

N° 754

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le « Haut-Karabagh : dix enseignements d'un conflit qui nous concerne »,

Par M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Marie-Arlette CARLOTTI,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL : HAUT-KARABAGH : DIX ENSEIGNEMENTS D'UN CONFLIT QUI NOUS CONCERNE	7
INTRODUCTION	17
PREMIÈRE PARTIE – ENSEIGNEMENTS GÉOPOLITIQUES : LE CAUCASE, UNE RÉGION SOUS INFLUENCES	21
I. UNE GUERRE DÉCLENCHÉE PAR L'AZERBAÏDJAN ET LA TURQUIE	21
A. UN PROCESSUS DE NÉGOCIATION DANS L'IMPASSE	21
1. <i>Retour sur la première guerre</i>	21
2. <i>L'échec de plus de deux décennies de négociations</i>	22
B. UNE GUERRE MÉTICULEUSEMENT PRÉPARÉE	24
1. <i>Une guerre voulue par l'Azerbaïdjan</i>	24
2. <i>Le rôle déterminant de la Turquie</i>	26
II. UNE SITUATION INSTABLE SOUS CONTRÔLE DE LA RUSSIE	27
A. UNE SITUATION NON STABILISÉE	27
1. <i>L'Arménie sous le choc</i>	27
2. <i>L'Azerbaïdjan tenté de profiter de son avantage ?</i>	29
B. LA RUSSIE, PUISSANCE MÉDIATRICE OU PARTIE PRENANTE ?	30
1. <i>La déclaration du 9 novembre 2020, un succès pour la Russie</i>	30
2. <i>Le rôle clef de la Russie dans son ex-empire</i>	31
III. UN PROCESSUS DE PAIX MULTILATÉRAL À RECONSTRUIRE	33
A. DE NOMBREUSES QUESTIONS EN SUSPENS	33
1. <i>Des urgences humanitaires</i>	33
a) <i>La question des prisonniers</i>	33
b) <i>Les mines antipersonnel</i>	34
2. <i>La difficile question des frontières</i>	35
a) <i>Intangibilité des frontières contre droit à l'autodétermination</i>	35
b) <i>Des cartes incertaines</i>	36
3. <i>La question du statut du Haut-Karabagh</i>	37
B. LE GROUPE DE MINSK, UN CADRE QUI RESTE PERTINENT	38
1. <i>Une nécessaire relance du Groupe de Minsk...</i>	38
2. <i>... dans le cadre d'un mandat renouvelé et de moyens accrus</i>	39
IV. UN PATRIMOINE DE L'HUMANITÉ A PROTÉGER	40
A. UN PATRIMOINE EN DANGER	40
1. <i>Un passé douloureux</i>	40
2. <i>Des inquiétudes fortes suscitées par le conflit</i>	41
B. UNE INDISPENSABLE INITIATIVE INTERNATIONALE	42

1. Une mission de l'UNESCO.....	42
2. Une communauté internationale mobilisée	43
V. RENFORCER ET RÉÉQUILIBRER L'ACTION DE LA FRANCE ET DE L'UE NOTAMMENT DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE.....	44
A. LE PARTENARIAT ORIENTAL, PARTENARIAT ÉCONOMIQUE OU GÉOPOLITIQUE ?	45
1. Une UE sans « boussole stratégique » dans le Caucase ?	45
2. Des relations économiques déséquilibrées	47
B. LA FRANCE, PUISSANCE CONCILIATRICE ?	50
1. Des relations de longue date à renforcer avec l'Arménie	50
2. Des relations également soutenues avec l'Azerbaïdjan.....	53
DEUXIÈME PARTIE - ENSEIGNEMENTS MILITAIRES : UNE GUERRE DU XXIE SIÈCLE ?	57
I. LES DRONES, NOUVEAUX ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA TROISIÈME DIMENSION	57
A. LE RÔLE DÉTERMINANT DES DRONES	57
1. Drones	57
2. ... et munitions télé-opérées	58
B. UNE NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI	59
1. Une plus-value capacitaire déterminante.....	59
2. Salves et essaims de drones : un train en marche	59
II. L'IMPORTANCE DES DÉFENSES SOL-AIR ET DE LA LUTTE ANTI-DRONES...61	
A. DÉFENSES SOL-AIR, UN ENJEU NÉGLIGÉ DANS LE MONDE POST-GUERRE FROIDE.....	61
1. Des capacités qui se sont fortement réduites	61
2. La défense de proximité des unités terrestres	62
B. DSA ET LAD, DES ENJEUX IMPORTANTS DE LA PROCHAINE LPM	63
1. Les défis de la protection face aux menaces saturantes	63
2. La lutte anti-drones	64
III. LES DÉFIS DE LA HAUTE INTENSITÉ : GUERRE LOGISTIQUE, GUERRE ÉCONOMIQUE.....	65
A. UNE ILLUSTRATION DU CONCEPT DE CONFLIT DE HAUTE INTENSITÉ.....	65
1. La haute intensité	65
2. Des risques de pertes humaines et matérielles accrues	66
B. « MASSE » OU TECHNOLOGIE : FAUT-IL CHOISIR ?	68
1. La haute intensité : une hypothèse délaissée depuis la fin de la guerre froide	68
2. « Haute » ou « très haute » technologie ?	69
IV. LA RÉACTIVITÉ, UN ENJEU MAJEUR FACE AU RISQUE DE « SURPRISE STRATÉGIQUE ».....	70
A. UNE SURPRISE STRATÉGIQUE	71
1. Malgré des signes avant-coureurs... ..	71

2. ... un conflit mal anticipé	72
B. L'ENJEU MAJEUR DE LA RÉACTIVITÉ	72
1. Des conflits brefs et sans préavis	73
2. Une nécessaire souplesse dans la conduite des programmes d'armement	74
V. PARTENARIATS MILITAIRES ET COMPLEXIFICATION DES CONFLITS	75
A. LE MERCENARIAT, UNE COMPOSANTE DE L'HYBRIDATION DES CONFLITS ...	75
1. Le retour d'un phénomène ancien, facteur d'aggravation de la violence	75
2. Un phénomène contre lequel la France doit rester mobilisée.....	76
B. UN EMBARGO SUR LES ARMES INEFFECTIF	77
1. Un embargo « souple ».....	77
2. Un embargo non respecté.....	77
EXAMEN EN COMMISSION.....	79
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	89
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	90
ANNEXE - DÉCLARATION DU 9 NOVEMBRE 2020	91

L'ESSENTIEL : HAUT-KARABAGH : DIX ENSEIGNEMENTS D'UN CONFLIT QUI NOUS CONCERNE

Rapport d'information de M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Marie-Arlette CARLOTTI, sénateurs, rapporteurs du groupe de travail constitué également de MM. Gilbert BOUCHET, Bernard FOURNIER et Joël GUERRIAU, sénateurs.

« Alors que les conflits interétatiques paraissaient obsolètes dans le contexte post-guerre froide, la guerre qui s'est déroulée du 27 septembre au 9 novembre 2020 dans la région du Haut-Karabagh est venue rappeler la possibilité d'un conflit territorial symétrique, classique dans son essence sinon dans ses modalités. Cette guerre a constitué une « surprise stratégique » dont il convient de tirer les enseignements tant sur le plan géopolitique que sur le plan militaire. »

I. ENSEIGNEMENTS GÉOPOLITIQUES : LE CAUCASE, UNE RÉGION SOUS INFLUENCES

A. UNE GUERRE DÉCLENCHÉE PAR L'AZERBAÏDJAN ET LA TURQUIE

Le conflit de 2020 a renversé le rapport de force instauré entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan par le premier conflit à l'issue duquel, en 1994, l'Arménie avait pris le contrôle du Haut-Karabagh et de 7 districts azerbaïdjanais, soit en tout 14 000 km², ce qui représente 15 % de la superficie de l'Azerbaïdjan. Cette situation a créé un ressentiment profond au sein de la société azerbaïdjanaise, probablement sous-estimé en Occident. Le Groupe de Minsk de l'OSCE, co-présidé par la France, les États-Unis et la Russie, n'est pas parvenu à faire aboutir la négociation engagée il y a près de 30 ans. Mais les parties étaient-elles vraiment prêtes à négocier ? Le nouveau Premier ministre arménien, issu de la « révolution de velours » de 2018, a paru écarter une négociation dont l'Azerbaïdjan a fini par penser qu'elle n'avait aucune chance de renverser le *statu quo*. Entre temps, le déséquilibre économique entre les deux pays s'était progressivement traduit par un déséquilibre de leurs capacités militaires. L'Azerbaïdjan a acquis, au cours des mois précédant le conflit, des armements de dernière génération, notamment des drones, auprès d'Israël et de la Turquie. L'implication de la Turquie, qui a participé à la préparation de l'armée azerbaïdjanaise, et a déployé 1500 à 2000 mercenaires syriens, a joué un rôle déterminant dans le renversement du rapport de force. Chacune des interventions militaires turques récentes a répondu à une logique propre (problématique kurde, rivalités en Méditerranée orientale...). Soutenir l'Azerbaïdjan permet à la Turquie d'étendre son influence politique et sa présence économique dans le Caucase, région clef reliant la mer Caspienne à la mer Noire, où la Russie et l'Iran ont également des aspirations.

Le recours aux armes a été choisi et méticuleusement préparé par l'Azerbaïdjan, avec le soutien de la Turquie. Face à cette situation, il est regrettable que le gouvernement français ait, initialement, cru devoir adopter une position de « neutralité ». L'impartialité que la France s'impose, en tant que co-présidente du groupe de Minsk, devait s'appliquer à la négociation. Elle n'avait pas vocation à perdurer dès lors que l'une des parties avait fait le choix de faire prévaloir sa position par le recours aux armes.

La question du Haut-Karabagh doit figurer à l'agenda de nos relations avec la Turquie, dans toutes les enceintes pertinentes (relations bilatérales, dialogue UE-Turquie, OTAN).

B. UNE SITUATION INSTABLE SOUS CONTRÔLE DE LA RUSSIE

La déclaration tripartite du 9 novembre 2020 a permis de stopper l'avancée azerbaïdjanaise. Environ un tiers du territoire du Haut-Karabagh est désormais sous le contrôle de l'Azerbaïdjan, de même que les 7 districts conquis par les Arméniens pendant la première guerre. L'Arménie, où la guerre a créé un profond traumatisme, est dans une situation de grande vulnérabilité. 4000 soldats au moins seraient morts côté arménien. La diffusion d'images et de vidéos particulièrement violentes a créé un climat de terreur. Les ONG ont confirmé de probables crimes de guerre. La pression exercée par l'Azerbaïdjan s'est progressivement déplacée vers le territoire arménien lui-même, avec des incursions aux frontières, et une impatience manifeste à ouvrir des axes de communication à travers le territoire de l'Arménie. La sécurité des territoires demeurant sous administration des autorités du Haut-Karabagh repose entièrement sur les forces russes (2 000 soldats déployés, en théorie, probablement davantage en réalité). Les forces russes, qui avaient quitté l'Azerbaïdjan en 2012, sont désormais présentes dans les trois pays du Caucase du sud à hauteur d'un effectif d'environ 20 000. Il est possible que la Russie soit davantage présente aujourd'hui dans le Caucase qu'elle ne l'était à la fin de l'Union soviétique.

Aux yeux de beaucoup, aujourd'hui, « tout est possible ». Compte tenu de certains discours aux accents nationalistes des dirigeants turcs et azerbaïdjanais, on peut légitimement craindre que l'Azerbaïdjan ne soit tenté de pousser plus loin l'avantage acquis lors de la guerre du Haut-Karabagh, du moins dans la mesure du possible compte tenu de l'alliance entre l'Arménie et la Russie au sein de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC). Dans ce contexte, le soutien de la France à l'Arménie est essentiel.

La Russie a les cartes en mains. Elle peut jouer un rôle positif auprès des deux parties ou, au contraire, laisser perdurer une situation qu'elle considérerait à son avantage. La France qui a laissé pendant longtemps le leadership russe s'exercer dans cette région doit entreprendre

un dialogue renforcé avec la Russie afin de l'inciter à jouer un rôle constructif.

C. UN PROCESSUS MULTILATÉRAL À RECONSTRUIRE

De **nombreuses questions** restent **en suspens**. La Russie privilégie le cadre trilatéral qui lui permet d'être la seule médiatrice entre Arménie et Azerbaïdjan. La multiplication des contentieux redonne une certaine utilité au format « Groupe de Minsk ». La question la plus urgente, pour l'Arménie, est celle des **prisonniers**, qui seraient au nombre de 200 environ. Les Azerbaïdjanais assurent avoir restitué l'ensemble des prisonniers de guerre. Les seuls prisonniers restants seraient issus d'un groupe de 62 soldats arméniens arrêtés après le cessez-le-feu sur le territoire de l'Azerbaïdjan après avoir tué 4 soldats et 1 civil azerbaïdjanais. Du côté azerbaïdjanais, ce sont les **mines antipersonnel** qui sont le sujet prioritaire, le déminage étant un préalable indispensable à la reconstruction des territoires (10 000 km²) et au retour des personnes déplacées. L'Azerbaïdjan demande à la France son assistance technique pour le déminage, et d'user de son influence auprès de l'Arménie pour obtenir des cartes des mines. Le 12 juin 2021, 15 prisonniers ont été libérés par l'Azerbaïdjan en échange de la remise de cartes de zones minées.

Il n'y a pas d'autre solution que d'avancer en même temps sur la question des prisonniers et sur celle des mines antipersonnel, même si ce genre d'échange risque de susciter des « prises de gage » (pour servir de monnaie d'échange). L'Arménie et l'Azerbaïdjan doivent être incités à adhérer à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel.

La délimitation et la démarcation de la frontière entre les deux pays ne sauraient être réglées par le fait accompli. Une négociation doit s'engager. Dans l'attente, les troupes azerbaïdjanaises doivent se retirer des zones contestées.

La question du statut du Haut-Karabagh doit rester posée, dans le cadre d'une négociation multilatérale dans l'intérêt de toutes les parties. La situation actuelle n'est satisfaisante ni pour l'Arménie, évidemment, ni pour l'Azerbaïdjan qui a dû accepter la présence russe, ni pour la Russie dont les moyens ne sont pas illimités. L'élection d'un nouveau président américain crée un contexte favorable à une relance du Groupe de Minsk pour donner de l'oxygène à la négociation. Désormais, la France et les États-Unis devront travailler main dans la main pour promouvoir dans la région des États forts et démocratiques.

Cette relance du Groupe de Minsk serait facilitée par un renouvellement du mandat des co-présidents et par un renforcement de leurs moyens. La co-présidence fonctionne grâce à 3 ambassadeurs et au Représentant personnel de la présidence en exercice de l'OSCE. Ces moyens sont très réduits au regard de ceux d'une mission de l'OSCE

(1 300 personnes sont par exemple engagées au sein de la Mission spéciale d'observation en Ukraine). Le Groupe de Minsk ne dispose pas d'observateurs sur place pour élaborer sa propre évaluation de la situation. Le mandat actuel des coprésidents comporte l'éventualité d'un déploiement d'une force de maintien de la paix. Il conviendrait d'examiner à nouveau cette possibilité.

D. UN PATRIMOINE DE L'HUMANITÉ À PROTÉGER

La région du Caucase du sud est un « berceau de l'humanité » recelant des sites très anciens, remontant à l'Antiquité, et un patrimoine religieux chrétien qui est au cœur de l'identité arménienne. Ce patrimoine a subi d'importantes destructions au XX^{ème} siècle, notamment en Turquie, et, plus récemment, dans l'enclave azerbaïdjanaise du Nakhitchevan. Les Azerbaïdjanais accusent, pour leur part, les Arméniens d'avoir détruit les régions conquises lors de la première guerre et d'avoir fait disparaître de très nombreux biens culturels. Les Azerbaïdjanais développent une théorie, non reconnue par la communauté scientifique internationale, d'après laquelle une partie du patrimoine arménien serait en fait un patrimoine albanais du Caucase, antérieur à l'arrivée des Arméniens. Le conflit récent suscite de fortes inquiétudes. Près de 1500 monuments arméniens seraient passés sous le contrôle de l'Azerbaïdjan, dont 161 monastères et églises. Des destructions, des effacements d'inscriptions arméniennes sont documentés. Si l'on peut espérer une préservation des monuments les plus connus, surveillés par satellites, dont la destruction susciterait la réprobation de la communauté internationale, le risque de destruction du petit patrimoine (stèles, cimetières...) paraît en revanche élevé, de même que le risque de dénaturation de certains monuments.

Il est crucial de continuer d'attirer l'attention sur ce patrimoine du Haut-Karabagh et les dangers qu'il encourt, afin d'accroître le coût diplomatique d'éventuelles destructions.

La mission d'inventaire préliminaire proposée par l'UNESCO est une nécessité. L'Azerbaïdjan en a accepté le principe pour trois régions (Aghdam, Fizouli, Choucha). Des désaccords subsistent. La balle semble désormais dans le camp de l'Arménie. Cette mission, même imparfaite et limitée, doit permettre d'enclencher un processus impliquant davantage l'UNESCO dans la protection du patrimoine de la région.

La communauté internationale s'est fortement mobilisée. En France, l'Institut National du Patrimoine s'efforce de rapprocher experts arméniens et azerbaïdjanais. Il serait utile de créer un groupe de contact, impliquant des experts internationaux susceptibles de servir d'intermédiaires afin qu'un dialogue puisse s'instaurer entre les parties.

E. RENFORCER ET RÉÉQUILIBRER L'ACTION DE LA FRANCE ET DE L'UE NOTAMMENT DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

Les plus grandes marges de progression de la France, comme de l'Union Européenne, relèvent du **domaine économique**. Les relations économiques sont en effet déséquilibrées, en raison des importations d'hydrocarbures azerbaïdjanais. En 2019, les échanges commerciaux de biens de l'UE avec l'Azerbaïdjan étaient **dix fois plus élevés** que ses échanges commerciaux de biens avec l'Arménie. L'ouverture récente du corridor gazier sud-européen renforcera les liens avec l'Azerbaïdjan, bien placé sur les « Routes de la soie », alors que l'Arménie demeure marginalisée.

Échanges commerciaux de biens de l'UE avec l'Arménie (2019)



Échanges commerciaux de biens de l'UE avec l'Azerbaïdjan (2019)



Échanges commerciaux de la France avec l'Arménie (2019)



Échanges commerciaux de la France avec l'Azerbaïdjan (2019)



L'UE et la France doivent renforcer et rééquilibrer leurs relations avec les pays du Caucase du sud, où prévalent aujourd'hui les influences croissantes de la Russie, de la Turquie et de la Chine. Il s'agit notamment de participer au désenclavement économique de l'Arménie.

Le partenariat oriental doit être renforcé à l'égard des deux pays. L'UE a de réels leviers en faveur de la démocratisation et du développement économique, mais semble freinée par la crainte de tensions avec la Russie. Or il n'est pas interdit d'imaginer qu'un approfondissement du partenariat oriental, voire l'établissement de liens avec l'Union économique eurasiatique et la définition de « lignes rouges » réciproques puissent être discutés ouvertement avec la Russie.

Les relations économiques de la France et de l'Arménie ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être. Dans le domaine culturel, le Fonds pour les écoles chrétiennes francophones d'Orient doit être renforcé et mis à contribution pour aider les écoles francophones du Caucase du sud.

Montant des matériels soumis à autorisation préalable d'exportation livrés depuis 2011 par la France

À l'Azerbaïdjan
(fourniture en orbite d'un satellite
d'observation de la terre Spot7)



À l'Arménie



II. ENSEIGNEMENTS MILITAIRES : UNE GUERRE DU XXI^{ÈME} SIÈCLE ?

A. LES DRONES, NOUVEAUX ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA 3D

Dans ce conflit du Haut-Karabagh, les drones ont constitué une plus-value capacitaire déterminante, remplissant les fonctions complètes, classiques, de l'arme aérienne (renseignement, coordination, appui-feu, frappes) à un coût bien moindre. Ce conflit et d'autres (Syrie, Libye, Ukraine) ont contribué à l'émergence d'une nouvelle doctrine d'emploi des drones. Après avoir été principalement utilisés pour des missions de renseignement, les drones ont été armés, ce que la France a décidé en 2017. L'emploi des drones continue toutefois d'évoluer : au cours des conflits récents, ils ont progressivement été intégrés à de vastes dispositifs offensifs, en coordination avec l'artillerie et l'usage de munitions télé-opérées dites « maraudeuses ». Le conflit du Haut-Karabagh est symptomatique d'une étape intermédiaire entre la « dronisation des forces », qui s'est imposée depuis 30 ans, et le « combat collaboratif en essaim », qui pourrait devenir une réalité dans 30 ans. La France continue, pour sa part, d'avoir un emploi « stratégique » de ses drones armés (MALE *Reaper*), pour des opérations de haute valeur ajoutée. Certes, le système de drones tactiques (SDT) doit arriver dans les forces à partir de 2022, et une partie de notre retard dans le domaine des drones de contact a commencé à être rattrapé (les forces devraient être équipées de plus de 1000 drones d'ici trois ans).

Mais il reste à tirer tous les enseignements des conflits récents, s'agissant des drones et munitions télé-opérées d'emploi « tactique », au profit des unités de première ligne, et de l'usage de matériel moins coûteux, pouvant être considéré comme « consommable », au moins sur de courtes périodes.

B. L'IMPORTANCE DES DÉFENSES SOL-AIR ET DE LA LUTTE ANTI-DRONES

Les défenses sol-air (DSA) arméniennes, pourtant denses, ont été dépassées par l'offensive azerbaïdjanaise. La mauvaise prise en compte de la menace « drones » dans la définition des capacités a eu des conséquences dévastatrices. La France n'est certes pas dans la situation de l'Arménie. Mais force est de constater que les DSA ont été négligées, de façon d'ailleurs logique, en raison des contraintes budgétaires, dans le contexte post-guerre froide, alors que nos OPEX se font en situation de supériorité aérienne.

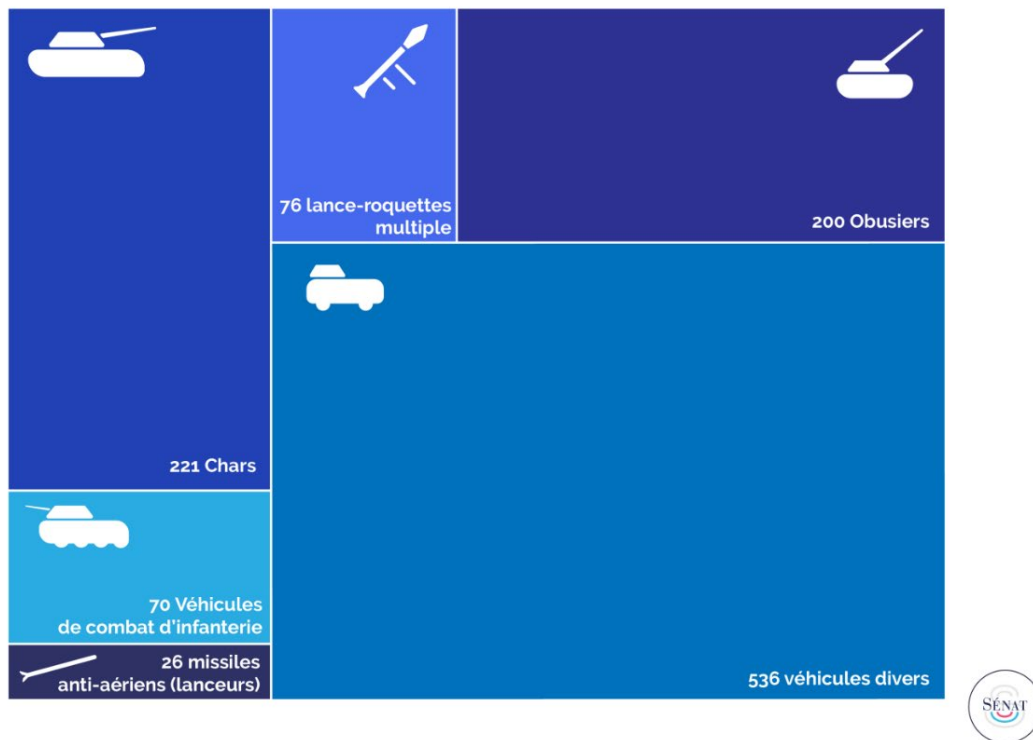
Il faut désormais anticiper des situations dans lesquelles nos forces seraient la cible d'actions semblables à celles précédemment décrites, impliquant l'emploi de drones et de munitions télé-opérées. La combinaison des drones, en nombre important, et de moyens plus classiques pose de nombreux défis en termes de détection, de neutralisation et de coordination de la défense. Les DSA, incluant la défense de proximité des unités terrestres, constitueront un enjeu majeur de la prochaine LPM. Des évolutions des moyens de défense surface air basse couche (SABC) sont nécessaires.

