**M. Ronan Le Gleut, rapporteur.** - Le mur de Berlin est tombé en novembre 1989, et le séisme qu'a déclenché sa chute n'en finit pas de produire des répliques. Les événements auxquels nous assistons en Géorgie en sont la dernière en date. Toutefois, dans le Caucase sud, c'est à la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan qu'elles ont causé le plus de ravages.

C'est pourquoi les présidents Rapin et Retailleau ont déposé cette proposition de résolution européenne, qui a été adoptée par nos collègues de la commission des affaires européennes le 11 avril dernier sur le rapport de Valérie Boyer. Elle fait suite à trois résolutions du Sénat de novembre 2020, novembre 2022 et janvier 2024 et a pour principal objet de demander que l'Arménie bénéficie du financement d'une mesure non létale au titre de l'enveloppe extrabudgétaire appelée Facilité européenne pour la paix (FEP), à hauteur de 10 millions d'euros.

Il faut gratter la couche de jargon technocratique pour découvrir les enjeux plus profonds de cette initiative. L'adoption d'une telle mesure serait bien sûr un geste fort en faveur de la république d'Arménie et des Arméniens, mais il faut surtout y voir un moyen opportun de rééquilibrer le rapport de forces dans la région et d'affirmer le rôle géostratégique de l'Union européenne.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, permettez-moi de formuler une remarque d'ordre procédural. Si tout s'était passé comme prévu à Bruxelles, la mesure d'aide à l'Arménie que cette proposition de résolution européenne invite le Gouvernement à soutenir aurait dû être adoptée il y a quinze jours. Autrement dit, il s'en est fallu de peu que notre travail fût réduit à commenter une actualité déjà refroidie...

Le mécanisme de réserve d'examen parlementaire, qui permet au Parlement d'exprimer une position sur un texte européen en cours de discussion, a à l'évidence été pensé pour la procédure législative ordinaire. Dans le domaine de la politique étrangère ou de défense commune, les projets d'actes sont souvent transmis aux commissions des affaires européennes au dernier moment et leur

publicité est plus limitée, ce qui ne permet au Parlement de prendre une position que de manière très théorique. Si ce n'est pas le moment de proposer de revoir les textes d'application de l'article 88-4 de la Constitution, sans doute faudra-t-il s'y pencher un jour.

La négociation prenant - pour des raisons que j'exposerai bientôt - plus de temps que prévu, j'ai souhaité me rendre sur place pour y voir plus clair. Dans le délai qui m'était imparti, rien n'aurait été possible sans l'exceptionnel travail des équipes de l'ambassade de France à Erevan, et en particulier de son ambassadeur Olivier Decottignies, à qui je redis publiquement toute ma reconnaissance.

Les entretiens que j'ai eus avec le ministre de la défense, le vice-ministre des affaires étrangères, le ministre des hautes technologies - dont les attributions recourent celles de notre direction générale de l'armement (DGA) -, le numéro deux de la mission civile de l'Union européenne et les présidents de la commission de la défense et du groupe d'amitié Arménie-France de l'Assemblée nationale arménienne m'ont permis de mieux appréhender la situation, de même que les visites que j'ai faites sur place. La voici à grands traits.

Les Arméniens, qui forment la première nation chrétienne, d'enracinement millénaire et rescapée d'un génocide, n'ont recouvré une existence politique autonome qu'il y a trente-trois ans, en s'extirpant de l'édifice soviétique qui était en cours d'effondrement. Mais cette liberté devait être précaire, puisque la jeune république héritait d'un double handicap : un territoire enclavé, l'agression turque de 1920 lui ayant repris l'accès à la mer Noire que venait de lui accorder le traité de Sèvres ; et le tracé contestable de ses frontières, du fait des cyniques découpages du commissaire aux nationalités Joseph Staline.

Il en est résulté le conflit armé que vous connaissez. La victoire de l'Arménie en 1994 lui avait assuré une continuité territoriale jusqu'au plateau du Haut-Karabagh, juridiquement azerbaïdjanais, mais dont le peuple était majoritairement arménien. La deuxième guerre, à l'automne 2020, s'est soldée par une perte des territoires conquis et par la signature d'un accord sous médiation russe. En septembre dernier, une nouvelle agression de Bakou a chassé du Haut-Karabagh plus de 100 000 Arméniens, des femmes, des enfants et des personnes âgées, ce qui n'était pas sans rappeler les ordres de déportation du gouvernement jeune-turc au printemps 1915.

La situation reste critique. Il est probable que le président Aliiev tentera de poursuivre le grignotage du territoire arménien, dont il a progressivement occupé près de 150 kilomètres carrés depuis 2021. Il n'est pas même exclu qu'il entreprenne une nouvelle offensive de grande envergure.