C. LES DÉFIS DE LA HAUTE INTENSITÉ : GUERRE LOGISTIQUE ET ÉCONOMIQUE

Alors que nos armées amorcent le tournant de la « haute intensité », le conflit du Haut-Karabagh a montré ce que pouvait être, sur une courte durée, un conflit de ce type. Cette guerre a vu le retour de la manœuvre, avec une armée de l'Azerbaïdjan à l'offensive, alternant des actions de fixation et de contournement. La guerre de haute intensité met en œuvre toute la gamme de matériels à disposition des armées, avec un système de commandement et de coordination qui doit parfaitement fonctionner. La fonction logistique y est essentielle.

La guerre de haute intensité est une guerre de stocks, une guerre économique, très consommatrice en équipements et en munitions. Elle implique un risque de pertes humaines plus importantes que celles que la France subit en OPEX : 4000 soldats arméniens tués, c'est un chiffre considérable pour un pays qui compte moins de 40 000 naissances par an (environ 10 % d'une classe d'âge). Les pertes matérielles sont également impressionnantes.

Pertes des forces arméniennes/artsakhiotes



L'armée de terre a subi au cours des dernières décennies des choix budgétaires, qui ont conduit à privilégier, légitimement, du matériel utilisable en opération extérieure. En contrepartie, toutefois, une partie du matériel utile à la haute intensité a été délaissée. Le développement de ce matériel spécifique, et l'accroissement des volumes d'équipements et de munitions, doivent être planifiés au cours des années à venir. L'armée de terre ne dispose plus, par exemple, de moyens de minage anti-chars mécaniques, ni de moyens de déminage lourds (chars de déminage). Le système de déminage actuel (SDPMAC) est fondé sur un engin blindé du génie (EBG) qui a près de 40 ans d'âge.

L'Azerbaïdjan a fait usage de lance-roquettes multiples et de missiles balistiques. Pour le même usage, la France dispose du lance-roquettes unitaire (LRU) qui répond toutefois davantage à une logique de précision que de saturation. Par ailleurs, les drones « consommables » tendent à devenir des équipements incontournables.

Depuis la fin de la guerre froide, les volumes de munitions ont été fortement réduits. Il est indispensable de retrouver une dynamique de croissance des stocks.

De façon générale, l'arbitrage entre masse/rusticité et technologie doit être repensé en profondeur. Ce sera l'un des enjeux du programme Titan de renouvellement du segment lourd de l'armée de terre et, en particulier, des programmes menés en coopération avec l'Allemagne (MGCS, CIFS...).

D. L'ENJEU DE LA RÉACTIVITÉ FACE AU RISQUE DE SURPRISE STRATÉGIQUE

En 2020, la guerre du Haut-Karabagh, comme la pandémie de covid-19, sont venues illustrer le risque de « surprise stratégique ». La prise de Mossoul par Daech, l'annexion de la Crimée (2014), l'engagement russe en Syrie (2015) n'avaient, du reste, pas été mieux anticipés. Des offensives courtes, préparées discrètement, permettent d'avancer rapidement et d'imposer le fait accompli avant que la communauté internationale n'ait le temps de réagir. Des conflits hybrides, ou gelés, sont susceptibles de dégénérer en conflits ouverts. Des situations qui paraissent stabilisées depuis des décennies peuvent brusquement s'enflammer.

Les hypothèses d'engagement majeur doivent prendre en compte la possibilité d'un préavis très court et donc d'une montée en puissance très rapide.

Comme la Revue stratégique de 2017 et son Actualisation de 2021 l'ont bien souligné, la fonction « connaissance et anticipation » est essentielle. Son renforcement doit se poursuivre, notamment dans le domaine de l'analyse du renseignement.

Afin de réduire les effets d'inertie des programmes et opérations d'armement, il faut renforcer leur capacité à intégrer rapidement des modifications de l'environnement stratégique ou technologique. Ceci vaut tant pour la conduite des programmes nationaux que pour celle des programmes internationaux dont la gouvernance est particulièrement complexe.

E. PARTENARIATS MILITAIRES ET COMPLEXIFICATION DES CONFLITS

À l'heure où la France cherche à contribuer à la montée en puissance des armées de pays partenaires, dans le cadre de partenariats militaires opérationnels, le conflit du Haut-Karabagh a donné l'« exemple » d'un partenariat particulièrement efficace : celui noué entre l'Azerbaïdjan et la Turquie, dont certains enseignements positifs pourraient probablement être tirés.

Mais ce partenariat entre l'Azerbaïdjan et la Turquie, comme celui entre l'Azerbaïdjan et Israël, sont aussi venus illustrer une tendance à la complexification des conflits, du fait de la multiplication des acteurs et intérêts présents directement ou indirectement sur le terrain. Cette complexification est un facteur d'aggravation de la violence. La guerre du Haut-Karabagh en a donné deux exemples au travers du déploiement de mercenaires et du développement du commerce des armes à destination des parties au conflit malgré les embargos existants.

En France, la loi du 14 avril 2003 réprime l'activité de mercenaire. Par ailleurs, depuis 2008, la France est signataire du Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) qui

visé à promouvoir le respect du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme dans tous les conflits armés où interviennent des EMSP. Il convient de rester pleinement mobilisé sur ce sujet qui monte en puissance.

Alors que les ventes d'armes à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan sont soumises à un embargo « souple », imposé par la résolution 853 du Conseil de sécurité des Nations unies (1993) et par une décision du « comité des hauts fonctionnaires » de l'OSCE (1992), l'Azerbaïdjan a pu continuer à s'équiper de matériels de guerre de haute technologie auprès de ses partenaires, notamment turc et israélien. La présence de composants canadiens sur les drones turcs Bayraktar TB2 a, par ailleurs, été mise en évidence pendant le conflit, démontrant la difficulté à faire respecter ce type d'embargo purement incitatif, non contrôlé et non sanctionné, même verbalement, qui peut être contourné de multiples manières. L'embargo de l'OSCE doit être réaffirmé avec force et rendu, dans la mesure du possible, plus effectif et plus contraignant.

INTRODUCTION

« Les crimes des vaincus trouvent leur origine et leur explication – mais non, bien sûr, leur excuse – dans les folies des vainqueurs. »
Winston Churchill (Mémoires de guerre)

« Dans le conflit présent comme dans ceux qui l'ont précédé, être inerte, c'est être battu »
Charles de Gaulle (L'avenir des forces mécanisées)

Alors que les conflits interétatiques paraissaient obsolètes, dans le contexte post-guerre froide, la guerre qui s'est déroulée du 27 septembre au 9 novembre 2020 dans la région du Haut-Karabagh est venue rappeler **la possibilité d'un conflit territorial, symétrique, classique dans son essence**. Ce conflit fut en effet typiquement clausewitzien : les armes sont venues accomplir les objectifs politiques que l'une des parties, l'Azerbaïdjan, ne pensait plus pouvoir atteindre par la négociation.

Cette guerre a créé **un choc au niveau international** : malgré des déflagrations sporadiques, notamment en avril 2016 (guerre des quatre jours), le conflit du Haut-Karabagh était considéré à tort comme « gelé » depuis plus d'une génération. Des signes avant-coureurs auraient dû alerter, notamment l'enlisement de la négociation et l'acquisition par l'une des parties de matériels de guerre de dernière génération. Un certain aveuglement a toutefois prévalu, y compris de la part des acteurs les plus proches du terrain : de la part de l'Arménie, tout d'abord, qui s'est probablement crue protégée par son alliance avec la Russie, mais aussi de la part des États co-présidant le Groupe de Minsk (France, États-Unis, Russie), chargés depuis 25 ans par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de conduire une négociation en vue du règlement durable d'un différend territorial profondément ancré dans l'histoire et l'identité des peuples de cette région du Caucase du sud.

Au cours de nos auditions, **nous avons été frappés par la divergence des « narratifs »**, chaque partie ayant sa propre lecture de l'histoire. Le passé a créé des rancœurs inimaginables, qui font écho à certains de nos propres traumatismes passés (le différend avec l'Allemagne sur l'Alsace-Lorraine). **Nous prenons actes de ces divergences des narratifs, sans prétendre démêler les fils de l'Histoire, l'essentiel étant, selon nous,**

de se projeter vers l'avenir pour permettre aux générations futures de vivre en paix dans cette région.

L'Azerbaïdjan prône, dans ce conflit, le retour aux frontières prévues par le droit international, conformément aux quatre résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptées pendant le premier conflit du Haut-Karabagh (1988-1994). L'Arménie souligne, quant à elle, le caractère arbitraire de frontières tracées sous l'ère soviétique dans le but de diviser les peuples, et s'appuie sur le principe de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les habitants du Haut-Karabagh s'étant prononcés très largement en faveur de l'indépendance lors d'un référendum de 1991.

Pour les deux camps, ce territoire est une composante indissoluble de l'identité nationale. L'incommunicabilité entre les deux peuples semble totale. Force est aussi de constater que certaines déclarations triomphalistes, voire belliqueuses, de la part des chefs d'État azerbaïdjanais et turc, ne sont pas de nature à apaiser les esprits.

Et maintenant ? Construire la paix implique, non pas d'oublier, mais de tenter de surmonter le passé. **Des gestes sont nécessaires, notamment de la part du vainqueur**, pour reconstruire **un processus de négociation multilatéral**, dans lequel aucune des parties n'ait le sentiment d'être piégée. Le cessez-le-feu du 10 novembre 2020 repose sur **une déclaration tripartite** des chefs d'État azerbaïdjanais, arménien et russe, **qui ne comporte aucun objectif politique ni aucune perspective de reprise du dialogue** sur le statut de la région du Haut-Karabagh.

Il nous paraît pourtant plus que jamais **évident qu'aucune paix ne sera durable sans que cette région du Haut-Karabagh ne bénéficie d'un statut particulier reflétant sa spécificité**. C'est le sens de la résolution du Sénat en date du 25 novembre 2020, portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh. Alors que l'Arménie est très fragilisée, que la guerre y a créé une forme de sidération, **la communauté internationale doit faire pression pour que cette question du statut du Haut-Karabagh ne devienne pas l'angle mort d'éventuelles négociations**, comme elle l'est actuellement dans la déclaration du 9 novembre 2020.

C'est d'autant plus nécessaire que la situation n'est pas stabilisée.

Le cessez-le-feu tient grâce à la présence des forces de maintien de la paix russes. La Russie est parvenue à interrompre ce conflit et, probablement, à empêcher une reprise intégrale des territoires du Haut-Karabagh par l'Azerbaïdjan. Mais la Russie a ses intérêts propres, sa présence est théoriquement temporaire – elle est prévue pour cinq ans – et **l'Azerbaïdjan semble vouloir continuer à pousser son avantage**. Les incursions à la frontière, dont le tracé exact reste à préciser, et l'impatience de l'Azerbaïdjan à ouvrir des voies de communication traversant le territoire de l'Arménie, ont déplacé la pression du Haut-Karabagh vers le territoire arménien lui-même.

Il convient donc de **rester extrêmement attentif aux évolutions sur le terrain**, et de ne pas retomber dans l'illusion que la situation serait gelée, comme nous l'avons cru pendant 26 ans.

Par ailleurs, ce conflit ne nous concerne pas seulement parce qu'il se déroule aux portes de l'Europe, et qu'il illustre le rôle croissant de la Turquie et de la Russie dans leurs sphères d'influence historiques.

Il nous concerne aussi, dans ses modalités, car il semble annonciateur de ce que pourraient être les conflits futurs. La « surprise stratégique » et l'avance technologique ont toujours été des facteurs de supériorité décisifs dans la guerre. Un **conflit « classique »** dans son essence peut donc s'accompagner **d'éléments novateurs** : c'est le cas de celui du Haut-Karabagh.

C'est pourquoi **il est nécessaire de tirer des enseignements, sur les plans capacitaire et opérationnel**, de ce conflit qui pourrait se révéler, non pas isolé, mais emblématique.

Il ne s'agit pas de comparer les capacités de la France et de l'Arménie, qui ne sont pas comparables, ne serait-ce que parce que la France dispose de la dissuasion nucléaire pour la protection de son territoire national. Mais il s'agit de prendre en compte de nouveaux modes d'action qui **confirment des observations faites aussi sur d'autres théâtres d'affrontement** contemporains (Syrie, Libye et Ukraine notamment).

Cette guerre a illustré, sur une durée relativement courte, ce qu'est **un conflit de haute intensité**. Elle fut marquée par un usage intense de l'artillerie, par le retour de la manœuvre, en coordination avec l'action de commandos d'infanterie. L'utilisation des **drones** a été souvent mise en avant : leur apport a en effet été **déterminant, mais ils n'ont pas agi seuls**. **Les drones se sont inscrits dans un dispositif plus global** de conquête de la supériorité des feux qui a parfaitement fonctionné au profit de l'Azerbaïdjan. Au nombre de ces drones, on trouve des **munitions télé-opérées**, qui cumulent les avantages des missiles et des drones. Leur marché est en pleine croissance. Ces munitions télé-opérées joueront sans nul doute un rôle dans les guerres à venir.

Face au système offensif azerbaïdjanais, dans lequel les drones ont joué un rôle central, les **défenses sol-air arméniennes se sont trouvées démunies**. Anciennes, datant pour certaines de l'ère soviétique, elles se sont révélées inadaptées. C'est un autre enseignement à tirer de cette guerre du Haut-Karabagh. Alors que la France conduit aujourd'hui des opérations asymétriques, elle pourrait **ne pas se trouver systématiquement, à l'avenir, en situation de supériorité aérienne**, et devoir affronter des menaces, venues du ciel, d'un type nouveau.

La guerre de haute intensité est, enfin, **une guerre logistique et économique**, qui implique de disposer d'une certaine masse d'équipements « consommables », et de munitions. Dans un contexte budgétaire contraint,

la France a fait le choix d'équipements de très haute technologie, qui sont un facteur de développement de son industrie, et en font une puissance militaire de premier plan en Europe et dans le monde. Mais la guerre de haute intensité implique de s'intéresser **aussi à la masse, à la rusticité, et à la soutenabilité de l'effort dans le temps.**

La crise du covid-19 a d'ailleurs posé des questions similaires, qui ont trait aux problématiques de résilience et d'autonomie stratégique de la nation en temps de crise.

La guerre de haute intensité implique, enfin, d'accepter l'éventualité de **pertes humaines** plus importantes que celles que nous subissons actuellement au cours de nos opérations.

Cette guerre du Haut-Karabagh est donc l'occasion de s'interroger : **dans un contexte au moins partiellement similaire, serions-nous prêts ?**

PREMIÈRE PARTIE - ENSEIGNEMENTS GÉOPOLITIQUES : LE CAUCASE, UNE RÉGION SOUS INFLUENCES

I. UNE GUERRE DÉCLENCHÉE PAR L'AZERBAÏDJAN ET LA TURQUIE

Le conflit de 2020 a renversé le rapport de force entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans le Caucase du sud. Après presque 30 ans d'impasse du processus de négociation, l'Azerbaïdjan a choisi le recours à la force pour faire évoluer la situation sur le terrain. La Turquie a joué un rôle essentiel dans ce basculement du rapport de forces.

A. UN PROCESSUS DE NÉGOCIATION DANS L'IMPASSE

1. Retour sur la première guerre

L'histoire du Caucase du sud fut marquée par la domination des puissances voisines, perse, russe et ottomane. Cette histoire complexe laisse le champ libre à des lectures diverses, donnant lieu, de la part des Arméniens et des Azerbaïdjanais, à des récits identitaires distincts.

Alors que les tensions étaient déjà extrêmes, aux lendemains du génocide arménien de 1915, et du massacre de 20 000 Arméniens à Chouchi en 1920, la politique soviétique des nationalités a conduit à pérenniser les dissensions. En 1921, sous l'impulsion de Staline, le Haut-Karabagh, bien que très majoritairement peuplé d'Arméniens, a été rattaché à la république socialiste soviétique d'Azerbaïdjan dont il est devenu une région autonome (*oblast*). Malgré l'absence de continuité territoriale, l'Azerbaïdjan bénéficiait également du rattachement d'une enclave, le Nakhitchevan. Staline aurait alors voulu faire de l'Azerbaïdjan un modèle, pour attirer la Turquie et les pays musulmans vers le camp communiste, dans l'esprit du Congrès de Bakou (1920) dont l'objet était d'étendre la révolution aux peuples d'Orient.

Le Caucase était ainsi modelé par les luttes d'influence entre le monde russe et le monde turc, selon un schéma qui a conservé, un siècle plus tard, une certaine actualité.

Lors du dernier recensement (1989), le Haut-Karabagh (4 400 km²) comptait 188 000 habitants, dont environ 145 000 Arméniens (77 %), 40 000 Azéris (21 %) et 3 000 Russes.

La fin de l'ère soviétique a réveillé les tensions interethniques dans un contexte d'affaiblissement du pouvoir central. En 1988, lors de grandes manifestations, la population du Haut-Karabagh, et son parlement, ont demandé le rattachement du territoire à l'Arménie, refusé par les instances de l'URSS. Les massacres des Arméniens de Soumgaït (1988) et de Bakou

(1990) ont provoqué un profond traumatisme, rappelant les heures les plus sombres de l'histoire du peuple arménien.

Lors du référendum du 10 décembre 1991, 99 % des habitants du Haut-Karabagh se sont prononcés pour l'indépendance.

Les autorités azerbaïdjanaises refusant toute idée d'indépendance ou de rattachement à l'Arménie, la chute de l'URSS a entraîné une guerre qui a duré jusqu'en 1994 et dont le bilan a été très lourd : 30 000 morts, 700 000 Azerbaïdjanais déplacés qui ont vécu dans des conditions matérielles très difficiles pendant 30 ans. Cette guerre a de nouveau causé de profonds traumatismes. Les Azerbaïdjanais ont dénoncé les massacres de Khodjaly (1992).

À l'issue du conflit, l'Arménie contrôlait le Haut-Karabagh, ainsi que sept districts azerbaïdjanais entourant cette région, soit en tout 14 000 km², ce qui représente 15 % de la superficie de l'Azerbaïdjan.

Cette situation a créé un ressentiment profond au sein de la société azerbaïdjanaise, probablement sous-estimé en Occident. L'Azerbaïdjan attend de l'Arménie des informations sur près de 4 000 civils azerbaïdjanais disparus pendant cette guerre. La recherche des civils disparus et la situation des personnes déplacées n'ont cessé de nourrir ce ressentiment et d'attiser une volonté de revanche, parfois comparée à celle engendrée par la perte de l'Alsace-Lorraine par la France à la suite de la guerre de 1870.

2. L'échec de plus de deux décennies de négociations

En 1993, le Conseil de Sécurité des Nations unies a adopté quatre Résolutions¹ sur le conflit du Haut-Karabakh, dans lesquelles il a réaffirmé les principes de souveraineté et d'intégrité territoriale de tous les États de la région, a appelé au retrait de toutes les forces d'occupation et a exprimé son soutien au processus de paix initié dans le cadre du Groupe de Minsk de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

En mars 1992, la CSCE a en effet décidé de réunir les parties au conflit lors d'une conférence internationale à Minsk. Cette conférence n'a jamais eu lieu, faute d'accord, mais le format est resté pour l'organisation de réunions préparatoires. Le « Groupe de Minsk » réunit ainsi depuis près de trente ans les pays impliqués, aux côtés de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, dans la recherche d'une solution négociée au conflit.

Suite au Sommet de Budapest (1994), et à la transformation de la CSCE en OSCE (1^{er} janvier 1995), la présidence en exercice de l'OSCE a donné un mandat² en quinze points aux coprésidents du Groupe de Minsk.

¹ Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies n° 822 (30 avril 1993), 853 (29 juillet 1993), 874 (14 octobre 1993), 884 (12 novembre 1993).

² Mandat du 23 mars 1995.

Le Groupe de Minsk comprend aujourd'hui 11 membres permanents, soit l'Allemagne, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Finlande, l'Italie, la Suède (qui préside actuellement l'OSCE) et la Turquie, auxquels il faut ajouter les membres de la « troïka » tournante de l'OSCE. La coprésidence du Groupe de Minsk, qui était elle aussi tournante, à ses débuts, est devenue une co-présidence fixe assumée par les États-Unis, la France et la Russie.

Plusieurs plans de paix ont été successivement négociés. Un succès a paru proche lors du sommet de Key West, aux États-Unis, en 2001. En 2007, les trois pays co-présidents ont présenté à Madrid une série de principes fondamentaux pour le règlement du conflit, mis à jour en 2009.

Ces principes de Madrid demeurent une base intéressante :

- retour des territoires entourant le Haut-Karabagh sous le contrôle de l'Azerbaïdjan ;
- statut intérimaire pour le Haut-Karabagh offrant des garanties de sécurité et d'autonomie ;
- mise en place d'un corridor reliant l'Arménie au Haut-Karabagh ;
- détermination future du statut juridique définitif du Haut-Karabagh par une expression de volonté juridiquement contraignante ;
- droit de toutes les personnes déplacées à l'intérieur du pays et de tous les réfugiés de retourner à leur ancien lieu de résidence ;
- octroi de garanties internationales de sécurité comprenant une opération de maintien de la paix.

La France a été à l'initiative d'un nouveau rapprochement, en 2014 : *« L'idée était de demander aux deux présidents, azerbaïdjanais et arménien, de faire des déclarations publiques et croisées : le président arménien acceptait l'évacuation de territoires et, en échange, le président azerbaïdjanais acceptait de reconnaître la validité du vote qui aurait lieu sur le futur du Haut-Karabagh »*¹.

En 2015, un nouveau plan a été élaboré sous l'égide des Russes. Ce plan prévoyait la restitution de territoires, un statut intermédiaire pour le Haut-Karabagh, un déploiement international, l'ouverture de voies de communication.

Parallèlement à ces tentatives de règlement politique, le Groupe de Minsk a également travaillé sur des « mesures de confiance » concernant l'échange de données sur les disparus de la guerre et la restitution des corps, en lien avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

En avril 2016, des affrontements ont fait au moins 180 morts dans les deux camps.

¹ Audition de M. Pierre Andrieu, ambassadeur, ancien co-président français du Groupe de Minsk de l'OSCE, Assemblée nationale, 1^{er} décembre 2016.

Au cours des années 2018 et 2019, malgré une situation stable sur le terrain, les négociations se sont progressivement enlisées. Le nouveau Premier ministre arménien, M. Nikol Pachinian, porté au pouvoir par la « révolution de velours » de 2018, est l'un des premiers dirigeants arméniens non originaire du Haut-Karabagh. Ayant déclaré, lors d'un discours à Stepanakert, à l'été 2019, que « *le Haut-Karabagh, c'est l'Arménie, point* », il a ainsi indirectement fermé la porte aux négociations. Les Azerbaïdjanais se sont eux aussi progressivement désengagés d'une négociation qui leur paraissait ne faire qu'entériner le *statu quo* et ne semblait plus susceptible de déboucher sur un règlement du conflit.

Pour qu'une médiation fonctionne, encore faut-il que les deux parties soient prêtes à un rapprochement. L'échec du Groupe de Minsk était difficilement évitable, à partir du moment où les deux parties n'étaient pas prêtes à avancer vers un compromis. Cet échec est devenu inéluctable dès lors que l'une des deux parties a choisi le recours aux armes.

B. UNE GUERRE MÉTICULEUSEMENT PRÉPARÉE

1. Une guerre voulue par l'Azerbaïdjan

Des affrontements initiaux ont eu lieu en juillet 2020, qui ont fait plusieurs victimes des deux côtés, dont un général azerbaïdjanais. La guerre a ensuite duré 44 jours, du 27 septembre au 10 novembre 2020. Elle a tué environ 8 000 soldats (6 000 à 10 000 selon les sources) ainsi qu'environ 150 civils.

Ces six semaines de combats ont donné une victoire sans ambiguïté à l'Azerbaïdjan, qui a reconquis une partie du territoire du Haut-Karabagh (environ un tiers), a atteint la ville de Chouchi / Choucha et a reconquis par la force quatre des sept districts entourant le Haut-Karabagh, qui étaient sous le contrôle de l'Arménie depuis la précédente guerre (Fizouli, Djebraïl, Zanguilan et Koubatli).

Ce conflit était inattendu. Il a, en outre, surpris par son intensité.

L'issue du conflit, nettement en faveur de l'Azerbaïdjan, est considérée comme une « surprise stratégique », alors que les forces arméniennes l'avaient assez largement emporté dans les années 1990. L'offensive des forces azerbaïdjanaises de 2016, qui leur avait permis de reprendre un village, ne laissait pas présager une guerre totale telle que celle de l'automne 2020.

Cette guerre aurait pourtant pu être mieux anticipée. En effet, le déséquilibre économique entre les deux pays s'était progressivement traduit par un déséquilibre de leurs capacités militaires. Grâce aux revenus de son économie pétrolière, l'Azerbaïdjan dispose d'un budget de défense notablement plus important que celui de l'Arménie.

Ainsi, d'après le SIPRI :

- en 2020, les dépenses militaires de l'Arménie représentaient 4,9 % de son produit intérieur brut (PIB) et celles de l'Azerbaïdjan 5,4 %. Cette part était, dans les deux cas, significativement plus élevée que la moyenne des dépenses militaires mondiales (2,4 % du PIB).
- Toutefois, les niveaux de dépenses militaires en termes absolus diffèrent sensiblement entre les deux pays : en 2020, l'Arménie a dépensé 634 M\$ pour sa défense et l'Azerbaïdjan 2 238 M\$.
- Les niveaux d'importations d'armes des deux pays sont également très asymétriques : sur la période 2011-2020, le volume¹ des importations d'armes de l'Azerbaïdjan est 8,2 fois supérieur au volume des importations d'armes de l'Arménie, le principal fournisseur des deux pays étant la Russie. Israël a progressivement pris une part croissante dans les importations azerbaïdjanaises. Sur la période 2016-2020, 94 % des importations d'armes arméniennes provenaient de Russie tandis qu'Israël fournissait 69 % des importations d'armes de l'Azerbaïdjan.

L'asymétrie des soutiens extérieurs était également notable : tandis que le soutien turc à l'Azerbaïdjan n'a fait que se renforcer, le soutien russe à l'Arménie s'est éteint, après l'arrivée au pouvoir, en 2018, d'un nouveau Premier ministre issu d'une révolution populaire, souhaitant rééquilibrer les relations extérieures de l'Arménie en se rapprochant de l'Europe.

L'Azerbaïdjan a donc progressivement choisi d'abandonner le processus de négociation et de trancher le différend territorial sur le Haut-Karabagh par la voie militaire.

Face à cette situation, il est regrettable que le gouvernement français ait, initialement, cru devoir adopter une position de « neutralité ». En effet, M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, a semblé hésiter, du moins dans un premier temps, à condamner l'offensive azerbaïdjanaise (*« Il y a enfin une exigence, mesdames, messieurs les sénateurs, celle de l'impartialité. En effet, c'est la condition de notre crédibilité de médiateur. »*)². **L'impartialité que la France s'impose en tant que co-présidente du Groupe de Minsk est une impartialité qui s'applique à la négociation. Elle n'avait pas vocation à perdurer dès lors que l'une des parties avait fait le choix de faire prévaloir sa position par le recours aux armes.**

Des déclarations ultérieures ont fort heureusement permis de sortir de cette « neutralité », notamment les déclarations du Président de la République demandant un accord qui *« préserve les intérêts de l'Arménie »* et appelant la Turquie à *« mettre fin à ses provocations »* (10 novembre 2020).

¹ P. Wezeman, A. Kuimova, J. Smith, *Stockholm International Peace Research Institute (2021)*. Les données reflètent le volume des livraisons d'armes et non la valeur financière des transactions, selon une méthodologie propre au SIPRI.

² Sénat, *Questions au Gouvernement*, 14 octobre 2020.

2. Le rôle déterminant de la Turquie

La Turquie est aujourd'hui le plus proche allié de l'Azerbaïdjan. Le président azerbaïdjanais, Ilham Aliev, estime qu'« *il n'y a pas deux pays plus proches dans le monde* ». Toutefois, le slogan « *une nation, deux États* » de l'ancien président azerbaïdjanais Heydar Aliev doit probablement être relativisé, du fait de différences notables : l'Azerbaïdjan est un pays majoritairement chiite et non pas sunnite ; c'est un État qui demeure laïque, très marqué par le sécularisme soviétique.

La proximité entre la Turquie et l'Azerbaïdjan s'explique pour des raisons identitaires, mais aussi pour des raisons économiques : « *Il faut ici bien voir que l'Azerbaïdjan est un grand producteur et exportateur d'hydrocarbures, quand la Turquie est le 5^e importateur mondial d'hydrocarbures et une étape indispensable dans leur processus d'exportation vers le marché européen (...). La coopération économique turco-azérie est particulièrement visible dans la géopolitique des oléoducs et gazoducs construits entre les deux pays, dont les principaux sont l'oléoduc BTC (Bakou-Tbilissi-Ceyhan), inauguré en 2005, et le gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum, ouvert en 2006. De plus, cette coopération est amenée à se renforcer dans le futur, car, dans le cadre de la stratégie de diversification de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne, les principaux projets de gazoducs pour importer le gaz azéri de la mer Caspienne ont comme point de départ la Turquie, comme le gazoduc TAP (Trans Adriatic Pipeline) qui devrait être achevé d'ici la fin d'année.* »¹

La Turquie a contribué, au cours des mois qui ont précédé le conflit, à la préparation et à la transformation de l'armée azerbaïdjanaise.

D'après de nombreuses sources, dont l'Observatoire syrien des droits de l'homme (OSDH), la Turquie a, en outre, déployé des mercenaires syriens, en appui des forces azerbaïdjanaises. La France a confirmé l'envoi de ces djihadistes syriens, dénoncé par le Président de la République début octobre. Les incertitudes sont grandes quant au nombre et à l'emploi de ces mercenaires. L'OSDH évalue leur nombre à environ 1 500 ou 2 000. La plupart seraient revenus en Syrie à l'issue du conflit. Embauchés pour un salaire de 2 000 \$ par mois, ils auraient participé aux combats les plus meurtriers, notamment dans les zones urbaines.

La Turquie était connue depuis longtemps pour son *soft power* régional, c'est-à-dire sa capacité d'influence économique, culturelle, religieuse. Elle a démontré, au cours des dernières années, la réalité de son *hard power* et l'efficacité de ses capacités militaires. Alors que la Turquie n'était plus intervenue militairement en dehors de son territoire depuis l'invasion de Chypre (1974), elle l'a fait successivement en Syrie (2016) puis en Libye (2019), avant de jouer un rôle décisif dans le conflit du

¹ *Les relations turco-azéries : « Une nation, deux États » ?* par Florent Parmentier, Eurasia Prospective, 15 octobre 2020.

Haut-Karabagh, qui lui a permis d'étendre son influence en direction du Caucase. Faut-il pour autant en déduire l'existence d'un grand dessein néo-ottoman ?

Chacune des interventions militaires turques récentes a répondu à une logique propre (problématique kurde, rivalités en Méditerranée orientale...). Soutenir l'Azerbaïdjan permet à la Turquie d'étendre son influence politique et sa présence économique dans le Caucase, région clef reliant la mer Caspienne à la mer Noire, où la Russie et l'Iran ont également des aspirations. Ainsi, à défaut peut-être d'un grand dessein panturc, se manifeste au minimum un très grand opportunisme, le Président Erdogan saisissant toute occasion de se faire entendre sur la scène internationale et de satisfaire un électorat conservateur et nationaliste, masquant ainsi au passage les difficultés économiques de son pays. Ce climat risque de s'installer durablement à l'approche de 2023 (année des prochaines élections présidentielles et législatives et centenaire de la République turque).

En tant qu'alliée de l'Azerbaïdjan, la Turquie pourrait jouer un rôle constructif, d'autant qu'elle est membre du Groupe de Minsk (mais non de sa co-présidence). Cette question doit en tout état de cause figurer à l'agenda de nos relations avec la Turquie, dans toutes les enceintes pertinentes : relations bilatérales, dialogue UE-Turquie, OTAN, afin de faire pression sur la Turquie pour qu'elle use de son influence dans un sens favorable à la paix.

Le succès turc dans ce conflit en fait un acteur régional clef. Son influence est toutefois contrebalancée par celle de la Russie, principal artisan du cessez-le-feu, dont le rôle est aujourd'hui central.

II. UNE SITUATION INSTABLE SOUS CONTRÔLE DE LA RUSSIE

A. UNE SITUATION NON STABILISÉE

1. L'Arménie sous le choc

La déclaration tripartite du 9 novembre 2020 a permis de stopper l'avancée azerbaïdjanaise. Elle entérine la défaite arménienne, ce qui a provoqué un choc en Arménie et au Haut-Karabagh, alors que la population espérait encore une victoire.

Environ un tiers du territoire du Haut-Karabagh, dont la ville de Chouchi (Choucha pour les Azerbaïdjanais) est désormais sous contrôle azerbaïdjanais, de même que les sept districts conquis par les Arméniens pendant la première guerre, dont quatre ont été repris par la force et trois ont été restitués en application de la déclaration tripartite du 9 novembre 2020.

La sécurité des territoires demeurant sous administration des autorités du Haut-Karabagh repose entièrement sur les forces russes, de même que la sécurité de la seule voie de communication entre l'Arménie et le Haut-Karabagh (le couloir de Latchine).

Entre septembre et novembre 2020, 100 000 Arméniens environ ont quitté la région touchée par le conflit. Les trois-quarts seraient aujourd'hui rentrés, sur le territoire restant sous administration arménienne. 27 000 personnes environ seraient sans abri, sur le territoire du Haut-Karabagh ou en Arménie, après avoir fui les territoires reconquis par l'Azerbaïdjan.

Cette guerre est à l'origine d'un profond traumatisme. 4 000 soldats au moins sont morts côté arménien, souvent des soldats très jeunes (18-19 ans), qui effectuaient leur service militaire. Cette classe d'âge est très lourdement touchée, d'autant que le bilan pourrait en réalité être beaucoup plus lourd que ce qu'indiquent les chiffres officiels. Des milliers de blessés graves sont à déplorer.

La diffusion d'images et de vidéos particulièrement violentes a créé un climat de terreur. Les Arméniens dénoncent des crimes de guerre, confirmés par des ONG telles qu'*Human Rights Watch* et *Amnesty International* (utilisation d'armes à sous-munitions, de bombes au phosphore). De fait, ni l'Arménie ni l'Azerbaïdjan ne sont parties à la Convention d'Oslo de 2008, entrée en vigueur en 2010, qui interdit l'emploi des armes à sous-munitions.

Cette défaite majeure a fortement fragilisé le gouvernement du Premier ministre Nikol Pachinian. Elle a entraîné d'importantes manifestations et provoqué le limogeage, en février, du chef d'état-major des armées, qui avait demandé le départ du Premier ministre. Ce dernier a démissionné le 25 avril 2021, convenant de la tenue d'élections anticipées le 20 juin 2021. Ces élections ont été rendues possibles par deux votes négatifs entraînant la dissolution du Parlement le 10 mai 2021. Les élections ont eu lieu sur la base d'un scrutin proportionnel avec listes nationales. Elles ont vu s'affronter 26 listes, dans un climat de grande incertitude, le principal rival de Nikol Pachinian ayant été, dans cette élection, l'ancien président Robert Kotcharian.

Les Arméniens ont toutefois choisi de ne pas revenir à la période antérieure à la « révolution de velours ». Le premier ministre arménien Nikol Pachinian a obtenu une majorité nette (54 %) loin devant son principal adversaire (21 %). Ce résultat permet d'éviter un second tour et renforce la légitimité du Premier ministre en place.

Il faut espérer que ce résultat donnera à l'Arménie les moyens de surmonter la crise profonde ouverte par la défaite de novembre 2020 et qu'il contribuera à réunifier le pays alors que la société est en désarroi et très polarisée.

L'Arménie est dans une situation de grande vulnérabilité, aggravée par la perte de confiance de la population dans les autorités du pays. De nombreux Arméniens sont tentés par l'émigration, notamment la partie la plus jeune et la plus éduquée de la population. L'optimisme des lendemains de la révolution de velours est déjà loin. Une émigration massive serait un facteur d'affaiblissement supplémentaire.

Aux yeux de beaucoup, aujourd'hui, « tout est possible ». Dans ce contexte, le soutien de la France est essentiel.

2. L'Azerbaïdjan tenté de profiter de son avantage ?

Paradoxalement, au cours des dernières semaines, la question du Haut-Karabagh semble presque passée au second plan dans le débat public en Arménie. La recherche des responsabilités des uns et des autres dans la défaite a pris le dessus. Mais surtout, huit mois après le cessez-le-feu, la pression azerbaïdjanaise s'est déplacée du Haut-Karabagh vers le territoire arménien lui-même.

Cette pression nouvelle est double.

- **Elle porte, d'une part, sur la frontière entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.** La restitution par l'Arménie des districts qu'elle occupait rend de nouveau effective une frontière oubliée, correspondant à la limite administrative qui existait à l'intérieur de l'URSS entre les Républiques d'Arménie et d'Azerbaïdjan. Les restitutions de trois districts, prévues par la déclaration de novembre, se sont déroulées dans le calme, sans contestations de la part de l'Arménie. Mais, dans la nuit du 11-12 mai 2021, au lendemain de la dissolution du parlement arménien, environ 250 soldats azerbaïdjanaïens ont pris des positions dans les régions arméniennes de Syunik (notamment autour du lac Sev) et de Guegharkunik. Ces incursions ont été condamnées par la France et par les États-Unis.
- **L'Azerbaïdjan exerce, d'autre part, une forte pression en faveur de l'ouverture rapide d'axes de communication à travers le territoire de l'Arménie.** Il s'agit de rouvrir ou de réaménager des voies terrestres et des voies ferrées qui existaient à l'époque soviétique. L'Azerbaïdjan souhaite en particulier rouvrir les communications, à travers le territoire arménien, avec son « exclave » du Nakhitchevan, conformément au point 9 de la déclaration du 9 novembre 2020¹. Ce point 9 prévoit un contrôle des voies de communication par le FSB russe. Sur ce sujet, comme sur celui des frontières, l'Azerbaïdjan semble vouloir tirer parti, autant que possible, d'un rapport de forces clairement à son avantage, alors que le pouvoir en Arménie a été affaibli par la défaite puis par le processus électoral. Certains estiment

¹ Déclaration figurant en annexe au présent rapport.

que l'espace qui sépare l'Azerbaïdjan de son exclave du Nakhitchevan, soit environ 70 km par la route, serait menacé d'avancées supplémentaires de la part de l'Azerbaïdjan, notamment dans la région de Syunik qui forme un couloir assez étroit, au sud de l'Arménie, en direction de l'Iran.

L'attitude des autorités azerbaïdjanaises et turques n'est pas de nature à calmer les esprits. Certains discours aux accents nationalistes sont particulièrement préoccupants.

L'ouverture d'un « parc des trophées », célébrant la victoire militaire de l'Azerbaïdjan, a suscité l'émoi dans le monde entier, en raison de choix de représentation et de mise en scène particulièrement choquants, alors que de très nombreuses familles sont endeuillées par ce conflit meurtrier.

Par ailleurs, le président Ilham Aliev a déclaré, à plusieurs reprises, au cours des dernières années, que les régions arméniennes du Zanguezour et d'Erevan étaient des « terres historiques » de l'Azerbaïdjan.

On peut dès lors légitimement craindre que l'Azerbaïdjan ne soit tenté de pousser plus loin l'avantage acquis lors de la guerre du Haut-Karabagh, du moins dans la mesure du possible compte tenu de l'alliance entre l'Arménie et la Russie au sein de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC).

B. LA RUSSIE, PUISSANCE MÉDIATRICE OU PARTIE PRENANTE ?

1. La déclaration du 9 novembre 2020, un succès pour la Russie

L'appartenance de l'Arménie à l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) ne lui a pas permis d'obtenir l'appui militaire des Russes dans le conflit, ceux-ci considérant le Haut-Karabagh comme hors du champ de la clause d'assistance mutuelle du traité. La proximité entre l'Arménie et la Russie a néanmoins donné un rôle central à la diplomatie russe, qui a obtenu l'arrêt de l'avancée des forces azerbaïdjanaises.

La relation entre l'Arménie et la Russie s'est distendue depuis l'arrivée au pouvoir de Nikol Pachinian en 2018. Néanmoins, les Russes ont fondamentalement intérêt au maintien d'un certain équilibre entre les parties au conflit, pour contenir l'influence turque.

Pour beaucoup d'observateurs, il s'agit d'une nouvelle illustration de la « diplomatie de la faiblesse » russe : la Russie profiterait des différends existant dans les marches de son ancien empire pour se rendre indispensable, voire pour s'implanter durablement. Elle ne rechercherait donc pas un règlement durable mais plutôt le maintien d'une certaine instabilité qui lui permettrait de se maintenir en position d'arbitre.

La déclaration tripartite des dirigeants russe, azerbaïdjanais et arménien (9 novembre 2020), qui a mis fin aux combats, comporte 9 points :

1. Cessez-le-feu ;
2. Restitution du district d'Aghdam ;
3. Déploiement de forces de maintien de la paix russes, composées de 1960 militaires dotés d'armes de petit calibre, 90 véhicules blindés et 380 véhicules ou équipements spéciaux, le long de la ligne de contact dans le Haut-Karabakh et le long du corridor de Latchine ;
4. Stationnement des forces russes pour une durée de 5 ans, reconduite tacitement pour une durée supplémentaire de 5 ans, si aucune des Parties ne déclare dans un délai de 6 mois avant l'expiration de ce délai son intention d'y mettre fin ;
5. Mise en place d'un centre de maintien de la paix chargé du contrôle du cessez-le-feu ;
6. Restitution des districts de Kelbadjar et de Latchine, le corridor de Latchine, d'une largeur de 5 km, restant sous le contrôle des forces russes.
7. Retour des personnes déplacées et des réfugiés sous le contrôle du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ;
8. Échange des prisonniers de guerre, des otages, des autres personnes détenues et des dépouilles des victimes ;
9. Rétablissement des relations économiques et des voies de communication, contrôle des voies de communication par les organes du Service de gardes-frontières du Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB).

Pour mettre en œuvre le point 9 sur l'ouverture des voies de communication, une seconde déclaration a été adoptée le 11 janvier 2021 à Moscou. Celle-ci prévoit la mise en place d'un groupe de travail réunissant les vice-Premiers ministres des trois pays. Ce groupe de travail devait remettre, avant le 1^{er} mars 2021, une liste et un calendrier de mesures de remise en état et de construction de nouvelles infrastructures de transport. Le processus n'a pour le moment pas abouti.

2. Le rôle clef de la Russie dans son ex-empire

La déclaration du 9 novembre 2020 était évidemment bienvenue puisqu'elle a permis de faire taire les armes. **Mais cette déclaration n'énonce aucun objectif final. Elle ne prévoit aucun cadre de négociation pour parvenir à un règlement durable du conflit.**

Cette déclaration est davantage qu'un cessez-le-feu, mais beaucoup moins qu'un accord de paix. L'absence de perspectives politiques tend à accréditer l'hypothèse d'un certain manque d'intérêt des Russes pour

un règlement politique durable du conflit. **La présence des forces russes pourrait s'inscrire dans le long terme**, probablement au-delà des cinq ans prévus par la déclaration tripartite, car leur départ pourrait signifier une reprise du conflit, si aucune autre force de maintien de la paix n'était mise en place.

Aujourd'hui, les troupes de maintien de la paix russes sont de fait les uniques garantes de la sécurité du territoire du Haut-Karabagh. La « tutelle » sur ce territoire est entièrement passée de l'Arménie à la Russie, nouveau protecteur. Dès lors, la Russie a-t-elle vraiment intérêt au règlement d'un conflit qui la place en position de médiateur indispensable ?

La Russie possède en Arménie la base de Gyumri, plus grande base militaire russe à l'étranger (3 000 militaires, voire jusqu'à 5 000 selon les sources).

Théoriquement, ce sont 2 000 soldats russes qui sécurisent le Haut-Karabagh en vertu de la déclaration du 9 novembre 2020. Ils seraient en réalité sensiblement plus nombreux. Un centre humanitaire, créé en appui, à Stepanakert, rassemble environ 3 000 personnes (civils et militaires) sous l'autorité des Russes. Le FSB a une mission de sécurisation des voies de communication. Au total, en comptant les forces russes présentes dans les républiques séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du sud, **on peut estimer à 20 000 l'effectif des forces russes dans les trois États du Caucase du sud.**

La Russie a toujours été très présente dans cette région qu'elle a conquise au début du dix-neuvième siècle (annexion des khanats d'Azerbaïdjan en 1813, puis de ceux d'Erevan et de Nakhitchevan en 1828, fondation des trois républiques socialistes soviétiques de Géorgie, d'Arménie et d'Azerbaïdjan en 1920-1921).

Il est possible que la Russie soit davantage présente aujourd'hui dans le Caucase qu'elle ne l'était à la fin de l'URSS.

L'influence de la Turquie ne vient contrebalancer que partiellement ce constat. **La Turquie effectue une percée dans une région historiquement dominée par les empires russe et perse.** Mais, contrairement à la Russie, elle est peu présente militairement. La Russie l'a associée au **centre de contrôle du cessez-le-feu** prévu par le point 5 de la déclaration du 9 novembre 2021. Situé à Aghdam, ce centre est opérationnel depuis le 30 janvier. **La Turquie confirme ainsi son rôle dans la région mais de façon limitée.** Le centre de contrôle du cessez-le-feu, qui compte environ 120 soldats, mène des missions d'observation à distance qui ne sont en rien comparables à la mission de maintien de la paix des forces russes, déployées le long de la ligne de contact, du corridor de Latchine et des voies de communication.

Enfin, **le condominium russo-turc dans la région s'exerce au détriment de l'Iran, qui est plutôt perdant dans ce conflit.** Pendant toute la période soviétique, la frontière nord de l'Iran était complètement fermée. Cette frontière nord pourrait devenir un facteur d'instabilité (présence

possible de djihadistes syriens, tirs de roquettes sur le sol iranien ayant obligé l'Iran à masser des troupes pendant le conflit...). L'Iran a pris une position pro-azérie, afin de ne pas alimenter le mécontentement au sein de sa population, les Azéris étant plus nombreux en Iran qu'en Azerbaïdjan. Cette position opportuniste tardive contredit l'alliance ancienne et la proximité des liens, notamment sur le plan économique, entre l'Iran et l'Arménie.

Malgré la proximité religieuse entre l'Iran et l'Azerbaïdjan, l'Iran se méfie des liens étroits existant entre l'Azerbaïdjan et Israël. L'Iran a proposé de participer au processus de désescalade dans le conflit du Haut-Karabagh mais la Russie n'a pas donné suite à cette proposition, ne souhaitant pas un format de type « Astana » (Russie, Turquie, Iran) pour régler les questions de sécurité d'une région où elle s'estime la mieux placée pour agir.

La Russie a donc les cartes en mains. Elle peut favoriser un règlement durable, passant par la définition d'un statut pérenne pour le Haut-Karabagh, en jouant un rôle positif d'apaisement auprès des deux parties, ou au contraire laisser perdurer une situation qu'elle pourrait considérer comme étant à son avantage. Notre dialogue avec la Russie doit être l'occasion de l'inciter à jouer un rôle constructif.