En effet, Bakou maintient quatre revendications : la création d'un corridor dans la région du Syunik, au sud du territoire arménien, afin de relier l'Azerbaïdjan à l'exclave autonome du Nakhitchevan ; le contrôle de trois enclaves créées en



territoire arménien à l'époque soviétique ; la rétrocession de quatre villages arméniens dans la région du Tavouch, au nord-est ; enfin, le président Aliév évoque publiquement le « retour » d'Azerbaïdjanais dans ce qu'il appelle l'« Azerbaïdjan occidental » - autrement dit, l'annexion de l'Arménie.

Le plus inquiétant réside dans l'absence d'obstacle sérieux à la reprise des hostilités. Le rapport de forces reste extrêmement déséquilibré au détriment de l'Arménie, tant sur le plan économique que sur les plans démographique et militaire : voilà vingt ans que le budget de la défense de Bakou est quatre fois plus élevé que celui de son voisin.

Quant aux grands acteurs régionaux, aucun n'a jugé bon d'opposer la moindre ligne rouge aux prétentions d'Aliév. La trahison russe de l'Arménie fait même carrément office d'encouragement pour Bakou. Non seulement la Russie n'a pas fourni à l'Arménie le soutien qu'elle a réclamé à trois reprises depuis 2020 à l'organisation du traité de sécurité collective (OTSC), dont elle est un membre fondateur et qui sert à la Russie à contrôler son pré carré, mais les troupes qu'elle a déployées en vertu de l'accord de 2020 n'ont jamais réagi aux multiples violations de celui-ci par l'armée azerbaïdjanaise.

L'Arménie n'a ainsi pas d'autre choix que de diversifier ses coopérations, voire de songer à de nouvelles alliances. En octobre dernier, le premier ministre Pachinian a évoqué un rapprochement avec l'Union européenne, et d'autres, dans son entourage, parlent d'une potentielle demande d'adhésion. Erevan vient d'annoncer le gel de sa participation aux organes de l'OTSC. La présence militaire russe en Arménie elle-même semble remise en question, les gardes-frontières du FSB présents à l'aéroport d'Erevan étant priés de quitter le pays avant le 1<sup>er</sup> août prochain.

La guerre en Ukraine jette sur ces développements une lumière assez neuve. La Russie doit, dans cette circonstance, ménager d'autant plus la Turquie, qui soutient l'Azerbaïdjan dans une lutte pour l'hégémonie régionale. Plus profondément, elle conduit l'ours russe à s'allier *de facto* à l'Azerbaïdjan contre l'Arménie, dont elle voit qu'elle est tentée de s'arracher de son orbite pour gagner celui de l'Europe, et à qui elle promet le même sort que l'Ukraine si elle persévère.

L'Europe laissera-t-elle l'Arménie, jeune démocratie agressée par un État autoritaire, subir une telle punition pour ses velléités d'émancipation ? En outre, notre désengagement risquerait de pousser l'Arménie dans les bras de l'Iran, le seul allié objectif qu'il lui reste dans la région. Disons-le tout net : ce serait une défaite morale et stratégique majeure pour les Européens.

Laisserons-nous les puissances révisionnistes agir à leur guise dans le Caucase ? Tirer sur ce brin de laine risquerait de détricoter tout l'ouvrage réalisé lors de la conférence d'Alma-Ata en décembre 1991, au cours de laquelle les républiques soviétiques sont convenues de faire de leurs frontières administratives des

frontières étatiques. Au surplus, cela enverrait un signal catastrophique sur le front ukrainien.

Pour l'heure, la France est presque la seule à soutenir activement l'Arménie. Je dis « presque », car l'Inde lui fournit des équipements et la Grèce entraîne ses forces spéciales, mais la France est le seul pays à s'engager aussi bien dans le soutien matériel et la formation que dans le conseil à la réorganisation de l'armée. Il faut au moins savoir gré au Gouvernement d'avoir réussi à briser le faux tabou, au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), du soutien militaire à un pays membre d'une autre organisation de sécurité.

Entre parenthèses, il est remarquable que notre diplomatie investisse si peu de moyens dans la région. Notre ambassade de France n'a longtemps été qu'un gros service culturel : la chancellerie diplomatique ne compte que deux fonctionnaires, ambassadeur compris, et la mission de défense n'a été créée que le 1<sup>er</sup> août dernier. C'est un bien petit sismogramme sur une faille géopolitique aussi béante.

Quant au paquebot européen, il avance au rythme qu'on lui connaît. Un accord de partenariat global et renforcé est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2021, et la cinquième occurrence du dialogue politique et de sécurité de haut niveau s'est tenue le 15 novembre 2023. Dans ce cadre, un prêt de 270 millions d'euros vient d'être attribué à l'Arménie pour soutenir sa croissance jusqu'en 2027.