III. UN PROCESSUS DE PAIX MULTILATÉRAL À RECONSTRUIRE

Le conflit a marginalisé le Groupe de Minsk et, plus généralement, l'Occident. Le processus multilatéral est à reconstruire.

A. DE NOMBREUSES QUESTIONS EN SUSPENS

La guerre a créé de nouveaux contentieux en plus du différend territorial déjà existant qui n'est, en rien, réglé. Un cadre de règlement global, multilatéral, demeure nécessaire. Le Groupe de Minsk peut fournir ce cadre, à condition que les parties le souhaitent et que la Russie accepte l'implication d'autres puissances, susceptibles de contribuer au dialogue sans pour autant la concurrencer directement dans la région.

1. Des urgences humanitaires

a) *La question des prisonniers*

La question la plus sensible et la plus urgente pour l'Arménie est celle des prisonniers de guerre.

Le point 8 de la déclaration du 9 novembre prévoit : « *Il est procédé à un échange des prisonniers de guerre, des otages, des autres personnes détenues et des dépouilles des victimes* ». Le principe est donc celui d'un échange de « tous contre tous », qui concerne non seulement les prisonniers de guerre mais aussi les « otages » et les « autres personnes détenues ». Pour mémoire, la

troisième convention de Genève du 12 août 1949 définit les prisonniers de guerre comme « *les personnes qui, appartenant à l'une des catégories suivantes, sont tombées au pouvoir de l'ennemi : 1) les membres des forces armées d'une Partie au conflit, de même que les membres des milices et des corps de volontaires faisant partie de ces forces armées (...)* ».

En application de ce point 8, l'Azerbaïdjan affirme avoir libéré l'ensemble des prisonniers de guerre arméniens, soit 70 personnes. 1 500 dépouilles auraient, en outre, été restituées.

Or, en Arménie, les avocats des familles évaluent à 240 le nombre de prisonniers toujours manquants. L'inquiétude est grande sur le sort de ces prisonniers. En effet, l'ONG *Human Rights Watch* a documenté des cas de tortures et dénoncé les traitements inhumains et dégradants subis par les prisonniers de guerre arméniens dans les prisons azerbaïdjanaises, en violation de la troisième et de la quatrième Convention de Genève du 12 août 1949, respectivement sur le traitement des prisonniers de guerre et sur la protection des civils, et de la Convention européenne des droits de l'homme, auxquelles l'Azerbaïdjan est partie. Des vidéos, publiées sur les réseaux sociaux par les Azerbaïdjanais eux-mêmes, attestent de ces traitements inhumains et dégradants. Des familles sont sans nouvelles de certains prisonniers, pourtant vus par des témoins dans des prisons azerbaïdjanaises, ou identifiés dans des vidéos.

Les Azerbaïdjanais assurent, quant à eux, avoir restitué l'ensemble des prisonniers de guerre et civils détenus. Les seuls prisonniers non encore libérés seraient les soldats arméniens capturés le 26 novembre 2020, après la déclaration du 9 novembre 2020. Ils n'auraient donc pas, selon l'Azerbaïdjan, le statut de prisonniers de guerre. Il s'agit d'un groupe de 62 soldats arméniens qui seraient entrés sur le territoire azerbaïdjanais depuis l'Arménie, provoquant des combats ayant causé la mort de 4 soldats et d'un civil azerbaïdjanais. Ces prisonniers feraient l'objet d'une procédure judiciaire. À la fin mai 2021, 14 d'entre eux auraient été libérés. A ce groupe viennent s'ajouter 6 soldats arméniens capturés dans la nuit du 26 au 27 mai 2021 à la frontière entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie.

Les Arméniens estiment que ces prisonniers sont des « otages », capturés pour servir de monnaie d'échange.

En tout état de cause, le sujet des prisonniers est pour la société arménienne le sujet prioritaire. **Aucun progrès n'est envisageable sur les autres volets du conflit tant que cette question ne sera pas traitée.**

b) Les mines antipersonnel

Les mines sont le sujet prioritaire pour l'Azerbaïdjan. Le déminage est en effet un préalable indispensable à la reconstruction des territoires restitués et au retour des personnes déplacées lors de la première guerre.

L'ensemble du territoire reconquis ou restitué par l'Arménie, soit environ 10 000 km², est en effet miné. La très grande majorité des mines date du premier conflit du Haut-Karabagh. Les deux parties se renvoient la responsabilité de la pose de ces mines antipersonnel qui ont fait 22 morts et 87 blessés graves depuis le mois de novembre 2020. Deux journalistes ont été récemment tués (juin 2020). Auparavant, depuis la première guerre, la mission du Comité international de la Croix rouge (CICR) au Haut-Karabagh a dénombré 747 cas de personnes victimes de mines terrestres, dont 59 % de civils.

L'Azerbaïdjan demande à la France son assistance technique pour le déminage. Des spécialistes azerbaïdjanais, russes et turcs sont déjà présents sur place. **L'Azerbaïdjan demande également à la France d'user de son influence sur l'Arménie pour obtenir les cartes des mines qui seraient en sa possession.**

Le 12 juin 2021, 15 prisonniers ont été libérés par l'Azerbaïdjan en échange de la remise par la partie arménienne de cartes des zones minées dans le district d'Aghdam.

Même si ce genre d'échange présente le risque de susciter des « prises de gages » pour servir de monnaie d'échange, **il n'y a pas d'autre solution que d'avancer en même temps sur la question des prisonniers et sur celle des mines, qui constituent des urgences humanitaires et font légitimement figure de priorités pour les deux parties.**

Ni l'Arménie ni l'Azerbaïdjan n'ont adhéré à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel¹ (1997), à laquelle 160 États sont parties. Une trentaine d'États seulement n'ont pas adhéré à ce texte. **Le processus de négociation doit être l'occasion de demander à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan d'adhérer conjointement à la Convention.**

2. La difficile question des frontières

a) Intangibilité des frontières contre droit à l'autodétermination

Un ancien rapport du Conseil de l'Europe (1994) a résumé les positions des parties dans des termes qui restent très largement valables aujourd'hui :

« Du point de vue des autorités du Haut-Karabakh, la légitimité de la nouvelle République se fondait, d'une part, sur le droit des peuples à l'autodétermination (conformément à la constitution de l'URSS en vigueur à l'époque et aux lois qui permettaient aux populations des régions autonomes de décider elles-mêmes de leur organisation étatique au cas où la République dont elles

¹ Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction conclue le 18 septembre 1997 à Oslo et entrée en vigueur, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1999.

faisaient partie quittait l'URSS) et, d'autre part, sur la volonté exprimée par le peuple au référendum du 10 décembre 1991.

S'agissant des autorités azéries, elles refusent absolument de reconnaître toute légitimité à la République du Haut-Karabakh et le Parlement d'Azerbaïdjan a même aboli le statut d'autonomie de cette région le 26 novembre 1991. Tous les dirigeants politiques d'Azerbaïdjan défendent le principe de l'intangibilité des frontières existantes et estiment que la question du Haut-Karabakh est liée aux revendications territoriales de l'Arménie ».

En application du principe de droit international « *uti possidetis* » (« vous posséderez ce que vous possédiez déjà »), ou principe d'intangibilité des frontières, lorsque la dissolution d'un État donne naissance à plusieurs nouveaux États, les limites internes antérieures sont considérées comme faisant référence. C'est en application de ce principe que, lors de l'éclatement de l'URSS, les frontières administratives entre les différentes républiques soviétiques ont acquis le statut de frontières internationales.

Les Azerbaïdjanais mettent en avant cette intangibilité des frontières tandis que les Arméniens se prévalent du droit à l'autodétermination (droit des peuples à disposer d'eux-mêmes).

Le débat entre ces deux principes traverse l'ensemble du monde post-soviétique, de l'Europe orientale à l'Asie centrale, en passant par le Caucase, où les différends territoriaux, plus ou moins aigus, sont nombreux. Après la chute de l'URSS, les nouvelles frontières ont été délimitées en application du principe d'intangibilité. En 2008, toutefois, la Russie a tiré argument de la déclaration d'indépendance du Kosovo (2008) pour reconnaître les républiques séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du sud. En 2014, elle a annexé la Crimée après y avoir organisé une consultation populaire.

Toute remise en cause du principe d'intangibilité des frontières, au nom du droit à l'autodétermination, peut avoir des conséquences en chaîne difficilement prévisibles.

b) Des cartes incertaines

À cette concurrence des principes du droit international viennent s'ajouter **des incertitudes sur le tracé exact de certaines frontières issues des limites internes à l'URSS**. Des commissions se réunissent depuis des décennies, par exemple pour la délimitation et la démarcation des frontières dans les zones montagneuses séparant l'Arménie et la Géorgie.

S'agissant de la frontière « oubliée » entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui s'étend sur environ 400 km, et des incursions qui se sont produites depuis le 12 mai 2021 :

- les autorités azerbaïdjanaises assurent que leurs troupes n'ont fait que se positionner sur l'ancienne frontière administrative entre les deux républiques soviétiques, conformément au droit international ;

- selon les autorités arméniennes, ces positions seraient situées à 2 ou 3 km à l'intérieur du territoire arménien. Il s'agirait de points hauts d'intérêt stratégique pour l'Azerbaïdjan.

L'Arménie a saisi l'OTSC. La Russie a proposé sa médiation. Un projet de déclaration trilatérale en cours de négociation, portant également sur des villages (enclaves/exclaves générées par une frontière complexe), a été diffusé sur les réseaux sociaux. Le Premier ministre arménien a ensuite temporisé en déclarant que rien ne serait signé tant que les troupes azerbaïdjanaises ne se retireraient pas.

La France a reconnu et condamné les incursions azerbaïdjanaises, affirmant son attachement à l'intégrité territoriale de l'Arménie. **La démarcation et la délimitation de la frontière ne sauraient être réalisées par l'usage de la force.** La frontière doit faire l'objet d'une négociation entre les parties, en dehors de tout fait accompli sur le terrain. Ce processus sera long. Des mesures de confiance sont, dans l'attente, nécessaires, à commencer par **un retrait immédiat des troupes azerbaïdjanaises des zones contestées.**

3. La question du statut du Haut-Karabagh

Sous l'effet du choc et des contentieux nouveaux causés par la guerre, la question du statut du Haut-Karabagh semble presque passée au second plan.

Pour l'Azerbaïdjan, cette question du statut ne se pose pas. République unitaire, l'Azerbaïdjan ne souhaite pas que le Haut-Karabagh puisse bénéficier d'un statut particulier. L'Azerbaïdjan ne contrôle toutefois qu'environ un tiers de cette région. **À moins d'accepter une présence russe à long terme, il lui faudra bien trouver des leviers pour sortir de la situation actuelle.**

Depuis la première guerre, toute avancée des forces armées de l'une des parties s'est traduite par un exode massif de la population civile de l'autre partie. Étant donné le niveau extrêmement élevé de peur et d'incompréhension, voire de haine réciproque, une coexistence pacifique paraît à court terme difficilement envisageable.

Il ne paraît pas possible d'aboutir à une résolution pacifique sans poser, à nouveau, la question du statut du Haut-Karabagh. Cette question a, du reste, été centrale dans les travaux menés depuis trente ans par le Groupe de Minsk. Les principes de Madrid étaient fondés, pour l'essentiel, sur une restitution des 7 districts entourant le Haut-Karabagh contre la perspective d'un statut pour cette région. **Les sept districts ont désormais été restitués, sans aucune perspective de statut pour le Haut-Karabagh, ce qui modifie profondément le rapport de force.**

Le 25 novembre 2020, le Sénat a adopté une résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, portant sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh¹. L'Assemblée nationale a adopté un texte semblable quelques jours plus tard². **Cette résolution invitait le gouvernement à reconnaître la République du Haut-Karabagh, et à faire de cette reconnaissance un instrument de négociations en vue de l'établissement d'une paix durable.**

B. LE GROUPE DE MINSK, UN CADRE QUI RESTE PERTINENT

La fragilité du compromis trouvé sous l'égide de la Russie et la multiplicité des questions en suspens appellent la mise en place d'un cadre de négociations en vue d'un règlement global. Une relance du Groupe de Minsk et un accroissement de ses moyens sont nécessaires.

1. Une nécessaire relance du Groupe de Minsk...

Le 30 septembre 2020, quelques jours après le début des combats, le Conseil de sécurité des Nations unies a appelé, dans une déclaration unanime, à un arrêt immédiat des combats et au retour à un processus de négociations. Dans cette déclaration, le CSNU affirmait son soutien au « *rôle central des coprésidents (États-Unis, Russie, France) du Groupe de Minsk de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE)* ».

Le Conseil de sécurité des Nations unies est ainsi venu légitimer l'action de la co-présidence du Groupe de Minsk, en exprimant son soutien au processus et en affirmant la pertinence du cadre OSCE.

La co-présidence du Groupe de Minsk par trois membres permanents du CSNU permet d'envisager une action cohérente et complémentaire des deux institutions fondamentales pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale que sont l'ONU et l'OSCE, dans l'esprit d'une plus grande cohérence, voire de partenariats, entre l'action de l'ONU et celle des organisations régionales de sécurité.

La paix est éminemment fragile. La sécurité de la région du Haut-Karabagh repose sur la présence des forces russes, selon un schéma qui expirera dans moins de cinq ans. En l'absence d'évolution, on peut imaginer que la situation actuelle sera reconduite à l'issue du délai de cinq ans prévu par l'accord, mais les Arméniens, qui craignent de nouvelles offensives azerbaïdjanaises, n'en ont aucune garantie.

La Russie a bien sûr un rôle particulier et irremplaçable à jouer, en raison de sa proximité géographique et historique avec les parties en conflit.

¹ Résolution sur la nécessité de reconnaître la République du Haut-Karabagh n° 26 (2020-2021).

² Résolution sur la protection du peuple arménien et des communautés chrétiennes d'Europe et d'Orient, n° 520 (2020-2021).

Mais la Russie défend aussi ses propres intérêts. A l'heure actuelle, elle a probablement plus à gagner du côté de l'Azerbaïdjan, pour contrebalancer l'influence croissante de la Turquie, que du côté de l'Arménie, déjà entièrement acquise à sa cause.

Une nouvelle dynamique du groupe de Minsk est nécessaire pour redonner de l'oxygène à la négociation. Est-ce possible ? Le réengagement du groupe de Minsk nécessite une volonté conjointe des deux parties et des trois co-présidents. Le groupe de Minsk n'est jamais qu'un cadre de médiation, non contraignant, qui a besoin pour fonctionner de l'engagement et de la bonne foi de tous les participants.

Sa redynamisation semble toutefois dans l'intérêt de tous :

- elle serait dans l'intérêt évident de l'Arménie, qui gagnerait à une multilatéralisation du processus ;

- **l'Azerbaïdjan pourrait également y trouver son compte**, la situation actuelle étant peu propice à l'atteinte de ses objectifs, s'agissant du retour des réfugiés et du désenclavement économique des territoires. La guerre n'a pas réglé la question du Haut-Karabagh, qui échappe encore en grande partie à son contrôle. La présence russe est un facteur d'inquiétude, alors que les forces russes n'étaient plus présentes sur le territoire azerbaïdjanais depuis la fermeture du radar de Gabala, dernière base militaire russe en Azerbaïdjan, en 2012. L'Azerbaïdjan pourrait, en outre, avoir intérêt à améliorer une image internationale, fortement écornée, et à ne pas rester dans une relation trop exclusive avec son « grand frère » turc ;

- s'agissant de **la Russie, ses moyens ne sont pas illimités** : déjà engagée sur de multiples théâtres, elle pourrait ne pas souhaiter mobiliser durablement ses forces dans un conflit qu'elle n'a pas souhaité ;

- enfin, depuis l'élection de Joe Biden, le contexte est également favorable à un **réengagement de la diplomatie américaine**. Les positions prises au cours des dernières semaines par le département d'État, sur la question des prisonniers et sur celle des frontières, sont en phase avec les positions françaises. Les États-Unis se sont dits prêts à soutenir un processus de négociation en vue d'un règlement politique durable, dans le cadre du groupe de Minsk.

Le temps joue donc probablement en faveur d'une relance du Groupe de Minsk.

2. ... dans le cadre d'un mandat renouvelé et de moyens accrus

La relance du Groupe de Minsk serait facilitée par un réajustement du mandat des coprésidents, qui date de 1995, afin de prendre en compte la situation issue du récent conflit, sensiblement différente de celle qui prévalait en 1994.

Ce mandat de 1995 porte notamment sur la consolidation du cessez-le-feu, le développement d'une base commune de négociations, la conduite des négociations en vue d'un accord politique, la promotion de mesures de confiance, en particulier dans le domaine humanitaire et le développement d'un plan en vue du déploiement éventuel de forces multinationales de maintien de la paix de l'OSCE.

Un renforcement des moyens de l'OSCE dans ce conflit serait, par ailleurs, souhaitable. Le processus de Minsk repose en effet sur un format allégé. Il ne s'agit pas d'une mission de l'OSCE.

Par comparaison, la Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine est beaucoup plus substantielle. Elle compte en effet 1 300 personnes dont 715 observateurs sur le terrain. Cette mission contribue à observer de façon précise l'évolution de la situation et à accompagner les parties dans la mise en œuvre du processus de règlement (accords de Minsk). Quant à la mission de l'OSCE au Kosovo, elle compte environ 500 personnes sur le terrain.

Les moyens du Groupe de Minsk se résument quant à eux aux trois ambassadeurs de la coprésidence, au Représentant personnel de la présidence en exercice de l'OSCE et à quelques collaborateurs, soit en tout une quinzaine de personnes. **Le Groupe de Minsk ne dispose pas d'observateurs sur place pour élaborer sa propre évaluation de la situation.** Par ailleurs, les bureaux de l'OSCE à Bakou et Erevan ont fermé, respectivement en 2015 et 2017.

Le mandat des coprésidents comporte l'éventualité d'un déploiement d'une force de maintien de la paix. Il conviendrait d'examiner de nouveau cette possibilité. Un renforcement significatif des moyens est, à tout le moins, nécessaire, de même qu'une clarification des voies d'accès et de la liberté de mouvement au Haut-Karabagh pour les représentants de l'OSCE.

IV. UN PATRIMOINE DE L'HUMANITÉ A PROTÉGER

A. UN PATRIMOINE EN DANGER

Le patrimoine est devenu une cible dans plusieurs conflits récents. Ce phénomène a toujours existé mais il prend un relief particulier du fait de la médiatisation et de l'idéologisation des conflits.

1. Un passé douloureux

La région du Caucase est un « berceau de l'humanité », comportant des traces très anciennes d'occupation humaine et ayant donné lieu à l'éclosion de civilisations particulièrement remarquables. On y trouve des

sites très anciens, remontant à l'Antiquité, dont l'un des plus connus est celui de Tigranakert, situé au Haut-Karabagh.

Le patrimoine religieux chrétien est au cœur de l'identité arménienne. En l'absence d'État pérenne, cette identité a reposé, à travers les siècles, sur l'Église apostolique arménienne, autocéphale, qui appartient au groupe des Églises orientales non chalcédoniennes¹. Les églises et monastères arméniens forment un ensemble homogène, constituant la partie la plus remarquable d'un patrimoine multiforme. L'art arménien s'exprime également dans les « pierres à croix », appelées *khatchkars*. L'art de ces stèles a été classé par l'UNESCO au patrimoine de l'humanité en 2010.

Ce patrimoine arménien a subi d'importantes destructions au XX^e siècle, notamment en Turquie. Certaines disparitions sont l'œuvre du temps, en l'absence de restauration ; d'autres sont le résultat de destructions délibérées. Plus récemment, des destructions ont eu lieu entre 1997 et 2006 dans l'enclave azerbaïdjanaise du Nakhitchevan : 89 églises médiévales y ont disparu, ainsi que plus de 5 000 pierres à croix et 22 000 tombes².

Les Azerbaïdjanais accusent, pour leur part, les Arméniens d'avoir laissé les régions conquises lors de la guerre du début des années 1990 en ruines, après le départ de la population azerbaïdjanaise (700 000 réfugiés). Depuis 30 ans, ce sont par ailleurs, d'après les Azerbaïdjanais, environ 2 600 objets et biens culturels, ainsi que 40 000 pièces de musées et 4 millions de livres qui auraient été détruits ou transférés en dehors de ces territoires.

Les Azerbaïdjanais développent une théorie, récemment reprise par le président Ilham Aliiev, mais non reconnue par la communauté scientifique internationale, d'après laquelle une partie du patrimoine arménien ancien serait un patrimoine albanais du Caucase, antérieur à l'arrivée des Arméniens, rattaché à une autre branche du christianisme caucasien. D'après cette théorie, les Arméniens se seraient installés sur les sites de l'ancien royaume antique d'Albanie du Caucase.

Le passé suscite ainsi des accusations réciproques, particulièrement stériles, qui sont un frein à toute avancée rationnelle dans le traitement de la question du patrimoine. De part et d'autre, les rancunes sont telles qu'elles paralysent toute tentative de créer les conditions d'un dialogue sur la question de la protection du patrimoine subsistant.

2. Des inquiétudes fortes suscitées par le conflit

La déclaration tripartite du 9 novembre 2020 ne comporte aucune disposition concernant la protection du patrimoine culturel et religieux dans les régions touchées par la guerre. Bien que cela ne soit pas prévu par

¹ Églises ayant rejeté les thèses du concile de Chalcédoine (451).

² Source : ONG Terre et Culture (France-Arménie, octobre 2019).

l'accord, certains monuments emblématiques seraient néanmoins sous supervision russe, notamment le site archéologique de Tigranakert (dans le district d'Aghdam) et le Monastère de Dadivank (dans le district de Kelbadjar).

Selon un décompte établi par le Défenseur des droits arméniens, **près de 1 500 monuments arméniens seraient passés sous le contrôle de l'Azerbaïdjan après le conflit.** Parmi eux figurent **161 monastères et églises**, 345 pierres tombales historiques et 591 khatchkars.

L'Arménie dénonce depuis plusieurs mois les destructions causées par la guerre ou délibérément perpétrées après la fin de celle-ci, s'agissant par exemple de la cathédrale Ghazanchetsots, frappée par deux missiles¹, et de l'« Église verte » Saint Jean-Baptiste (Kanach Zham) de Chouchi/Choucha².

Si l'on peut espérer une préservation des monuments les plus connus, surveillés par satellites, dont la destruction susciterait la réprobation de la communauté internationale, **le risque de destruction du petit patrimoine (stèles, cimetières...) paraît en revanche élevé, de même que le risque de dénaturation de certains monuments**, par effacement des inscriptions arméniennes, la possible transformation d'églises en mosquées etc. Le 15 mars 2021, le Président Aliiev a lui-même promis la « désarménisation » d'une église du 12^e siècle de la région d'Hadrouit qu'il a qualifiée d'« albanaise ».

La situation exacte est difficile à établir, en l'absence d'observateurs internationaux impartiaux. L'accès des journalistes est difficile. Une enquête de la BBC a par exemple documenté la destruction complète d'une église dans la région de Djebraïl³. Le reportage montre également le paysage de ruines qui prévaut dans cette région depuis que les Azerbaïdjanais ont quitté leurs villes et villages au moment de la première guerre.

B. UNE INDISPENSABLE INITIATIVE INTERNATIONALE

1. Une mission de l'UNESCO

L'UNESCO a proposé, le 20 novembre 2020, d'envoyer une mission d'expertise indépendante sur place pour « *dresser un inventaire préliminaire des biens culturels les plus significatifs, comme préalable à une protection effective du patrimoine de la région* ».

Cette initiative a été portée dès l'origine par le Président de la République et par la directrice générale de l'UNESCO. Elle est soutenue par les trois pays qui assurent la co-présidence du Groupe de Minsk.

¹ Source : Human Rights Watch, 16 décembre 2020.

² Source : Le Monde, 27 avril 2021.

³ "Nagorno-Karabakh: The mystery of the missing church", BBC, 25 mars 2021.

La Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, à laquelle l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont parties, constituerait le fondement juridique de cette mission. Son article 23 dispose en effet :

« 1. Les Hautes Parties contractantes peuvent faire appel au concours technique de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture en vue de l'organisation de la protection de leurs biens culturels, ou à propos de tout autre problème dérivant de l'application de la présente Convention et de son Règlement d'exécution. L'Organisation accorde ce concours dans les limites de son programme et de ses possibilités.

2. L'Organisation est habilitée à faire de sa propre initiative des propositions à ce sujet aux Hautes Parties contractantes ».

Une réflexion est en cours à l'UNESCO pour rendre ce dispositif plus opérationnel, sur la base du deuxième protocole relatif à la convention de 1954, en date de 1999. Cette réflexion, en vue de définir un cadre pour des missions d'expertise telles que celle envisagée au Haut-Karabagh, est bienvenue, alors que l'UNESCO n'a pu agir que de façon marginale, depuis 30 ans, s'agissant tant de la situation au Haut-Karabagh (dénoncée par l'Azerbaïdjan) que de celle au Nakhitchevan (dénoncée par l'Arménie).

Les négociations sur cette mission de l'UNESCO au Haut-Karabagh ont avancé. **L'Azerbaïdjan en accepte le principe, proposant la visite de trois régions (Aghdam, Fizouli, Choucha).** L'Azerbaïdjan attend de cette mission qu'elle évalue les dommages causés pendant 30 ans à ses biens culturels.

La mission reposerait sur un nombre limité d'experts, qui auraient pour tâche d'établir un pré-inventaire et disposeraient de garanties quant à leur libre déplacement sur le territoire. **Il revient désormais à la partie arménienne de donner son accord. Des désaccords subsisteraient sur les sites visités, ainsi que sur la dénomination de la mission.**

Cette mission de l'UNESCO, même imparfaite et limitée dans son champ, est une nécessité. Elle doit être mise en place rapidement pour profiter de la dynamique positive existante, afin d'enclencher un processus. **Elle pourrait, en effet, constituer un préalable à d'autres missions.** Les parties doivent rester raisonnables dans leurs prétentions respectives. **C'est une occasion qu'il ne faut pas laisser passer d'impliquer davantage l'UNESCO dans la protection du patrimoine de la région.**

2. Une communauté internationale mobilisée

L'inquiétude est grande à travers le monde, ce qui a donné lieu à des initiatives multiples. Le *Metropolitan Museum of Art* de New York a ainsi

appelé, le 17 novembre 2021, à protéger les sites du patrimoine culturel arménien.

Le directeur du Musée de l'Ermitage a lancé un appel à Derbent, le 19 novembre 2020, proposant la création d'un système international de surveillance des monuments culturels et architecturaux du Caucase, s'agissant en particulier du Sud-Caucase (Transcaucasie), pour répondre à la gravité de la situation au Haut-Karabagh. **Une coopération entre la France et la Russie sur ce sujet pourrait être fructueuse, ces deux pays étant parmi ceux qui ont, historiquement, le plus contribué à la recherche sur le patrimoine du Caucase du sud.**

Les trois ambassadeurs co-présidents du Groupe de Minsk, qui ont déjà soulevé cette question essentielle, sont susceptibles de jouer un rôle au niveau politique et diplomatique, afin de permettre des rapprochements.

En France, l'Institut national du Patrimoine (INP) s'inscrit dans cette dynamique, en mettant en place un programme de formation des experts arméniens. Un dialogue pourrait également être engagé dans les prochains mois avec les experts azerbaïdjanais. Dans la mesure du possible, il serait utile de créer **un groupe de contact impliquant des experts internationaux susceptibles de servir d'intermédiaires afin qu'un dialogue puisse s'engager entre les deux parties.**

Le fonds Aliph (Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit), créé en 2017 à l'initiative de la France et des Émirats Arabes Unis, pourrait également agir en finançant des projets concrets. Aliph finance actuellement 79 projets dans 22 pays, avec un budget de 31 M€. Ce fonds est peu présent au Caucase mais soutient néanmoins deux projets en Géorgie.

La mobilisation de la communauté internationale doit se poursuivre dans le temps, la situation actuelle étant probablement appelée à perdurer. Il est crucial de continuer d'attirer l'attention sur le patrimoine du Haut-Karabagh et sur les dangers qu'il encourt, afin que d'éventuelles destructions ne passent pas inaperçues, qu'elles aient un coût diplomatique. Ce travail de vigilance implique une bonne connaissance de ce patrimoine, donc un travail d'inventaire à poursuivre au niveau multilatéral (UNESCO) ou par des coopérations bilatérales, en se fondant sur les nombreux inventaires et travaux de recherche déjà existants.

V. RENFORCER ET RÉÉQUILIBRER L'ACTION DE LA FRANCE ET DE L'UE NOTAMMENT DANS LE DOMAINE ÉCONOMIQUE

L'Union européenne et la France doivent renforcer et rééquilibrer leurs relations avec les pays du Caucase du sud, où prévaut aujourd'hui l'influence croissante de la Russie, mais aussi de la Turquie et de la Chine.

A. LE PARTENARIAT ORIENTAL, PARTENARIAT ÉCONOMIQUE OU GÉOPOLITIQUE ?

1. Une UE sans « boussole stratégique » dans le Caucase ?

Lancé en 2009, le Partenariat oriental vise l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine.

Ce Partenariat oriental est à géométrie variable. Il a permis la signature d'accords d'association avec l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, pays bénéficiant également d'une exemption des visas de court séjour.

Dans le Caucase, la Géorgie est le pays le plus engagé dans ses relations avec l'UE (et avec l'OTAN¹), ayant clairement choisi de renforcer sa relation avec les pays occidentaux pour contrebalancer l'influence de la Russie. La situation est moins tranchée du côté de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan.

L'Arménie a renoncé à l'accord d'association qu'elle avait commencé à négocier, à la suite de son adhésion à l'Union économique eurasiatique en 2015. En novembre 2017, elle a conclu avec l'UE un accord de Partenariat global et renforcé (qui ne comporte pas d'accord de libre-échange). L'Union européenne aide principalement l'Arménie par l'intermédiaire de l'instrument européen de voisinage, grâce auquel 200 M€ ont été alloués au pays pour la période 2017-2020. L'UE soutient les réformes internes ainsi que le secteur privé et les infrastructures. En réaction à la pandémie de covid-19, un montant de 92 millions d'euros supplémentaires a été alloué à l'Arménie.

L'UE et l'Azerbaïdjan ont conclu un accord de Partenariat et de coopération en 1999. La négociation d'un nouvel accord a pris du retard. La question de l'adhésion de l'Azerbaïdjan à l'Union économique eurasiatique n'est pas réglée, ses relations s'étant, par ailleurs, renforcée avec la Turquie. Le soutien financier de l'UE à l'Azerbaïdjan s'élève à 106 M€ sur la période 2014-2020. En réponse à la pandémie de covid-19, l'UE a accordé à ce pays une aide de 31,6 M€.

La communication conjointe de la Commission, en date du 18 mars 2020 et les conclusions du Conseil du 11 mai 2020 sur l'avenir du Partenariat oriental ont réaffirmé l'importance stratégique de cette politique. Après un sommet « virtuel » en juin 2020, un nouveau Sommet du Partenariat oriental devrait avoir lieu en décembre 2021. Cinq objectifs stratégiques sont assignés par le Conseil européen et la Commission au Partenariat oriental, au-delà de 2020 :

¹ Les trois pays du Caucase du sud (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) sont partenaires de l'OTAN. La Géorgie compte toutefois parmi les plus proches partenaires de l'Alliance. Au sommet de Bucarest, en 2008, les Alliés ont décidé que la Géorgie pourrait devenir membre de l'OTAN à condition de répondre à toutes les exigences requises (décision confirmée depuis aux sommets successifs de l'OTAN, sans pour autant que la Géorgie ne bénéficie d'un plan d'action pour l'adhésion).

- « - Des économies résilientes, durables et intégrées ;
- des institutions comptables de leurs actes, pour l'État de droit et pour la sécurité ;
- une résilience environnementale et climatique ;
- une transformation numérique ;
- des sociétés justes et inclusives. »

Les dirigeants européens ont réagi au conflit lors du Conseil européen des 1^{er} et 2 octobre 2020, exprimant leur soutien aux coprésidents du groupe de Minsk. Dans une déclaration du 19 novembre 2020, le Haut-Représentant a déclaré au nom de l'UE qu'il fallait « *redoubler d'efforts pour parvenir à un règlement négocié, global et durable du conflit, y compris en ce qui concerne le statut du Haut-Karabakh* ». Il a condamné, par ailleurs « *le recours aux armes à sous-munitions et aux armes incendiaires* ».

Le Représentant spécial de l'UE pour le Sud Caucase, Toivo Klaar, s'est rendu en Arménie et en Azerbaïdjan du 20 au 24 février puis du 10 au 14 mars 2021. Il a également été en contact avec la co-présidence du Groupe de Minsk. Trois ministres des affaires étrangères européens (Autriche, Lituanie et Roumanie) se sont rendus dans les trois pays de la région les 25 et 26 juin 2021.

Après le déclenchement des hostilités, la Commission a décidé une aide humanitaire d'un montant de 6,9 M€ en soutien aux populations affectées par le conflit. Une nouvelle aide d'un montant de 10 M€ a été décidée en mai 2021, portant le montant total de l'aide de l'UE à 17 M€.



Quant au Parlement européen, il a adopté, le 20 mai 2021, une Résolution sur la question des prisonniers de guerre.

Le conflit récent a montré que le Partenariat oriental ne pouvait être dénué d'une dimension stratégique, même s'il s'agit avant tout d'un partenariat économique et politique. Ce partenariat doit être renforcé à l'égard de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan, qui ne font pas partie du groupe de tête, constitué des pays liés à l'UE par des accords d'association (Ukraine, Géorgie, Moldavie). L'accord existant avec l'Arménie doit être pleinement exploité. Les négociations en vue d'un nouvel accord avec l'Azerbaïdjan doivent être relancées. L'UE a de réels leviers d'action en faveur de la démocratisation et du développement économique des pays du Caucase du sud, mais elle semble freinée dans son action par la crainte de susciter des tensions avec la Russie, qui n'est d'ailleurs plus le seul acteur présent dans la région, au regard de l'influence croissante de la Turquie et de la Chine. Il n'est, du reste, pas interdit d'imaginer qu'un approfondissement du Partenariat oriental, voire l'établissement de liens avec l'Union économique eurasiatique et la définition de « lignes rouges » réciproques, puisse être discuté ouvertement avec la Russie.

2. Des relations économiques déséquilibrées

Le partenariat oriental accompagne des relations économiques déséquilibrées.

L'Azerbaïdjan est un partenaire économique important, situé à un carrefour stratégique entre l'Europe et l'Asie. En 2019, les échanges commerciaux de biens de l'UE avec l'Azerbaïdjan étaient dix fois plus élevés que ses échanges commerciaux de biens avec l'Arménie. L'Azerbaïdjan fournit aux pays de l'UE 4 % de leur pétrole importé (pour mémoire, par comparaison, la Russie fournit 30 % des importations européennes de pétrole et 40 % des importations européennes de gaz).

Échanges commerciaux de biens de l'UE avec l'Arménie (2019)	Échanges commerciaux de biens de l'UE avec l'Azerbaïdjan (2019)
	
Montant des exportations vers l'Arménie : 0,8 Md€	Montant des exportations vers l'Azerbaïdjan : 1,8 Md€
Montant des importations en provenance de l'Arménie : 0,4 Md€	Montant des importations en provenance d'Azerbaïdjan : 10,6 Mds€
Solde des échanges : +0,4 Md€	Solde des échanges : -8,8 Mds€

L'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Azerbaïdjan et son premier marché à l'exportation (essentiellement dans le secteur des hydrocarbures), ainsi que son premier investisseur étranger. Les relations commerciales entre l'Azerbaïdjan et l'Italie sont particulièrement notables : **l'Italie est le premier client de l'Azerbaïdjan**, en raison de ses achats d'hydrocarbures, devant la Turquie et la Russie.

L'UE est également le plus grand marché à l'export de l'Arménie.

Les relations entre les pays de l'UE et l'Azerbaïdjan ont été marquées par l'ouverture récente du **corridor gazier sud-Européen** qui permet d'acheminer le gaz de la mer Caspienne en Europe. Ce corridor renforce la place de l'Italie comme partenaire commercial essentiel pour Bakou. Le dernier tronçon du corridor gazier sud-européen, le TAP (*Trans-Adriatic Pipeline*), a ouvert fin 2020.

Comment le gaz du Caucase arrive en Italie



«LES ÉCHOS» / SOURCE : TAP

Oléoducs et gazoducs pour l'exportation des hydrocarbures d'Azerbaïdjan

L'Azerbaïdjan dispose des 20^{èmes} réserves mondiales prouvées de pétrole (0,4% du total) et des 25^{èmes} réserves mondiales prouvées de gaz (0,5% du total) mais avec un potentiel offshore non exploré encore substantiel.

L'Azerbaïdjan exporte son brut à travers 3 oléoducs : l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC) de 1 776 km, ouvert en 2005, qui le relie à la mer Méditerranée ; l'oléoduc Bakou-Novorossisk de 1 335 km qui le relie depuis 1977 à la Mer Noire par la Russie ; et enfin l'oléoduc Bakou-Supsa, 835 km, qui le relie depuis 1999 à la Mer Noire par la Géorgie.

Le gaz naturel azerbaïdjanais est exporté à travers plusieurs gazoducs : le Bakou-Tbilissi-Erzurum (BTE) dit South Caucasus Pipeline (SCP) de 690 km mis en service en 2006 pour alimenter la Grèce et la Turquie ; le Hajiqabul (Gazi-Magomed)-Astara-Abadan vers l'Iran de 1 475 km ouvert en 2006 ; et le Hajiqabul (Gazi-Magomed)-Mozdok (Russie) de 680 km ouvert en 2009 (à flux réversible).

La priorité de l'Azerbaïdjan est la mise en œuvre du corridor gazier sud, projet d'infrastructures gazières de 3 500 km estimé à 40 Mds USD, dont près de 10 Mds USD d'engagements azerbaïdjanais. Reliant les champs gazières azerbaïdjanais aux marchés turc et européen, le corridor gazier sud comprend quatre pans : l'aménagement des champs gazières de Shah Deniz 2, l'extension du gazoduc sud-caucasien (SCPX) jusqu'à la frontière turque en passant par la Géorgie, la construction du gazoduc transanatolien (TANAP) jusqu'à la frontière grecque en traversant la Turquie, et la construction du gazoduc transadriatique (TAP) jusqu'à l'Italie en passant par la Grèce, l'Albanie et la mer Adriatique. Les livraisons de gaz naturel azerbaïdjanais vers la Turquie à travers le SCPX ont commencé dès 2018, et le TANAP a été inauguré en novembre 2019. La capacité du gazoduc de 1 850 km est de 16 Mds m³ annuels, dont 6 Mds m³ destinés au marché turc et 10 Mds au marché européen, et pourra être portée à 24 puis 31 Mds m³ annuels. Les travaux relatifs au TAP, dernier maillon de 878 km du corridor gazier sud, seraient eux terminés à 92% en janvier 2020, pour une mise en opération fin 2020.

Source : DG Trésor, 11 mars 2020

Enfin, l'Azerbaïdjan est particulièrement bien placé sur les « Routes de la Soie », au carrefour entre l'Asie et l'Occident. Le pays a investi, en particulier, pour développer le port de Bakou et la voie ferrée Bakou-Tbilissi-Kars pour l'acheminement de marchandises vers l'Europe.

Au cours de la dernière décennie, la Chine a fait preuve d'un **activisme grandissant dans le Caucase du sud**, maillon essentiel de son grand projet économique et géopolitique des « Routes de la soie ». Elle finance des projets d'infrastructure et a établi des coopérations dans le domaine de la défense. Son influence dans la région vient concurrencer celles, plus traditionnelles, de la Russie et de la Turquie. Toutefois, comme l'indique une étude de l'IFRI : « *La Russie ne nourrit probablement aucune illusion quant aux intentions chinoises réelles, mais semble s'accommoder pour le moment d'un entrisme chinois grandissant dans son étranger proche. Les activités que la Chine y déploie servent en effet ses intérêts de court terme : consolidation de pouvoirs et de pratiques autoritaires et affaiblissement de l'influence des démocraties occidentales* »¹.

Réseau transcaspien de transport international (rail + ferry)



Source : TITR (Trans-Caspian International Transport Route)

¹ La Chine dans les pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud - Un entrisme sur la pointe des pieds, Notes de l'IFRI, Nadège Rolland, décembre 2018.

L'Arménie demeure, quant à elle, quelque peu marginalisée dans ce grand schéma. L'Union européenne participe au désenclavement de l'Arménie, en finançant l'amélioration des échanges et du transit d'énergie entre l'Arménie et la Géorgie, notamment en reliant l'Arménie au réseau électrique de l'UE. L'UE a, par ailleurs, paraphé un accord global sur le transport aérien entre l'UE et l'Arménie.

Cette action de l'UE en faveur du désenclavement de l'Arménie doit être poursuivie et renforcée, afin de mieux intégrer ce pays aux réseaux d'échanges internationaux.

B. LA FRANCE, PUISSANCE CONCILIATRICE ?

La France a des relations d'amitié de longue date avec l'Arménie mais ses relations économiques avec ce pays restent limitées. Même si l'Arménie et l'Azerbaïdjan n'ont pas la même surface économique, ce qui implique un certain déséquilibre, la France doit contribuer davantage au développement et au désenclavement de l'Arménie.

1. Des relations de longue date à renforcer avec l'Arménie

Les relations entre la France et l'Arménie sont anciennes. À la fin du XIX^e siècle, un mouvement arménophile est né en France, en réaction aux persécutions des Arméniens dans l'Empire ottoman. La France a été le premier pays à reconnaître le génocide arménien en 2001. Cette proximité est bien sûr favorisée par la présence en France, à l'heure actuelle, d'une importante communauté d'origine arménienne, estimée à 600 000 Français.

Dans un sondage récent, les Arméniens ont désigné la France comme le pays ami par excellence. Nos partenaires européens y sont, par comparaison, très peu présents. La population d'Arménie a accordé un grand prix au soutien de la France dans le conflit, tel qu'il a été exprimé par le Président de la République et par les deux résolutions parlementaires précitées.

La France a, par la suite, demandé à plusieurs reprises la libération de tous les prisonniers et le retrait immédiat des troupes azerbaïdjanaises ayant pénétré sur le territoire arménien. La visite à Paris du Premier ministre arménien Nikol Pachinian, le 1^{er} juin 2021, a également été interprétée comme un signe fort d'amitié, de même que la visite récente en Arménie d'une délégation du Sénat, présidée par son Président Gérard Larcher.

Au lendemain du conflit de l'automne 2020, la France a annoncé la mise en place d'une aide humanitaire à destination de l'Arménie, selon trois axes :

- une aide humanitaire d'urgence (100 tonnes d'aide humanitaire délivrées via le Centre de crise et de soutien du ministère de l'Europe et des affaires étrangères) ;

- un renforcement des coopérations hospitalières entre établissements français (Paris, Lyon, Marseille) et arméniens ;

- la création d'un programme de subventions, destiné aux organisations de la société civile et aux agences onusiennes : l'ONU et le Comité international de la Croix rouge (CICR) doivent bénéficier chacun, à ce titre, d'une subvention d'un million d'euros en 2021 pour répondre aux conséquences humanitaires du conflit.

Présente en Arménie depuis 2012, l'Agence Française de Développement (AFD) finance des projets sous forme de prêts souverains et non souverains, principalement dans les secteurs du développement agricole et territorial, de l'efficacité énergétique, des infrastructures, et accompagne les réformes des politiques publiques. Elle a également un mandat de prospection dans le développement urbain. 140 M€ ont été engagés depuis 2012.

Les relations culturelles entre la France et l'Arménie sont denses. Ainsi, l'Université franco-arménienne a formé 2 000 étudiants. Le Lycée français Anatole France, dont les effectifs sont en augmentation, est également un facteur de rayonnement de la France en Arménie. En 2019-2020, la France accueillait 1 770 étudiants originaires d'Arménie (+ 54 % en 5 ans). La tenue à Erevan du sommet de la Francophonie en 2018 a été un point d'orgue des relations franco-arméniennes.


Afin d'approfondir ces relations culturelles et de témoigner notre solidarité aux populations de la région, le Fonds pour les écoles chrétiennes francophones d'Orient¹ devrait être renforcé et mis à contribution pour aider les écoles francophones de la région du Caucase du sud, en particulier dans les zones affectées par le conflit.

Les relations économiques entre la France et l'Arménie ne sont, en revanche, pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être, en partie du fait d'un climat des affaires insuffisamment serein (notamment eu égard au fonctionnement du système judiciaire). Le Gouvernement en place depuis la Révolution de velours mène une politique d'attractivité afin de remédier aux obstacles à l'investissement étranger.

Les échanges commerciaux entre la France et l'Arménie s'élèvent, au total, à 65 M€. La France n'est que le 11^e fournisseur de l'Arménie et son 21^e client. Ces positions la placent loin derrière la Russie qui est, logiquement, le premier partenaire économique de l'Arménie (dans le cadre

¹ Récemment créé, ce Fonds a vocation à soutenir des établissements non homologués par le ministère de l'éducation nationale français, principalement au Liban, mais aussi en Égypte, Jordanie, Israël et dans les territoires palestiniens.

de l'Union économique eurasiatique), mais, également, loin derrière l'Allemagne (4^e fournisseur de l'Arménie)¹.

Echanges commerciaux avec l'Arménie (2019)
 <p>A donut chart with a dark blue ring and a white center. The text '64 M€' is written in dark blue in the center of the white area.</p>
Montant des exportations vers l'Arménie : 54 M€ 452 entreprises françaises exportent en Arménie
Montant des importations en provenance de l'Arménie : 10,5 M€
Solde des échanges : +43 M€
Stock d'investissements français : 229 M€
3 millions d'habitants en Arménie
PIB de l'Arménie : 13,7 Mds \$ 4 600 \$/hab

En matière de défense, l'Arménie a un accord de défense exclusif avec la Russie. Depuis 1992, un embargo de l'OSCE prohibe la livraison d'armes et munitions à destination des forces engagées dans des combats dans la région du Haut-Karabagh

C'est dans le domaine économique que les marges de progression sont les plus grandes, s'agissant des relations entre la France et l'Arménie. Ces relations gagneraient à être densifiées, en tenant compte du contexte post-conflit. **La France pourrait, en particulier, contribuer au désenclavement de l'Arménie et au développement de connexions régionales, grâce à des projets dans le domaine des infrastructures, cohérents avec ceux qui pourraient être développés avec l'Azerbaïdjan, et respectueux de l'intégrité territoriale de l'Arménie.**

¹ Source : Direction générale du Trésor.

2. Des relations également soutenues avec l'Azerbaïdjan

L'Azerbaïdjan accorde une importance particulière à sa relation bilatérale avec la France. Les deux présidents qui se sont succédé depuis 1993, Heydar Aliev puis Ilham Aliev, se sont rendus pour leur première visite à l'étranger en France. Après la Turquie, la France fut le deuxième pays à reconnaître l'Azerbaïdjan lors de son indépendance.


L'Azerbaïdjan a fait le pari d'investir dans ses relations avec l'un des co-présidents du Groupe de Minsk. La France a, elle aussi, tout intérêt à maintenir de bonnes relations avec ce pays, dans l'intérêt de la négociation sur le Haut-Karabagh, et au regard du fait que l'Azerbaïdjan est un partenaire dans la région et une république laïque, relativement modérée au regard de certains de ses voisins. L'Azerbaïdjan est toutefois classé à la 146^e place sur 167 pays dans l'indice de démocratie de *l'Economist Intelligence Unit*.

La relation avec la France s'est quelque peu tendue à partir de 2018, l'Azerbaïdjan attendant une visite du chef de l'État français, suite à son déplacement en Arménie pour le sommet de la francophonie. Les tensions se sont aggravées après le récent conflit, suite aux déclarations du Président de la République, et du fait des résolutions du Sénat et de l'Assemblée nationale préconisant une reconnaissance du Haut-Karabagh qui ont suscité l'incompréhension en Azerbaïdjan.