À l'heure actuelle, la principale réalisation opérationnelle de l'Union européenne est le déploiement d'une mission civile à la frontière entre les deux pays, qui a été décidé en janvier 2023. Si celle-ci ne patrouille que du côté arménien de la frontière et n'a pas été autorisée à ouvrir un bureau à Bakou, comme c'était initialement prévu, il n'empêche qu'elle constitue pour l'heure un excellent investissement. Elle parvient à dissiper - dans une certaine mesure - le brouillard de guerre azerbaïdjanais et augmente le coût politique pour Bakou de franchir militairement la frontière. Les provocations et les menaces physiques sur son personnel que brandissent les dirigeants azerbaïdjanais à intervalles réguliers constituent par elles-mêmes des preuves convaincantes de son pouvoir dissuasif.

Les effectifs de la mission sont actuellement de l'ordre de 120 personnes, mais ils devraient dépasser les 200 à la fin de l'année. Autrement dit, l'Europe fait plus pour stabiliser la zone avec une centaine de civils munis de jumelles que la Russie avec ses 2 000 soldats surarmés ! En somme, l'investissement est supportable, pour un résultat géopolitique inégalé ; du moins, pour l'instant...

Un deuxième geste significatif pourrait être consenti avec l'aide qui est en cours de négociation. La mesure qu'il s'agit de faire financer par la FEP consiste en un soutien de 10 millions d'euros pour construire un hôpital mobile dimensionné pour un bataillon de 500 soldats. Cela peut sembler modeste, mais c'est une demande spécifique de l'Arménie, et il faut regarder au-delà du montant : l'aide

de la FEP aurait un effet psychologique d'autant plus déterminant sur les soldats arméniens que, conformément à la méthode des petits pas, il est douteux que Bruxelles chicane sur une seconde tranche une fois que la première aura été versée.

Cette mesure est désormais approuvée par tous les États membres, mais le vote final est retardé par la Hongrie, qui exige qu'une aide quelconque soit en retour attribuée à l'Azerbaïdjan. J'ai auditionné l'ambassadeur de Hongrie sur ce point ; officiellement, le gouvernement de Viktor Orban est soucieux que l'Union européenne préserve sa neutralité dans ce conflit, et fait valoir que l'Azerbaïdjan éprouve des besoins d'aide au déminage dans le Haut-Karabagh.

Le soutien hongrois à l'Azerbaïdjan n'est en réalité un mystère pour personne : la Hongrie lui achète du gaz et, soucieuse de jouer un rôle dans la région, elle a rejoint l'organisation des États turciques en 2018, Orban revendiquant même pour ses concitoyens les racines turciques des « descendants des enfants d'Attila »...

Conditionner ainsi le soutien à l'Arménie me semble particulièrement regrettable et, en l'espèce, injustifié. En effet, soutenir la souveraineté d'un partenaire qui en fait la demande ne remet nullement en cause le positionnement de l'Union, d'autant moins en le faisant par une mesure non létale.

Quoi qu'il en soit, il y a urgence à accorder cette aide à l'Arménie, pour donner du crédit à son souhait de se rapprocher de l'Europe. Tous les efforts de paix qui sont consentis de part et d'autre doivent être soutenus.

Par conséquent, je vous propose d'adopter cette proposition de résolution, modifiée seulement par un amendement tendant à rappeler le cadre juridique qui est censé prévenir les tentations révisionnistes dans la région, notamment les accords d'Alma-Ata. Il est d'autant plus important de formuler ce rappel que des progrès sont récemment intervenus, les deux parties ayant signé le 19 avril un protocole d'accord sur le tracé de la frontière interétatique, ce qui constitue un petit pas encourageant sur le long chemin d'un éventuel traité de paix.

Avant de regagner Paris, j'ai visité le mémorial de Moussa Ler, érigé aux abords d'Erevan en hommage aux 4 000 villageois arméniens qui se sont retranchés sur le mont Moïse pour résister aux soldats turcs. L'évacuation héroïque de ces villageois par le vice-amiral français Louis Dartige du Fournet, dont un grand nombre s'est par la suite engagé dans la Légion d'Orient, compose l'une des pages les plus émouvantes de l'histoire de l'amitié entre nos deux peuples.

Ce mémorial raconte la détermination de ceux qui, assiégés par leurs voisins génocidaires, hissèrent des draps blancs cousus d'une croix rouge pour attirer l'attention des alliés, mais aussi le courage des marins français, qui durent passer

outré à la bureaucratie pour organiser une mission de sauvetage. L'appel au secours fut alors entendu, ce dont les Arméniens se souviennent encore.