L'AFD est présente en Azerbaïdjan depuis 2012 dans le cadre d'un mandat « croissance verte et solidaire ». 275,7 M€ ont été engagés par l'AFD dans ce pays depuis 2012.

Les relations culturelles avec l'Azerbaïdjan se sont développées au cours des années récentes : Université franco-azerbaïdjanaise, Lycée français de Bakou, contribution de l'Azerbaïdjan au département des arts islamiques du Louvre et à d'autres projets importants, par le biais de la Fondation Heydar Aliev... La francophonie est bien vivante en Azerbaïdjan, avec plus de 60 000 apprenants de la langue française. En 2019-2020, la France accueillait 866 étudiants originaires d'Azerbaïdjan (+ 227 % en 5 ans).

Dans le domaine économique, les échanges commerciaux avec l'Azerbaïdjan sont sensiblement plus développés qu'avec l'Arménie (143 M€ d'exportations et 606 M€ d'importations, soit en tout 749 M€). Les importations sont principalement constituées d'hydrocarbures et autres produits des industries extractives. L'Azerbaïdjan fournit à la France 2,8 % de son pétrole importé, loin derrière nos principaux fournisseurs (Arabie saoudite, Kazakhstan, Russie, Nigéria et Algérie). La France est le 6^e fournisseur de l'Azerbaïdjan et son 22^e client. Les principaux partenaires commerciaux de l'Azerbaïdjan sont, logiquement, la Russie et la Turquie.

Échanges commerciaux avec l'Azerbaïdjan (2019)
 <p>A donut chart with a dark blue ring and a white center. The text '749 M€' is written in dark blue inside the white center.</p>
Montant des exportations vers l'Azerbaïdjan : 143 M€ 615 entreprises françaises exportent en Azerbaïdjan
Montant des importations en provenance de l'Azerbaïdjan : 606 M€
Solde des échanges : -462 M€
Stock d'investissements français : 844 M€
10 millions d'habitants en Azerbaïdjan
PIB de l'Azerbaïdjan : 48 Mds \$ 4 800 \$/hab

Les entreprises françaises ont remporté de grands contrats en Azerbaïdjan, tels que la livraison par Alstom de 50 locomotives à la société nationale de chemin de fer azerbaïdjanaise. Total détient une participation de 50 % dans le bloc d'Absheron, en production, situé en mer Caspienne ainsi qu'une participation de 5 % dans l'oléoduc BTC (Bakou, Tbilissi, Ceyhan) qui relie Bakou à Ceyhan en Turquie.

S'agissant des exportations de matériels soumises à autorisation préalable, le récent rapport au Parlement sur les exportations d'armement¹ indique que la France a livré, depuis 2011, 148,4 M€ de matériel à l'Azerbaïdjan et qu'elle a pris, sur la même période 157,2 M€ de commandes. **Il s'agit, pour l'essentiel, de la fourniture en orbite du satellite d'observation de la terre SPOT7 en 2015, pour un montant de 140 M€,**

¹ Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France, 2021.

capable de fournir des images de résolution moyenne. Cette livraison relève de la catégorie AMA1¹ (autres matériels assimilés) au sens de l'arrêté du 27 juin 2012² (et son annexe), catégorie additionnelle contrôlée uniquement par la France. Ce matériel n'est pas une arme ou une munition. Ses applications sont duales.

Des projets importants de coopération en matière de défense, rapportés par la presse, ne semblent plus d'actualité, s'agissant notamment du contrat de vente de trois patrouilleurs « Gowind » de Naval Group ou de la vente de systèmes de défense aérienne de MBDA.

Sur la même période, aucun matériel classé n'a été livré à l'Arménie.

Montant des matériels soumis à autorisation préalable d'exportation livrés depuis 2011



¹ La catégorie AMA1 couvre les matériels suivants : satellites de détection, de renseignement, de télécommunication ou d'observation, leurs sous-ensembles, leurs équipements d'observation et de prise de vue, dont les caractéristiques leur confèrent des capacités militaires.

² Arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert.

DEUXIÈME PARTIE - ENSEIGNEMENTS MILITAIRES : UNE GUERRE DU XXIÈME SIÈCLE ?

I. LES DRONES, NOUVEAUX ACTEURS INCONTOURNABLES DE LA TROISIÈME DIMENSION

Le conflit a mis en évidence le rôle des drones et munitions téléopérées dans l'acquisition de la supériorité opérationnelle.

A. LE RÔLE DÉTERMINANT DES DRONES

1. Drones ...

L'aviation a été peu utilisée dans le conflit du Haut-Karabagh, par crainte des défenses anti-aériennes, en raison d'un rapport coût-efficacité insatisfaisant, et peut-être par crainte d'une escalade avec la Turquie. Les hélicoptères n'ont pas non plus joué un rôle de premier plan (un hélicoptère a néanmoins été abattu de chaque côté).

L'Arménie a, par ailleurs, peu ou pas utilisé ses missiles russes Iskander (un tir semble néanmoins avéré) : ce point a soulevé, après le conflit, une polémique, le Premier ministre arménien ayant mis en doute la fiabilité de ces missiles, qui n'auraient, d'après lui, explosé que dans 10 % des cas, ce que les Russes ont démenti.

Tandis que l'Arménie disposait d'une flotte modeste de drones non armés, **l'Azerbaïdjan a fait l'acquisition de systèmes armés innovants, ayant démontré leur effectivité sur d'autres théâtres.** L'Azerbaïdjan a tiré des enseignements des conflits en cours, accompagnant ses acquisitions de matériel d'une évolution de ses méthodes.

Par rapport aux avions, **les drones présentent l'intérêt d'avoir une faible signature radar et d'être donc moins décelables par les défenses anti-aériennes.** Leur perte éventuelle a un coût bien moindre que la perte d'un avion de chasse, ce qui en fait, dans une certaine mesure, du moins pour les drones de taille petite à moyenne, un équipement « consommable », notamment dans le cadre d'une guerre de courte durée.

La flotte de drones de l'Azerbaïdjan était constituée d'une trentaine de drones (une vingtaine de drones israéliens et une dizaine de drones turcs), dont notamment :

- des drones tactiques israéliens Hermes 900 ;
- des drones MALE israélien Heron ;
- des drones MALE armés turc Bayraktar TB2 dont l'Azerbaïdjan détenait une dizaine d'exemplaires au début du conflit. Ce drone turc a fait

ses preuves en opérations. Il a été déployé en Libye et en Syrie. L'Ukraine et la Pologne en ont récemment fait l'acquisition. C'est un succès à la fois opérationnel et industriel pour la Turquie.

Flotte de drones de l'Azerbaïdjan au début du conflit (estimations)



2. ... et munitions télé-opérées

L'Azerbaïdjan disposait par ailleurs, dans cette guerre, d'environ 250 « munitions maraudeuses » (*loitering munition*) israéliennes, notamment 50 systèmes Harop, acquis à partir de 2015, mais aussi des « drones » Skystriker et Orbiter.

Ces appareils sont parfois dits « drones suicides » ou « drones kamikazes ». Il s'agit en réalité de munitions télé-opérées. Le Harop a, par exemple, une autonomie de 6 heures et un rayon d'action pouvant aller jusqu'à 1 000 km. Ce type de « drone », envoyé dans une zone déterminée, reconnaît puis attaque directement sa cible. Il remplit une fonction à mi-chemin entre celle d'un missile et celle d'un drone. Équipé de fonctions ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance) et d'une charge explosive, il produit, par ailleurs, un bruit strident, ce qui en fait aussi une arme psychologique. **Le marché de ces munitions maraudeuses est en pleine expansion. Il devrait tripler au cours de la prochaine décennie¹.** Les progrès de l'intelligence artificielle amélioreront, à l'avenir, leur autonomie et leur efficacité.

Les munitions maraudeuses ont été utilisées au Haut-Karabagh pour des missions de renseignement et de frappe, contre des systèmes anti-aériens ou des véhicules peu blindés. Leur utilisation **pour la suppression de défenses anti-aérienne** est particulièrement notable.

¹ *Worldwide Military UAV Manufacturing Market, Ventura Associates, cité par Vincent Lamigeon, Challenges, 27 octobre 2020.*

B. UNE NOUVELLE DOCTRINE D'EMPLOI

1. Une plus-value capacitaire déterminante

Plus généralement, l'Azerbaïdjan a privilégié un emploi combiné des drones en tant que « senseurs » et « effecteurs », c'est-à-dire pour mener des missions de renseignement (ISR), de désignation d'objectifs et de frappes aériennes (drone turcs TB2).

En particulier, **les drones ont joué un rôle clef dans la suppression des moyens anti-aériens** (*suppression of enemy air defense*) de l'Arménie s'agissant tant des systèmes de défense aérienne mobiles de courte portée, des lanceurs de missiles sol-air à moyenne ou longue portée et des radars de défense aérienne. Une trentaine de lanceurs de missiles antiaériens auraient été détruits pendant le conflit.

Les systèmes anti-aériens anciens, d'origine soviétique, se sont révélés inefficaces face à la menace « drones ». Des batteries de type S-300 et Pantsir S1, de conception plus récente, auraient également été frappées. Pour contrer cette menace nouvelle, la Russie est contrainte de développer de nouvelles défenses anti-aériennes, comportant un volet anti-drones.

Par ailleurs, le drone turc Bayraktar TB2, dont environ 10 exemplaires ont été acquis par l'Azerbaïdjan juste avant la guerre, a joué un rôle particulièrement central. Il a été utilisé tant pour le guidage de frappes d'artillerie que pour l'acquisition de cibles, la localisation et la neutralisation de systèmes anti-aériens, ainsi que pour la mise en œuvre de frappes de précision.

Les drones ont ainsi rempli les fonctions complètes, classiques, de l'arme aérienne (ISR, coordination, appui-feu, frappes), à un coût bien moindre.

Ils ont par ailleurs très largement contribué à la propagande de guerre, en permettant la diffusion de vidéos, relayées par les autorités azerbaïdjanaises et reprises dans le monde entier *via* les réseaux sociaux. Ces vidéos ont permis à l'Azerbaïdjan de montrer au monde entier l'emprise de ses forces sur les forces arméniennes et l'ampleur des destructions infligées.

Enfin, l'emploi d'avions Antonov-2 comme cibles volantes, destinées à dévoiler les défenses arméniennes, a également été signalé. La question de savoir s'il s'agissait d'avions « dronisés », commandés à distance, ou bien « simplement » d'engins lancés vers les lignes ennemies après largage du pilote, n'est pas totalement tranchée.

2. Salves et essaims de drones : un train en marche

Ce conflit et d'autres (Syrie, Libye, Ukraine) ont contribué à l'émergence d'une nouvelle doctrine d'emploi des drones.

Depuis trente ans, **les drones ont d'abord été utilisés, à titre principal, pour des missions ISR, avant d'être progressivement armés** afin de pouvoir faire directement office d'effecteurs. La France a suivi ce mouvement, en 2017, en décidant d'armer ses Reaper, conformément à une préconisation de la commission¹.

L'emploi des drones sur les théâtres d'opérations continue toutefois d'évoluer. Au cours des conflits récents, ils ont progressivement été intégrés à de vastes dispositifs offensifs, en coordination avec l'artillerie et l'usage de munitions maraudeuses.

L'Azerbaïdjan a gagné la guerre du Haut-Karabagh grâce à l'efficacité de son « *complexe de reconnaissance-frappe* », combinant artillerie et drones avec un gain en termes de précision des frappes et un raccourcissement de la boucle décisionnelle. La combinaison de l'artillerie avec des drones de reconnaissance semble en effet avoir permis d'accélérer les boucles de tir et d'accroître leur précision.

D'après un article récent, **le conflit du Haut-Karabagh est symptomatique d'une étape intermédiaire entre la « dronisation des forces », qui s'est imposée depuis 30 ans, et le « combat collaboratif en essaim », qui pourrait devenir une réalité dans 30 ans.** Cette étape intermédiaire se caractérise par le développement de « *salves manœuvrantes* », soit « *un ensemble de machines communicantes non habitées agissant collectivement sous supervision humaine : drones, missiles et munitions dotés de capacités de vols et de manœuvre automatique de longue durée, tirés contre une zone suspecte et capable de remplir les fonctions d'une flotte d'attaque habitée (mouvement, brouillage, leurrage, reconnaissance et identification de cibles, destruction et évaluation des dommages)* »².

Les États-Unis sont pionniers dans le développement de ce type de dispositifs avec des programmes précurseurs tels que *Golden Horde*, pour l'US Air Force, ou *Organic Precision Fire* (OPF), pour l'US Marine Corps.

Après avoir utilisé ses drones en Syrie et en Libye, la Turquie a été plus loin dans les schémas mis en œuvre, en intégrant des munitions maraudeuses au dispositif :

« *Les forces azerbaïdjanaises ont su progressivement maîtriser un ensemble cohérent de drones et de munitions en appui de leur manœuvre aéroterrestre : pour la reconnaissance ont été engagés des TB2 turcs, des Hermes 900 et 450, Heron et Orbiter 3 d'origine israélienne ; pour les missions d'interdiction, des missiles LORA ont semble-t-il été tirés contre un pont, point de passage obligé des réserves*

¹ Drones d'observation et drones armés : un enjeu de souveraineté, rapport d'information de MM. Cédric PERRIN, co-président, Gilbert ROGER, co-président, Jean-Marie BOCKEL et Raymond VALL, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 559 (2016-2017) - 23 mai 2017.

² La « *salve manœuvrante* » : une avancée décisive dans les combats des 20 prochaines années en attendant l'ère des essais autonomes, Jean-Jacques Patry, FRS, Défense&Industries, n°15, avril 2021.

arméniennes. Les missions de désignation d'objectifs et d'attaque destinées à traiter les moyens de défense sol-air S-300 et les moles défensifs arméniens ont été menées par l'artillerie soutenue par des frappes tactiques d'Orbiter 1-K, Harop II et peut-être de Skystriker (...). Le succès azerbaïdjanais repose indubitablement sur une campagne interarmées patiemment préparée et sur un concept d'opération d'usure du potentiel arménien, dans lequel le binôme drones-artillerie et l'usage des munitions maraudeuses ont pris une part significative. Autant d'enseignements dont la Turquie présente en arrière-plan saura très certainement tirer parti. »¹

La France continue, pour sa part, d'avoir un emploi « stratégique » de ses drones armés (le drone MALE² Reaper et demain, l'Eurodrone) qui ont vocation à être utilisés pour des opérations de haute valeur ajoutée. Le système de drones tactiques (SDT Patroller) devrait commencer à arriver dans les forces, avec retard, en 2022. Il pourra être armé, sans que cela soit, semble-t-il, son objectif premier (voir ci-après). Une partie de notre retard dans le domaine des drones de contact (nano-drones, micro-drones, mini-drones) est en cours de rattrapage. L'objectif est d'avoir plus de 1 000 drones dans les forces d'ici deux ou trois ans, contre quelques dizaines il y a cinq ans.

Mais il reste à tirer tous les enseignements des conflits récents s'agissant des drones et munitions télé-opérées d'emploi « tactique », au profit des unités de première ligne, et de l'usage de matériel moins coûteux, considéré comme « consommable » (au moins sur de courtes périodes).

II. L'IMPORTANCE DES DÉFENSES SOL-AIR ET DE LA LUTTE ANTI-DRONES

L'absence de pilote à bord n'étant pas une caractéristique déterminante dans le choix des modes de protection, la France opère plutôt à ce sujet une classification par la taille, en distinguant les drones massifs qui relèvent de la défense aérienne classique et les drones de petite taille qui appellent une réponse spécifique, de l'ordre de la lutte anti-drones (LAD).

A. DÉFENSES SOL-AIR, UN ENJEU NÉGLIGÉ DANS LE MONDE POST-GUERRE FROIDE

1. Des capacités qui se sont fortement réduites

Les défenses sol-air (DSA) arméniennes, pourtant denses, y compris les systèmes S 300, ont été dépassées par l'offensive azerbaïdjanaise. La

¹ Ibid.

² Moyenne altitude longue endurance (MALE).

mauvaise prise en compte de la menace « drones » dans la définition des capacités de DSA a eu des conséquences dévastatrices.

La France n'est, certes, pas dans la situation de l'Arménie, ni d'un point de vue géopolitique, ni en termes de capacités militaires.

Mais force est de constater que les défenses sol-air ont été négligées, de façon d'ailleurs logique, en situation de contrainte budgétaire, dans le contexte post-guerre froide, alors que nos opérations extérieures se font en situation de supériorité aérienne.

À grands traits, dans le domaine de la DSA :

- l'armée de l'air et de l'espace dispose de systèmes de défense sol-air moyenne portée/terrestre (SAMP/T) Mamba et de systèmes de défense sol-air courte portée (Crotale) ;

- l'armée de Terre dispose du système sol-air à très courte portée (SATCP) Mistral, destiné à la couverture sol-air du corps blindé et mécanisé.

La capacité opérationnelle et les effectifs de la DSA ont subi des coupes drastiques, particulièrement à compter de 2008. L'armée de Terre a abandonné les segments « courte » et « moyenne » portée (Roland et Hawk). Le 54^e régiment d'artillerie est devenu le seul régiment de l'armée de Terre spécialisé dans la DSA.

2. La défense de proximité des unités terrestres

Le conflit du Haut-Karabagh a montré, en particulier, comment les drones peuvent procurer la supériorité sur le « ciel terrestre », immédiatement au-dessus du champ de bataille, avec demain, peut-être, la perspective d'attaques d'essaims de drones coordonnés visant à une saturation des défenses. Ainsi, d'après Michel Goya, *« contrairement à ce que certains ont pu écrire, ce conflit n'a pas signé la fin du char de bataille », « cela ne signifie pas la fin des unités motorisées, et notamment de chars qui au contraire ont été le fer de lance de l'offensive azérie, mais qu'elles doivent être accompagnées d'un système de défense adapté à courte portée et de moyens de guerre électronique (...) »*¹.

Pour affronter ce type de menace, les unités terrestres doivent être dotées de systèmes mobiles de défense. En audition à l'Assemblée nationale, le général François Lecointre, chef d'état-major des armées, a reconnu **l'existence d'une lacune dans ce domaine**² :

« Le choix a été fait il y a quinze ans d'abandonner la capacité de défense sol-air d'accompagnement qui était assurée par les Roland, système de missiles à moyenne portée sur caisse blindée chenillée qui pouvaient accompagner dans la

¹ Michel Goya, *La guerre du Haut-Karabagh (2020), Enseignements opérationnels.*

² Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, commission de la défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale, 15 octobre 2019.

bataille, en particulier, le corps blindé mécanisé. En remplacement, nous avons essayé de développer la capacité d'accompagnement du système de défense sol-air à très courte portée Mistral, ce qu'il fait moins bien, puisqu'il ne peut se déplacer au rythme des blindés ni sur les mêmes terrains. De son côté, l'armée de l'Air avait conservé un système identique de courte portée, le système Crotale, conçu pour les bases aériennes et non pour le champ de bataille. Par ailleurs, nous disposons du système à moyenne portée SAMP/T, mis en œuvre par l'armée de l'Air. Les moyens dont nous disposons aujourd'hui en courte ou en moyenne portée, Crotale et SAMP/T, permettent de défendre les bases aériennes et les bases à vocation nucléaire dans le cadre du contrat opérationnel en matière de dissuasion, mais ils ne permettraient pas d'accompagner au combat une manœuvre mobile offensive d'un dispositif terrestre. Je le répète, il y a le pis-aller du missile sol-air à très courte portée (SATCP) et le choix qui a été fait tient à ce que nous considérons que nous avons ou que nous aurions la supériorité aérienne.

Vous avez raison, le phénomène drone change la donne, assez peu contre des véhicules blindés, mais ce que nous savons de l'attaque contre le site Aramco en Arabie Saoudite montre que des drones assemblés à partir de moyens récupérés dans divers endroits du monde peuvent menacer très sérieusement des dispositifs tactiques ou mobiles. Nous y réfléchissons. La question aujourd'hui est de déterminer la vraie menace dans la troisième dimension. »

B. DSA ET LAD, DES ENJEUX IMPORTANTS DE LA PROCHAINE LPM

La défense sol-air (DSA) et la lutte anti-drones (LAD) constitueront des enjeux importants de la prochaine LPM.

1. Les défis de la protection face aux menaces saturantes

La guerre du Haut-Karabagh doit nous inciter à anticiper des situations dans lesquelles nos forces en opérations extérieures seraient la cible d'actions semblables à celles précédemment décrites, impliquant l'emploi de drones et de munitions télé-opérées.

Il s'agit de se prémunir non seulement des menaces conventionnelles, qui se renforcent, mais également d'attaques combinant ces menaces conventionnelles avec des éléments plus « rustiques » et plus nombreux tels que les drones et les munitions télé-opérées. Cette combinaison viserait notamment à démasquer et à perturber les systèmes de défense et à en diminuer graduellement les capacités.

La combinaison des drones, en nombre important, et de moyens plus classiques pose de nombreux défis en termes de détection, de neutralisation et de coordination de la défense.

S'agissant de la détection, les radars de nouvelle génération permettent de détecter un grand spectre de menaces tout en assurant une grande résilience à la saturation. On peut citer en exemple le radar SEAFIRE

pour le naval ou le GM200 et bientôt le GF300 du système SAMP/T NG de l'armée de l'air et de l'espace. Ces radars améliorent le délai de préavis face aux nouvelles menaces : ils permettent de limiter les impacts en alertant les troupes (défense passive), de mener des actions d'interception sur les menaces prioritaires (défense active) et d'avoir dans certaines conditions une action réactive pour neutraliser l'ennemi.

S'agissant de la neutralisation, **des évolutions des moyens de défense surface air basse couche (SABC) sont nécessaires** pour leur donner des capacités accrues face aux menaces saturantes les plus probables en OPEX comme sur le territoire national. Une analyse capacitaire étendue a été engagée par la Direction générale de l'armement (DGA) à ce sujet. Elle s'appuiera sur les capacités existantes - déjà plus performantes que les moyens de DSA utilisés dans le conflit du Haut-Karabagh - en les complétant.

Ce sera un enjeu essentiel de la prochaine LPM.

2. La lutte anti-drones

La lutte anti-drones (LAD) vise à répondre à une problématique un peu différente de celle soulevée par le conflit du Haut-Karabagh : il s'agit de répondre à la menace que constituent les drones issus du commerce, de petite taille, évoluant à faible vitesse et basse altitude. Ces drones prolifèrent et constituent une menace tant pour nos forces en OPEX que sur le territoire national.

De premières acquisitions de moyens de protection ont été engagées en 2014. Dans le cadre du marché MILAD (Moyens Mobiles de Lutte Anti-Drones), la DGA acquiert des moyens de détection et de neutralisation qui ont vocation à équiper les forces terrestres, aériennes et navales en métropole ou sur les théâtres d'opérations. Des expérimentations sont menées par ailleurs sur d'autres systèmes (BASSALT, conçu par une filiale d'Aéroports de Paris, et AR LAD sur des véhicules VAB).

Les armées sont également progressivement dotées de moyens mobiles de diverses natures tels que des fusils brouilleurs.

La LAD doit désormais répondre à la problématique de l'autonomie croissante des drones qui les rend invulnérables au brouillage.

S'agissant des défenses aériennes et de la lutte anti-drones, la réponse ne repose toutefois probablement pas que sur des solutions technologiques : la supériorité s'acquiert aussi par saturation de l'espace aérien, ce qui renvoie à la problématique de la haute intensité.

III. LES DÉFIS DE LA HAUTE INTENSITÉ : GUERRE LOGISTIQUE, GUERRE ÉCONOMIQUE

La guerre du Haut-Karabagh est l'un des premiers conflits interétatiques du siècle. C'est un conflit symétrique, une guerre avant tout classique, même si elle a intégré, comme tout conflit, des innovations technologiques.

A. UNE ILLUSTRATION DU CONCEPT DE CONFLIT DE HAUTE INTENSITÉ

Alors que nos armées amorcent le tournant de la « haute intensité », malgré des moyens limités, le conflit du Haut-Karabagh a montré ce que pouvait être, sur une courte durée, un conflit de ce type.

1. La haute intensité

*« Le changement d'échelle, voilà ce qui pourrait caractériser notre niveau d'engagement dans les conflits de demain, en touchant tous les domaines (politique, économique, diplomatique, militaire), tous les champs et milieux de confrontation, en soumettant nos forces et nos zones arrières à des menaces multiples de désinformation, brouillage, menace aérienne et en provoquant l'épuisement rapide des stocks de pièces et de munitions, voire des pertes humaines élevées ».*¹

Dans la perspective de la préparation de la haute intensité, l'analyse du conflit du Haut-Karabagh est d'un grand intérêt pour l'armée de terre. Les armées occidentales mènent aujourd'hui des opérations dans un cadre de supériorité aérienne : la maîtrise du ciel permet l'acquisition du renseignement, la fourniture d'un appui direct aux troupes au sol, la possibilité d'évacuations sanitaires... Mais tout ne pourra peut-être plus, à l'avenir, être fondé sur cette supériorité « 3D ».

La guerre du Haut-Karabagh nous fournit tout d'abord des enseignements sur les matériels à disposition d'armées héritières du pacte de Varsovie, disposant de toute la gamme de l'artillerie et d'une défense sol-air très dense.

Face à ce type de conflit, une armée doit être capable de délivrer tout le spectre capacitaire.

Cette guerre a vu le **retour de la manœuvre**, avec une armée de l'Azerbaïdjan à l'offensive, menant des assauts répétés, qui a rompu le *statu quo* par une offensive alternant des actions de fixation et de contournement.

¹ Général Thierry Burkhard, *Cahiers de la RDN sur la Vision stratégique de l'armée de terre* (octobre 2020).

La guerre de haute intensité met en œuvre **toute la gamme de matériels à disposition des armées**, avec un système de commandement et de coordination qui doit parfaitement fonctionner. La fonction logistique y est essentielle. **La guerre de haute intensité est une guerre de stocks, une guerre économique, très consommatrice en équipements et en munitions.**

Au rôle combiné de l'artillerie et des drones et munitions maraudeuses, il faut ajouter celui des commandos tactiques infiltrés en avant des corps d'arme. Les forces spéciales azerbaïdjanaises ont joué un rôle central, notamment lors de la prise de Chouchi / Choucha. On a retrouvé là les ressorts de la guerre la plus traditionnelle.

La guerre de haute intensité signifie aussi, potentiellement, des pertes humaines et matérielles beaucoup plus importantes que celles que subissent aujourd'hui les armées occidentales dans leurs opérations extérieures.

2. Des risques de pertes humaines et matérielles accrues

S'agissant des pertes humaines, cette guerre a tué 4 000 soldats au moins côté arménien, dont beaucoup de jeunes qui effectuaient leur service militaire. **C'est considérable pour un pays qui compte moins de 40 000 naissances par an (environ 10 % d'une classe d'âge).** Le nombre de victimes serait à peu près équivalent côté azerbaïdjanais. Le nombre de tués est, en effet, évalué au total entre 6 000 et 10 000 soldats environ, selon les sources. Environ 150 civils auraient également été tués de part et d'autre. De nombreux blessés, très graves, sont à déplorer. Le coût humain de cette guerre est considérable.

Les pertes matérielles sont également impressionnantes, notamment du côté arménien. **Les pertes matérielles de l'Arménie ont été six fois plus élevées que les pertes de l'Azerbaïdjan.**

Le site internet néerlandais Oryx a entrepris de répertorier l'ensemble des destructions confirmées au regard d'images, fournies généralement par des drones. Les estimations de pertes, indiquées dans le tableau ci-dessous, sont donc probablement incomplètes.







**Pertes comparées (sur la base de preuves photo/vidéo)
au 10 novembre 2020**

Catégorie de système	Pertes des forces arméniennes/ artsakhiotes	Niveau des forces arméniennes uniquement avant la guerre	Pertes des forces azerbaïdjanaises	Niveau des forces azerbaïdjanaises avant la guerre
Chars	221	109	36	439
Véhicules de combat d'infanterie	70	231	33	216
Transport de troupes	58	130	14	568
Obusiers	200	159	-	306
Lance-roquettes multiples	76	60	1	147
Missiles antiaériens (lanceurs)	28	?	-	?
Guerre électronique	2	?	-	?
Véhicules divers	536	?	32	?
Drones	4	?	25	?
Avions	1	18	11	66
Hélicoptères	1	30	1	70

Source : Joseph Henrotin, d'après Stijn Mitzer et Jakub Janovsky, « The Fight For Nagorno-Karabakh : Documenting Losses on The Sides Of Armenia and Azerbaijan », blog Oryx, 27 septembre 2020 (<https://www.oryxspioenkop.com/2020/09/the-fight-for-nagorno-karabakh.html>) IISS 2020.

Les destructions de drones sont notables, côté azerbaïdjanais : elles sont estimées à 26 drones environ dont 15 munitions maraudeuses et deux drones de combat turcs TB2. Il s'agit d'estimations fluctuantes à considérer avec prudence mais qui donnent une idée, probablement incomplète, de l'ampleur des pertes matérielles subies au cours de cette guerre, y compris du côté du « vainqueur ».

Drones perdus par l'Azerbaïdjan (26 dont 22 détruits et 4 capturés)

-  1 Aerostar surveillance UAV
-  11 IAI Harop munition maraudeuse
-  3 SkyStriker munition maraudeuse
-  1 Orbiter 1K munition maraudeuse
-  2 Bayraktar TB2 UCAV (drone de combat)
-  8 UAV inconnus

Source : Oryx (précité)

B. « MASSE » OU TECHNOLOGIE : FAUT-IL CHOISIR ?

1. La haute intensité : une hypothèse délaissée depuis la fin de la guerre froide

L'armée de terre a subi au cours des dernières décennies des choix budgétaires qui ont conduit à privilégier, légitimement, du matériel utilisable en opération extérieure. En contrepartie, toutefois, une partie du matériel utile à la haute intensité a été délaissée. **Le développement de ce matériel spécifique, et l'accroissement des volumes d'équipements et de munitions, doivent être planifiés au cours des années à venir.**

L'armée de terre ne dispose plus, par exemple, de moyens de minage anti-chars mécaniques. Les systèmes qui existaient ont été abandonnés.

Les moyens de déminage sont également insuffisants : les moyens lourds (chars de déminage) ont été délaissés. L'armée de terre ne dispose plus que des systèmes SDPMAC (système de déminage pyrotechnique pour mines antichars), ensemble composé du lanceur israélien CARPET monté sur l'engin blindé du génie (EBG). Ce système permet de neutraliser les mines antichars enfouies ou dispersées au sol, par le tir de roquettes : l'effet est obtenu par l'onde de choc engendrée par la détonation d'un nuage explosif. L'armée de terre dispose d'une cinquantaine d'EBG qui ont près de 40 ans d'âge. La relève est prévue dans le cadre de la deuxième phase du programme Scorpion et du programme Titan à l'horizon 2030-2035.

Par ailleurs, l'Azerbaïdjan a fait usage de lance-roquettes multiples (150 LRM longue portée) et de missiles balistiques (4 SS-21 et 2 LORA israéliens). L'armée de terre française dispose, pour ce type d'usage, du lance-roquettes unitaire (LRU), entré en service en 2014, dont 13 véhicules sont basés au 1^{er} régiment d'artillerie de Belfort. La mission du LRU n'est toutefois pas la même que celle des missiles balistiques. Le LRU permet d'atteindre des cibles à haute valeur ajoutée à 70 km avec une grande précision. Les matériels de l'ère soviétique n'ont pas cette précision mais procèdent par saturation de zones. **Avec le LRU, on est dans une logique de précision et non de saturation.**

De façon générale, **la notion de saturation de l'espace aérien, y compris pour la défense des unités terrestres, est essentielle.** La notion de « lutte antiaérienne toutes armes », pour l'autodéfense des unités, redevient d'actualité. **Il ne s'agit pas de faire forcément usage des dernières technologies disponibles, mais de pouvoir tenir dans la durée.**

Par ailleurs, l'Azerbaïdjan a acquis la « masse » nécessaire à la conquête de la supériorité des feux, grâce à l'apport de drones considérés comme « consommables », du moins sur une courte durée (munitions maraudeuses). **Ces drones consommables font désormais partie des**

équipements indispensables à toute armée engagée dans des combats de haute intensité. La France accuse un retard certain dans ce domaine, n'envisageant pas encore les drones comme un équipement « consommable », alors que plusieurs conflits récents illustrent ce type d'usage.

Par ailleurs, pour coordonner l'action des drones et celle de l'artillerie, il y a un intérêt certain à ce que ce soit la même armée - l'armée de terre - qui observe et qui agisse. Une partie des lacunes actuelles sera comblée par l'entrée en service du Patroller (système de drones tactiques), qui pourra être armé, même si « *sa mission première ne sera pas d'appuyer nos troupes* »¹. La LPM prévoit la livraison de 3 systèmes de drones tactiques d'ici à 2025. Les premières livraisons ont toutefois été retardées à 2022. L'acquisition de mini-drones et de nano-drones vient également combler une partie des lacunes existantes. L'armée de terre devrait disposer de plus de 1000 drones d'ici 3 ans.

Aucun de ces drones dont l'acquisition est programmée ne s'apparente toutefois aux « munitions maraudeuses » employées dans les conflits récents.

Enfin, depuis la fin de la guerre froide, **les volumes de munitions ont été fortement réduits**, dans le cadre du basculement vers des guerres « asymétriques ». Le dépôt de munitions de Connantray a, par exemple, fermé en 2016. **Il est indispensable de faire machine arrière pour retrouver une dynamique de croissance des stocks.**

2. « Haute » ou « très haute » technologie ?

D'après Michel Goya², Les Azerbaïdjanais disposaient d'un parc important de 440 chars, dont 100 chars russes T-90, formant un « *arsenal considérable (...), très supérieur, en volume du moins, à ce dont dispose la France.* » Par ailleurs, « *la destruction de chars de bataille des deux camps représente à elle seule la moitié du parc théorique français* ».

Comme pour la plupart des armées occidentales, la France déploie des moyens de haute technologie, très coûteux, très efficaces, mais dont la perte n'est pas permise : « *L'avion de combat est désormais un engin de luxe qu'il est difficile de se payer avec des budgets contraints et sa perte est une catastrophe* »³.

Cette très haute technologie reste nécessaire. D'une part, **tous les conflits de demain ne ressembleront pas à celui du Haut-Karabagh. Des**

¹ Audition du général Thierry Burkhard le 16 octobre 2019, commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat « *Le Patroller sera donc armé parce que l'armée de terre le souhaite mais sa mission première ne sera pas d'appuyer nos troupes* ».

² Michel Goya, *La guerre du Haut-Karabakh (2020), Enseignements opérationnels.*

³ *Ibid.*

opérations asymétriques, dans un contexte de supériorité aérienne, doivent bien sûr continuer d'être envisagées.

D'autre part, **la haute intensité est aussi une bataille du « temps d'avance » et, à ce titre, la haute technologie est un atout majeur.** Le programme Scorpion améliore par exemple la mobilité des forces sur le terrain, la rapidité de mouvement et la fluidité de la coordination, qui sont essentielles. Il accélère la circulation de l'information et améliore l'interconnexion des moyens mis en œuvre.

Mais l'arbitrage entre technologie et rusticité doit être repensé en profondeur.

Nous avons besoin de haute technologie mais peut-être pas toujours de « très haute technologie » dans certains domaines : *« Oui, il faut conserver une certaine supériorité technologique mais si c'est pour disposer d'une F1 qui est efficace seulement sur un circuit avec une écurie autour d'elle, c'est un leurre. Il ne faut donc pas se laisser entraîner dans la très haute technologie. Il faut que nos systèmes d'armes soient toujours relativement résilients et stables et qu'en plus, ils soient capables de fonctionner en mode dégradé »*¹. Les équipements doivent demeurer suffisamment « rustiques » pour que leur soutien puisse être assuré directement sur les théâtres d'opération, à coût raisonnable et sans dépendances majeures vis-à-vis de nos compétiteurs et adversaires. La crise du Covid-19 a montré les effets possibles d'une rupture d'approvisionnement. En cas de crise avec la Chine, dans quelle mesure pourrions-nous continuer à nous approvisionner, s'agissant par exemple des matériels comportant des terres rares ?

Cette question de l'arbitrage à trouver entre rusticité et technologie sera l'un des enjeux du programme Titan de rénovation du segment lourd de l'armée de Terre et, en particulier, des programmes menés en coopération avec l'Allemagne que sont le char franco-allemand MGCS² et le programme franco-allemand d'artillerie du futur (CIFS³).

IV. LA RÉACTIVITÉ, UN ENJEU MAJEUR FACE AU RISQUE DE « SURPRISE STRATÉGIQUE »

Alors que le monde était frappé par la pandémie de covid-19, surprise stratégique majeure, le conflit du Haut-Karabagh est venu nous rappeler que cette notion faisait aussi partie des fondamentaux de la guerre.

¹ Général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de terre, *La Tribune*, 18 mars 2021.

² Main Ground Combat System.

³ Common Indirect Fire System.

A. UNE SURPRISE STRATÉGIQUE

1. Malgré des signes avant-coureurs...

Lors de son audition au Sénat le 8 janvier 2020, six mois avant les premiers affrontements, le co-Président français du groupe de Minsk Stéphane Visconti indiquait à la commission que ce conflit n'était pas à proprement parler un conflit « gelé », puisqu'il faisait périodiquement des victimes, même si l'année qui s'achevait avait été plutôt calme : *« Paradoxalement, le bilan en termes de morts et de blessés est le meilleur des 26 dernières années. Jusqu'à hier matin, on comptait neuf morts sur l'ensemble de l'année, contre 30 à 40 auparavant. En avril 2016, lors de l'offensive azerbaïdjanaise, on a officiellement dénombré 180 morts. On pense qu'il y en a eu en réalité beaucoup plus, et ce pour un gain territorial somme toute limité. »*

L'ambassadeur faisait part du blocage de la négociation et de l'accroissement des moyens de défense de l'Azerbaïdjan :

« Où en est la négociation ? Elle est aujourd'hui quelque peu paralysée, pour plusieurs raisons, la principale étant que les deux acteurs campent sur des positions qui ont rarement été aussi maximalistes, chacun considérant que le temps joue pour lui et renforce ses cartes.

« L'Azerbaïdjan s'est économiquement beaucoup redressé, a acquis des systèmes d'armement sophistiqués en grand nombre, mène des exercices militaires majeurs, bénéficie de l'appui diplomatique de nombreux pays, y compris au sein de l'Union européenne, parce qu'il promeut le principe de l'intégrité territoriale, principe évidemment fondamental dans les relations internationales »¹.

Le conflit de l'automne 2020 n'était donc pas totalement imprévisible. *A posteriori*, de nombreux signes avant-coureurs peuvent être identifiés. Cette guerre est, en effet, le résultat d'un effort patient et soutenu de l'Azerbaïdjan pour renverser le rapport de force en sa faveur.

La victoire azerbaïdjanaise est le fruit d'une stratégie de renforcement des moyens, menée pendant au moins quatre ans². Les Azerbaïdjanais ont consacré l'équivalent de 20 Mds€ de 2009 à 2018 à leur défense, avec une augmentation de 60 % entre 2016 et 2020. L'Azerbaïdjan est ainsi devenu le 9^e pays au monde en termes de dépenses militaires rapportées au PIB. En plus d'acquérir de nouveaux équipements, dans le domaine des drones mais aussi dans des domaines beaucoup plus conventionnels, l'Azerbaïdjan a profondément transformé son modèle d'armée, grâce à l'aide de son allié turc. Quant à l'Arménie, 10^e pays en termes d'effort de défense (rapporté au PIB), elle n'investissait que 3 Mds€ sur la même période, faisant reposer sa défense, pour une large part, sur son

¹ Audition de S.E. M. Stéphane Visconti, ambassadeur, coprésident français du groupe de Minsk, sur le Haut-Karabagh (8 janvier 2020).

² Michel Goya : « La guerre du Haut-Karabagh (2020), Enseignements opérationnels ».

alliance avec la Russie. L'Azerbaïdjan a progressivement transformé une supériorité économique, acquise grâce aux revenus des hydrocarbures, en supériorité militaire.

L'alliance avec la Turquie a joué un rôle essentiel. En 2016, le directeur général des relations internationales et de la stratégie remarquait : « *Bakou entretient une étroite relation de défense avec Ankara, comprenant des échanges de haut niveau, des programmes d'assistance, de la coopération en matière de renseignement, d'entraînement, de médecine militaire et d'industries de défense. Des cadres turcs participent à la formation des officiers azerbaïdjanais. La Turquie encourage également le rapprochement de l'Azerbaïdjan avec l'OTAN et s'efforce de le soutenir depuis l'intérieur de l'organisation.* »¹.

2. ... un conflit mal anticipé

Le premier enseignement de ce conflit, c'est la possibilité d'une surprise stratégique. Ce conflit n'a pas été suffisamment anticipé, ni dans son principe, ni dans ses modalités. L'Arménie a probablement mal jugé la situation. Un certain aveuglement a prévalu.

Il semble que l'enlisement des négociations ait, tout au plus, laissé présager un *statu quo*, plutôt favorable à l'Arménie. L'accroissement des moyens de l'Azerbaïdjan pouvait être perçu comme rééquilibrant les forces en présence, plutôt que comme un facteur de basculement, au regard de la victoire nette des forces arméniennes au cours du précédent conflit. La notion de conflit « gelé » a donné l'illusion d'une pérennisation possible de la situation, alors même que ce conflit n'avait jamais été réellement gelé.

L'impact du renforcement des liens entre l'Azerbaïdjan et la Turquie a été mal évalué, de même que les conséquences de la détérioration des liens entre l'Arménie et la Russie. La possibilité d'une importation, dans la région du Caucase, de certaines caractéristiques de conflits récents (Syrie, Libye), n'a pas été perçue.

Or, à l'évidence, une meilleure anticipation aurait permis d'être plus vigilant, d'agir préventivement auprès des parties et de leurs alliés, et de se préparer à réagir de façon coordonnée avec nos partenaires.

B. L'ENJEU MAJEUR DE LA RÉACTIVITÉ

Le conflit du Haut-Karabagh s'est déroulé dans un cadre d'espace et de temps réduit, selon une stratégie du fait accompli. Cette réduction du rapport au temps concerne également les évolutions technologiques, qui doivent pouvoir être prises en compte rapidement dans les programmes d'armement.

¹ Audition de M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie au ministère de la défense, Assemblée nationale, 9 novembre 2016.

1. Des conflits brefs et sans préavis

Le passé récent a illustré à plusieurs reprises la notion de « surprise stratégique » : prise de Mossoul par Daech, annexion de la Crimée (2014), engagement russe en Syrie (2015)... des offensives courtes, préparées discrètement, permettent d'avancer rapidement avant que la communauté internationale n'ait le temps de réagir.

La notion de surprise dans la conduite de la guerre n'a rien d'une nouveauté. Elle a toujours été au cœur de la stratégie militaire. La surprise et la rapidité d'exécution donnent l'avantage à celui qui prend l'initiative, lui permet de s'imposer par le fait accompli. La réussite de ce type de stratégie, ainsi que le franchissement non sanctionné de « lignes rouges », créent des précédents déstabilisateurs pour l'ordre international.

Le conflit du Haut-Karabagh interroge ainsi, en premier lieu, la notion de montée en puissance. Les hypothèses d'engagement majeur, dans les schémas de l'OTAN, permettent une montée en puissance sur une durée de six mois. Or, ce conflit s'est déclenché quelques semaines après les premiers signaux d'alerte (juillet 2020). Ce rapport au temps donne une prime à l'attaquant, la défense ayant très peu de temps pour s'organiser.

Les hypothèses d'engagement majeur doivent prendre en compte la possibilité d'un préavis très court et donc d'une montée en puissance très rapide.

Pour contrer ce phénomène de surprise, la fonction « connaissance et anticipation » est essentielle. La Revue stratégique de 2017 et son Actualisation de 2021 en ont bien souligné l'importance.

L'exemple du conflit du Haut-Karabagh milite pour un approfondissement de nos efforts en matière de **renseignement et d'anticipation**, s'agissant non seulement des « capteurs » mais aussi des **moyens d'analyse**, notamment en termes de ressources humaines. Rien ne sert en effet de collecter massivement du renseignement si le travail d'analyse et de recherche est insuffisant ou si des blocages d'ordre culturel ou bureaucratique empêchent sa prise en compte.

Ce conflit doit aussi nous inciter à nous interroger sur les conflits dits « gelés », post-guerre froide, de même que sur les conflits hybrides, sous le seuil de la riposte. **La dégradation du contexte international et le retour des « États puissances » sont susceptibles de raviver ces conflits et de les transformer en conflits ouverts. Des situations qui paraissent stabilisées depuis des décennies peuvent brusquement s'enflammer.**

2. Une nécessaire souplesse dans la conduite des programmes d'armement

Pour intégrer les enseignements des conflits récents ou en cours, la conduite des programmes et opérations d'armement doit rester suffisamment souple, malgré les contraintes inhérentes au temps long.

Il s'agit de pouvoir :

- prendre en compte les modes opératoires nouveaux de nos adversaires potentiels en adaptant rapidement nos défenses ;
- être en mesure d'acquérir rapidement des équipements nouveaux « sur étagère » si cela se révèle nécessaire ;
- démarrer rapidement les nouveaux programmes, réduire les délais administratifs pour se concentrer sur les enjeux opérationnels, technologiques et industriels ;
- adapter nos programmes en cours de réalisation, notamment pour y intégrer de l'innovation, en privilégiant l'expérimentation et en favorisant les retours d'expérience du terrain et de l'industrie.

Cet enjeu de l'agilité a déjà été souligné à plusieurs reprises par la commission¹ : **afin de réduire les effets d'inertie des programmes, il faut renforcer leur capacité à intégrer rapidement des modifications de l'environnement stratégique ou technologique. Ceci vaut tant pour la conduite des programmes nationaux que pour celle des programmes internationaux dont la gouvernance est particulièrement complexe.**

Des simplifications ont été apportées, notamment par une instruction relative à la politique d'achat du 28 janvier 2019, deux instructions du 15 février 2019 sur la conduite des opérations d'armement et une instruction du 7 mai 2020 sur l'innovation. Ces simplifications sont bienvenues mais le processus doit se poursuivre : *« Le travail réalisé par le ministère des Armées pour refondre le corpus des instructions de gestion des opérations d'investissement montre la très grande maturité atteinte par le ministère dans son organisation et sa gestion des projets. C'est néanmoins un chantier permanent où l'innovation et l'anticipation doivent également avoir leur place. Il faudra donc poursuivre le chantier en traitant les points faibles de ce nouveau corpus à savoir le management des systèmes, la gestion de l'innovation dans les phases réalisation et utilisation et l'intégration des industriels aux solutions. Il est indispensable également de lancer rapidement une réflexion européenne à 27 sur le sujet afin de faciliter les convergences procédurales et organisationnelles. »*²

¹« Innovation de défense : dépasser l'effet de mode », Rapport d'information de MM. Cédric PERRIN et Jean-Noël GUÉRINI, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 655 (2018-2019) - 10 juillet 2019.

² L'évolution de la conduite des programmes d'armement, Jean-Pierre Devaux, DEFENSE&Industries n° 14, Fondation pour la Recherche stratégique, juin 2020.

V. PARTENARIATS MILITAIRES ET COMPLEXIFICATION DES CONFLITS

Le conflit du Haut-Karabagh a mis en évidence l'efficacité du partenariat militaire entre l'Azerbaïdjan et la Turquie. Les Turcs ont su amener un partenaire au meilleur niveau, dans un contexte de haute intensité. Certains enseignements positifs pourraient probablement en être tirés au profit des actions de coopération conduites par la France pour contribuer à la montée en puissance des armées de pays partenaires.

Mais les partenariats entre l'Azerbaïdjan et la Turquie et, dans une moindre mesure, entre l'Azerbaïdjan et Israël, illustrent plus généralement une tendance à la complexification des conflits, du fait de la multiplication des acteurs et des intérêts présents directement ou indirectement sur le terrain.