**Mme Michelle Gréaume**. - L'accord qui a été conclu le 19 avril est historique : il est sans précédent depuis que ces deux pays ont accédé à l'indépendance en 1991. Je voterai pour cette proposition de résolution européenne afin que l'Arménie bénéficie de la Facilité européenne pour la paix et puisse consolider ses capacités militaires et assurer son intégrité territoriale. C'est très important en vue d'aboutir à un accord de paix : il n'y a qu'en faisant pression que nous y parviendrons.

**M. Jean-Baptiste Lemoyne**. - Les racines de ce conflit sont profondes : elles remontent à 1921, lorsque le Haut-Karabakh a été rattaché à l'Azerbaïdjan par l'Union soviétique.

La France a été quasiment le seul État européen à s'engager politiquement sur ce dossier. Alors que nos partenaires européens faisaient preuve d'une forte inertie, nous avons apporté un soutien humanitaire à l'Arménie, avec laquelle nous coopérons depuis octobre 2023 pour qu'elle renforce ses capacités défensives.

Nous pouvons être fiers de cette action, d'autant plus dans un contexte où le prétendu protecteur russe ne protège personne depuis le déclenchement de la guerre des quarante-quatre jours. Les Russes ne sont là que pour maintenir leur emprise ; le reste leur importe peu.

Le groupe du Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants votera pour cette proposition de résolution européenne.

**M. Rachid Temal**. - Il est important que la France continue de porter une voix singulière et forte, dans un contexte où l'Arménie s'expose à des risques durables. Nous voterons pour cette proposition de résolution, qui sera utile à l'Arménie d'un point de vue pratique pour construire son hôpital mobile et recouvrer un enjeu symbolique.

Viktor Orban ayant longtemps été membre du parti populaire européen (PPE), il serait utile que ceux qui le connaissent l'interpellent à la fois sur la situation en Arménie et sur la situation en Ukraine.

**M. Philippe Paul, président**. - Venons-en à l'examen de l'amendement.

**M. Ronan Le Gleut, rapporteur**. - L'amendement COM-1 vise à compléter les visas de la proposition de résolution européenne pour mentionner les sources de droit international garantissant le respect de la souveraineté des États, en particulier la déclaration d'Alma-Ata du 21 décembre 1991, par laquelle la Communauté des États indépendants a reçu huit nouveaux membres, dont

l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui se sont engagés à respecter l'immutabilité de leurs frontières respectives.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

*La proposition de résolution européenne est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Ronan Le Gleut.** - En adoptant cette résolution, la France et le Sénat expriment de nouveau le soutien constant qu'ils apportent à l'Arménie, qui observe avec attention les initiatives politiques que nous prenons à son égard.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Mercredi 24 avril 2024 :**

- Mme Mathilde Félix-Paganon, ambassadrice, Représentante permanente auprès du CoPS
- M. Clément De Libéro, conseiller du groupe politico-militaire

### **Jeudi 25 avril 2024 :**

- S.E. Mme Hasmik Tolmajyan, ambassadrice de la République d'Arménie en France

#### *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :*

- M. Olivier-Rémy Bel, chef de la mission RELEX 1, direction de l'Union européenne
- M. Jules Subervie, Adjoint au chef de mission RELEX 1, direction de l'Union européenne
- M. Sacha Baudinet, rédacteur Europe orientale et Caucase, direction de l'Union européenne
- M. Matthieu Combe, sous-directeur du Caucase et de l'Asie centrale, direction de l'Europe continentale, direction (DGAP)
- M. Emmanuel Dreyfus, rédacteur enjeux stratégiques dans les zones Balkans, Caucase, mer Noire, Méditerranée orientale et Arctique, direction des affaires stratégiques (DGAP)

### **Déplacement à Erevan du 29 avril au 1er mai 2024 :**

- S.E. M. Olivier Decottignies, ambassadeur de France en Arménie
- M. Christophe Katsahian, premier conseiller, ambassade de France en Arménie
- M. Arnaud Helly, attaché de défense, ambassade de France en Arménie
- M. Marek Kuberski, adjoint au chef de la mission civile de l'Union européenne en Arménie
- M. Paruyr Hovhannisyan, vice-ministre des affaires étrangères de la république d'Arménie

- M. Suren Papikyan, ministre de la défense de la république d'Arménie de la république d'Arménie

- M. Mkhitar Hayrapetyan, ministre chargé des hautes technologies industrielles de la république d'Arménie

- M. Andranik Kocharyan, président de la commission permanente de la défense et de la sécurité, Assemblée nationale de la république d'Arménie

- M. Vladimir Vardanyan, président du groupe d'amitié Arménie-France et président de la commission des lois de l'Assemblée nationale de la république d'Arménie

**Vendredi 3 mai 2024 :**

- S.E. M. Georges Habsbourg-Lorraine, ambassadeur de Hongrie en France.