Cette complexification peut être un facteur d'aggravation des conflits. Nous en donnerons ici deux exemples, dans le cadre du conflit du Haut-Karabagh : d'une part, la résurgence confirmée du mercenariat et, d'autre part, la persistance du commerce d'armement à destination de zones en conflit, malgré les embargos existants. La communauté internationale peine à réguler ces questions.

A. LE MERCENARIAT, UNE COMPOSANTE DE L'HYBRIDATION DES CONFLITS

1. Le retour d'un phénomène ancien, facteur d'aggravation de la violence

La France a dénoncé, très tôt dans le conflit, l'envoi par la Turquie de mercenaires djihadistes, en appui des forces azerbaïdjanaises. D'après l'Observatoire syrien des droits de l'homme (OSDH), leur nombre se serait élevé à environ 1 500 - 2 000, chiffre qui est difficile à confirmer précisément mais semble communément admis. Les autorités azerbaïdjanaises dénoncent, quant à elles, la présence de combattants français et libanais d'origine arménienne au Haut-Karabagh.

Si le conflit du Haut-Karabagh illustre la possibilité de conflits classiques, symétriques, d'État à État, il montre aussi que ce type de conflit n'est pas exclusif d'une composante hybride, sous forme d'interférences, de la part d'autres États ou d'acteurs dont la présence contribue à complexifier la situation.

Les conflits contemporains se caractérisent en effet par une complexité accrue, qui est la conséquence d'une multiplication des parties en présence, avec de nombreux groupes armés présents sur le terrain, défendant

des intérêts différents et parfois soutenus par des États tiers différents, se confrontant en quelque sorte par procuration.

Dans ce contexte, le recours à des mercenaires ou à des sociétés militaires privées est devenu fréquent. Au cours de ces dernières années, les activités du groupe russe « Wagner », en Syrie et sur le continent africain, ont particulièrement retenu l'attention.

Le mercenariat n'a toutefois rien de nouveau. Il est apparu dès l'Antiquité pour connaître son apogée, en Occident, de la fin du Moyen-Âge jusqu'au XVII^e siècle.

2. Un phénomène contre lequel la France doit rester mobilisée

D'après l'article 47 du Protocole additionnel I aux Conventions de Genève, est un mercenaire toute personne :

1. qui est spécialement recrutée dans le pays ou à l'étranger pour combattre dans un conflit armé ;
2. qui, de fait, prend une part directe aux hostilités... ;
3. ... essentiellement en vue d'obtenir un avantage personnel, et à laquelle est effectivement promise, par une partie au conflit ou en son nom, une rémunération matérielle nettement supérieure à celle promise ou payée à des combattants ayant un rang et une fonction analogues dans les forces armées de cette partie ;
4. qui n'est ni ressortissant d'une partie au conflit, ni résident du territoire contrôlé par une partie au conflit ;
5. qui n'est pas membre des forces armées d'une partie au conflit ;
6. et qui n'a pas été envoyée par un État autre qu'une partie au conflit en mission officielle en tant que membre des forces armées dudit État.

Le droit international humanitaire n'interdit pas le recours aux mercenaires mais ceux-ci ne bénéficient pas des garanties de protection octroyées aux combattants, s'agissant par exemple du statut de prisonnier de guerre.

En France, la loi du 14 avril 2003 réprime l'activité de mercenaire, au motif que l'utilisation de mercenaires dans des conflits armés ou des situations troublées est un phénomène qui aggrave la violence, déstabilise les États et se traduit par des atteintes aux droits de l'homme.

Depuis 2008, la France est, par ailleurs, signataire du Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) qui vise à promouvoir le respect du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme dans tous les conflits armés où interviennent des EMSP.

Il convient de rester pleinement mobilisé sur ce sujet qui monte en puissance.

B. UN EMBARGO SUR LES ARMES INEFFECTIF

1. Un embargo « souple »

Les ventes d'armes à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan sont soumises à un embargo imposé :

- d'une part, par la résolution 853 du Conseil de sécurité des Nations unies du 29 juillet 1993 qui « *prie instamment les États de s'abstenir de fournir toutes armes et munitions qui pourraient conduire à une intensification du conflit ou à la poursuite de l'occupation de territoires* » ;

- d'autre part, par une décision du « comité des hauts fonctionnaires » de l'OSCE du 28 février 1992 qui demande à tous les États participants et à tous les États de la région d'imposer un embargo immédiat sur toutes les livraisons d'armes et de munitions aux forces engagées au combat dans la région du Haut-Karabagh.

2. Un embargo non respecté

Comme l'affirmait M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie, lors d'une audition à l'Assemblée nationale en 2016, « *les principaux fournisseurs d'armement de l'Azerbaïdjan ne respectent pas les résolutions de l'OSCE – dont ils sont membres, à l'exception d'Israël – et du Conseil de sécurité des Nations unies. Ces textes n'imposent pas un embargo total sur les exportations de matériels de guerre.* »

L'embargo sur les livraisons d'armes et de munitions à destination des parties au conflit du Haut-Karabagh est **un dispositif souple qui s'apparente davantage à une incitation qu'à une interdiction.**

L'embargo : un dispositif souple

« Je signalerai d'emblée que les principaux fournisseurs d'armement de l'Azerbaïdjan ne respectent pas les résolutions de l'OSCE - dont ils sont membres, à l'exception d'Israël - et du Conseil de sécurité des Nations unies. Ces textes n'imposent pas un embargo total sur les exportations de matériels de guerre.

Ce qui est demandé dans la résolution telle que nous la comprenons, c'est la limitation des exportations vers Bakou ou Erevan de matériels susceptibles d'être utilisés dans le conflit au Haut-Karabagh. Il ne s'agit donc pas d'un embargo total, à l'instar de celui qui a touché l'Iran ou de celui qui concerne le Soudan. Cela étant, il nous semble bien que la grande majorité des matériels exportés par les principaux fournisseurs de l'Azerbaïdjan ne respecte pas les résolutions.

L'embargo de l'OSCE résulte d'une « décision du comité des hauts fonctionnaires sur le Nagorno-Karabakh » du 28 février 1992. Ce texte, qui n'est pas juridiquement contraignant, enjoint les États membres d'appliquer un embargo sur les ventes d'armes et de munitions pouvant être utilisées par les forces en présence au Haut-Karabagh. La résolution 853, adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies le 29 juillet 1993, appelle les États membres à ne pas livrer d'armes et de munitions pouvant mener à une intensification du conflit. »

Source : Audition de M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie au ministère de la défense, accompagné de M. Laurent Rucker, chef du bureau Europe orientale, et de M. Emmanuel Dreyfus, chargé de mission Europe orientale (Assemblée nationale, 9 novembre 2016).

Par ailleurs, à la suite de la destruction d'un drone turc Bayraktar TB2, abattu lors du conflit, des photos diffusées par un journaliste ont fait état de la présence d'une boule optronique (Wescam) et d'un moteur (Rotax, filiale de Bombardier en Autriche) fourni par des sociétés canadiennes. Le Canada a suspendu, depuis lors, l'exportation de ce type de composants vers la Turquie.

Cet exemple montre la difficulté à faire respecter ce type d'embargo purement incitatif, non contrôlé et non sanctionné, même verbalement, qui peut être contourné de multiples manières.

L'embargo doit aujourd'hui être réaffirmé avec force et rendu plus contraignant.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 juillet 2021, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport d'information de M. Olivier Cigolotti et Mme Marie-Arlette Carlotti sur le retour d'expérience du conflit du Haut-Karabagh.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. – Alors que les conflits interétatiques paraissaient presque obsolètes, le conflit du Haut-Karabagh est venu rappeler la possibilité d'un conflit territorial symétrique, classique dans son essence, sinon dans ses modalités. Cette guerre a été une « surprise stratégique » dont il convient de tirer les enseignements tant sur le plan géopolitique que sur le plan militaire.

Avec Marie-Arlette Carlotti, et nos collègues Gilbert Bouchet, Bernard Fournier et Joël Guerriau, nous avons auditionné des représentants de l'ensemble des parties prenantes, nos ambassadeurs en Arménie, en Azerbaïdjan et au sein du Groupe de Minsk, ainsi que de nombreux experts. Nous avons été frappés par la divergence des « narratifs » arménien et azerbaïdjanais, chaque partie ayant sa propre lecture de l'histoire. Le passé a créé des rancœurs inimaginables. Nous prenons acte de ces divergences sans prétendre en démêler tous les tenants et aboutissants. L'essentiel est, selon nous, de se projeter vers l'avenir.

Nous avons tiré, de ce conflit du Haut-Karabagh, dix enseignements : Marie-Arlette Carlotti présentera d'abord cinq enseignements d'ordre géopolitique ; puis j'évoquerai cinq enseignements d'ordre militaire, car ce conflit hors normes pourrait bien, dans ses modalités, en annoncer d'autres.

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteure. – L'histoire du Caucase du sud a été très marquée par la domination des puissances voisines, perse, russe et ottomane. Cette région demeure aujourd'hui une région sous influences.

Le premier enseignement de ce conflit, c'est la responsabilité manifeste de l'Azerbaïdjan et de la Turquie. Les négociations engagées depuis près de 30 ans s'enlisaient. La coprésidence du Groupe de Minsk – France, Etats-Unis, Russie – a proposé plusieurs plans de paix. Mais les parties n'ont jamais vraiment semblé prêtes à un compromis, les Arméniens ayant l'espoir de maintenir le *statu quo* sur les frontières de 1994, et les Azéris occupant ce temps à préparer la riposte, ce qui a été fait méticuleusement et avec le soutien de la Turquie.

Le déséquilibre économique entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan s'est vite traduit par un déséquilibre de leurs capacités militaires. Les deux pays investissent environ 5 % de leur PIB dans la défense, certes, mais pour l'Azerbaïdjan cela représentait 2,2 milliards de dollars en 2020, tandis que pour l'Arménie cela représentait 630 millions de dollars. L'Azerbaïdjan a profondément transformé son armée, avec l'aide de la Turquie qui a déployé 1500 à 2000 mercenaires syriens en appui – et qui sont peut-être encore aujourd'hui dispersés sur le territoire, ce qui pourrait être extrêmement dangereux.

La Turquie a joué un rôle déterminant dans le renversement du rapport de force et le déclenchement de la guerre. Chacune des interventions militaires turques récentes a répondu à une logique propre : problématique kurde, rivalités en Méditerranée orientale... Il en a été de même dans ce conflit. Soutenir l'Azerbaïdjan allait permettre à la Turquie d'étendre son influence politique et sa présence économique dans le Caucase, région clef où la Russie et l'Iran ont aussi des aspirations.

Face à cette situation, il est regrettable que le gouvernement français ait, du moins initialement, cru devoir adopter une position de neutralité. L'impartialité de la France en tant que co-présidente du Groupe de Minsk pouvait s'expliquer dans le cadre des négociations, pas en cas d'agression ni de recours aux armes. Ce fut une erreur de la part du gouvernement français.

La question du Haut-Karabagh doit figurer à l'agenda de nos relations diplomatiques, particulièrement dans nos relations avec la Turquie, dans toutes les enceintes pertinentes : relations bilatérales, dialogue UE-Turquie et OTAN.

Le deuxième enseignement c'est que ce conflit n'est peut-être pas terminé : l'instabilité demeure.

La déclaration tripartite du 9 novembre 2020 a permis de stopper l'avancée azérie. Environ un tiers du territoire du Haut-Karabagh est désormais sous le contrôle de l'Azerbaïdjan, de même que les sept districts conquis par les Arméniens pendant la première guerre. En Arménie, la guerre a créé un profond traumatisme, une inquiétude existentielle, l'hémorragie de toute une génération. Ceux qui ont survécu souhaitent bien souvent émigrer, notamment vers la Russie.

La pression s'est progressivement déplacée du Haut-Karabagh vers le territoire arménien lui-même, avec des incursions aux frontières et une impatience manifeste de la part de l'Azerbaïdjan à ouvrir des axes de communication et des couloirs sur le territoire arménien.

Aujourd'hui, tout est possible. Compte-tenu de certains discours aux accents nationalistes et belliqueux des dirigeants turcs et azéris, on peut légitimement craindre que l'Azerbaïdjan ne soit tenté de pousser plus loin son avantage. Dans ce contexte, le soutien de la France à l'Arménie est essentiel.

La sécurité des territoires demeurant sous administration du Haut-Karabagh repose entièrement sur les forces russes, soit 2000 soldats en théorie et probablement davantage en réalité. Les forces russes, qui avaient quitté l'Azerbaïdjan en 2012 sont désormais de nouveau présentes dans les trois pays du Caucase du Sud.

La Russie a donc les clefs en main. Elle a établi une sorte de protectorat sur le Haut-Karabagh et une relation de dépendance avec l'Arménie. La Russie a plus à gagner à discuter avec l'Azerbaïdjan où son influence a reculé au cours des dernières années qu'avec l'Arménie qui n'a plus grand-chose à faire peser dans la balance. C'est pourquoi la France doit la soutenir.

La France a laissé pendant longtemps le leadership russe s'exercer dans cette région. Elle doit désormais entreprendre un dialogue renforcé avec la Russie pour l'inciter à jouer un rôle constructif.

Le troisième enseignement du conflit, c'est la nécessité de reconstruire le processus multilatéral.

La Russie privilégie le cadre trilatéral qui lui permet d'être la seule médiatrice entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, et laisse une part résiduelle au Groupe de Minsk. Or, les nombreuses questions qui restent en suspens entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan redonnent une certaine utilité au Groupe de Minsk, moyennant une extension de son mandat et un accroissement de ses moyens.

La question des prisonniers est prioritaire pour l'Arménie ; celle des mines antipersonnel est prioritaire pour l'Azerbaïdjan. Il s'agit de « donnant-donnant », comme l'a montré récemment la libération de prisonniers contre la remise de cartes des mines par la partie arménienne, chacun gardant une monnaie d'échange, ce qui explique que cette question évolue lentement.

Il faudrait par ailleurs inciter les deux pays à signer la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnel.

S'agissant de la frontière, sa délimitation et sa démarcation ne sauraient être réglées par le fait accompli. Une négociation est là aussi nécessaire. La création de zones tampons et le déploiement d'observateurs de l'OSCE, au moins sur les 400 kilomètres de frontières contestées, permettraient de rétablir une certaine confiance.

La question du statut du Haut-Karabagh doit rester posée au niveau international. C'est le sens de la résolution du Sénat du 25 novembre dernier.

Enfin, l'élection d'un nouveau président américain a créé un contexte favorable pour donner de l'oxygène à la négociation. Désormais, la France et les États-Unis devraient travailler main dans la main pour promouvoir, dans la région, des États forts et démocratiques. La Russie et la Turquie n'agiront pas dans ce sens, préférant probablement des États faibles et peu démocratiques.

La relance du Groupe de Minsk serait facilitée par un renouvellement du mandat des co-présidents et par un renforcement de leurs moyens. Ces moyens sont très réduits au regard de ceux d'une mission de l'OSCE : 1300 personnes sont par exemple engagées au sein de la Mission spéciale d'observation en Ukraine. Le Groupe de Minsk, avec 3 ambassadeurs et 1 représentant de l'OSCE ne dispose pas, par exemple, d'observateurs sur place pour élaborer sa propre évaluation de la situation. De plus, le mandat actuel des co-présidents comporte l'éventualité d'un déploiement d'une force de maintien de la paix. Il conviendrait d'examiner à nouveau cette possibilité.

Le quatrième enseignement de ce conflit est relatif au patrimoine culturel de cette région du Caucase du Sud, berceau de l'humanité, qui abrite un patrimoine religieux chrétien au cœur de l'identité arménienne.

Les Azéris développent une théorie, non reconnue par la communauté scientifique internationale, d'après laquelle une partie du patrimoine arménien serait un patrimoine albanais du Caucase, antérieur à l'arrivée des Arméniens.

Le conflit récent suscite de fortes inquiétudes : 1500 monuments arméniens sont passés sous le contrôle de l'Azerbaïdjan. On peut espérer la conservation des monuments les plus connus, surveillés par satellites, dont la destruction susciterait la réprobation de la communauté internationale. Mais le risque de destruction ou de dénaturation est plus fort sur le petit patrimoine, les stèles, les pierres-croix, les cimetières...

Une mission d'inventaire préliminaire a été proposée par l'UNESCO. L'Azerbaïdjan en a accepté le principe pour trois régions. La balle semble désormais dans le camp de l'Arménie. Or, cette mission, même imparfaite et limitée, est une nécessité pour enclencher un processus impliquant davantage l'UNESCO dans la protection du patrimoine de la région.

Par ailleurs, la communauté internationale s'est fortement mobilisée, et la France a été à l'avant-garde par l'intermédiaire de l'Institut National du Patrimoine. Mais désormais, il faut avancer. Pour cela, il serait utile de créer un groupe de contact impliquant des experts internationaux susceptibles de servir d'intermédiaires, afin qu'un dialogue puisse s'instaurer entre les parties.

Enfin, le cinquième et dernier enseignement est d'ordre économique et culturel. Si nous avons des marges de progrès, c'est bien dans le domaine économique, tant pour l'UE que pour la France. En 2019, les échanges commerciaux de l'UE avec l'Azerbaïdjan étaient dix fois plus élevés que ses échanges commerciaux avec l'Arménie. L'ouverture récente du corridor gazier sud-européen renforcera encore les liens économiques avec l'Azerbaïdjan, bien placé, par ailleurs, dans le projet chinois des « Routes de la soie », alors que l'Arménie demeure marginalisée.

Les relations bilatérales de la France avec ces deux pays sont également très déséquilibrées en faveur de l'Azerbaïdjan. Les relations économiques de la France avec l'Arménie ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être.

La France a, par ailleurs, livré à l'Azerbaïdjan, depuis 2011, 148 millions d'euros de matériels soumis à autorisation préalable d'exportation : un satellite, alors qu'aucun matériel de ce type n'a été livré à l'Arménie sur cette période.

En fait : c'est l'humanitaire et le mémoriel pour l'Arménie, et le business pour l'Azerbaïdjan.

La diaspora pourrait jouer un rôle. Mais quel est le projet français porté par la diaspora arménienne ? Orange a rapidement quitté l'Arménie à cause de la corruption, Carrefour a mis sept ans à s'installer. L'Union Européenne et la France doivent participer au désenclavement économique de l'Arménie.

Dans le domaine culturel, nous demandons que le Fonds pour les écoles chrétiennes francophones d'Orient soit renforcé et mis à contribution pour aider les écoles francophones du Caucase du sud.

Cette affaire du Haut-Karabagh est très grave. Demain, quel sera le prochain théâtre ? Pourquoi Erdogan et Poutine s'arrêteraient-ils alors qu'il n'y a aucun répondeur du côté occidental ?

Ce qui manque à la France et à l'Union Européenne, c'est une vision stratégique. C'est d'autant plus regrettable que lorsque l'on demande aux Arméniens : « quel est le meilleur ami de l'Arménie ? », ils répondent « la France ».

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. - Le sixième enseignement de ce conflit est relatif à la place nouvelle des drones comme acteurs incontournables de la troisième dimension.

Dans cette guerre, les drones ont rempli les fonctions complètes, classiques, de l'arme aérienne - renseignement, coordination, appui-feu, frappes - à un coût bien moindre.

Ce conflit a contribué, avec d'autres, à l'émergence d'une nouvelle doctrine d'emploi des drones. Ceux-ci sont en effet, progressivement, intégrés à de vastes dispositifs offensifs, en coordination avec l'artillerie et l'usage de munitions télé-opérées dites « maraudeuses ». Ainsi, le conflit du Haut-Karabagh est symptomatique d'une étape intermédiaire entre la « dronisation des forces », qui s'est imposée depuis 30 ans, et le « combat collaboratif en essaim », qui pourrait devenir une réalité dans 30 ans.

Je ne m'attarderai pas sur ce sujet, également développé dans l'excellent rapport de nos collègues sur les drones, mais la France continue d'avoir un emploi « stratégique » de ses drones MALE Reaper armés, pour

des opérations de haute valeur ajoutée. Certes, une partie de notre retard devrait être rattrapée, avec l'arrivée dans les forces du système de drones tactiques et des acquisitions dans le domaine des drones de contact. Nos forces devraient être équipées de plus de 1000 drones d'ici trois ans. Mais il reste à tirer tous les enseignements des conflits récents, s'agissant des drones et munitions télé-opérées d'emploi « tactique », au profit des unités de première ligne, et de l'usage de matériel moins coûteux, pouvant être considéré comme « consommable » sur de courtes périodes.

Le septième enseignement porte sur l'importance des défenses sol-air et de la lutte anti-drones.

Les défenses sol-air arméniennes, pourtant denses, ont été dépassées par l'offensive azerbaidjanaise. La mauvaise prise en compte de la menace « drones » dans la définition des capacités a eu des conséquences dévastatrices. La France n'est certes pas dans la situation de l'Arménie. Mais force est de constater que les défenses sol-air ont été négligées, de façon d'ailleurs logique, en raison des contraintes budgétaires, dans le contexte post-guerre froide, alors que nos OPEX se font en situation de supériorité aérienne.

Il faut désormais anticiper des situations dans lesquelles nos forces seraient la cible d'actions impliquant l'emploi de drones et de munitions télé-opérées. La combinaison des drones, en nombre important, et de moyens plus classiques pose de nombreux défis en termes de détection, de neutralisation et de coordination de la défense. Les défenses sol-air, incluant la défense de proximité des unités terrestres, constitueront un enjeu majeur de la prochaine LPM.

Huitième enseignement : ce conflit est un exemple de ce que peut être la « haute intensité ».

Cette guerre a vu le retour de la manœuvre, avec une armée de l'Azerbaïdjan à l'offensive, mettant en œuvre toute la gamme de matériels à sa disposition. Ce type de dispositif nécessite un système de commandement et de coordination qui doit parfaitement fonctionner. La fonction logistique y est essentielle. La guerre de haute intensité est une guerre de stocks, une guerre économique, très consommatrice en équipements et en munitions. Elle implique un risque de pertes humaines plus importantes que celles que la France subit en OPEX : 4000 soldats arméniens tués, c'est un chiffre considérable pour un pays qui compte moins de 40 000 naissances par an - environ 10 % d'une classe d'âge. Les pertes matérielles sont également impressionnantes.

L'armée de terre française a subi au cours des dernières décennies des choix budgétaires, qui ont conduit à délaissé une partie du matériel utile à la haute intensité. Le développement de ce matériel spécifique, et l'accroissement des volumes d'équipements et de munitions, doivent être planifiés au cours des années à venir. L'armée de terre ne dispose plus, par

exemple, de moyens de minage anti-chars mécaniques, ni de moyens de déminage lourds. Le système de déminage actuel est fondé sur un engin blindé du génie qui a près de 40 ans d'âge.

L'Azerbaïdjan a fait usage de lance-roquettes multiples et de missiles balistiques. Pour le même usage, la France dispose du lance-roquettes unitaire (LRU) qui répond toutefois davantage à une logique de précision que de saturation. Par ailleurs, les drones « consommables » tendent à devenir des équipements incontournables.

De façon générale, l'arbitrage entre masse/rusticité et technologie, voire haute-technologie, doit être repensé en profondeur. Ce sera l'un des enjeux du programme Titan de renouvellement du segment lourd de l'armée de terre et, en particulier, des programmes menés en coopération avec l'Allemagne (MGCS).

Le 9^e enseignement que nous tirons de ce conflit porte sur l'importance de la réactivité, face au risque de surprise stratégique.

Les hypothèses d'engagement majeur doivent prendre en compte la possibilité d'un préavis très court et donc d'une montée en puissance très rapide.

Comme la Revue stratégique de 2017 et son Actualisation de 2021 l'ont bien souligné, la fonction « connaissance et anticipation » est essentielle. Son renforcement doit se poursuivre, notamment dans le domaine de l'analyse du renseignement.

Afin de réduire les effets d'inertie des programmes et opérations d'armement, il faut renforcer leur capacité à intégrer rapidement des modifications de l'environnement stratégique ou technologique. Ceci vaut tant pour la conduite des programmes nationaux que pour celle des programmes internationaux dont la gouvernance est particulièrement complexe.

Enfin, le 10^e et dernier enseignement de cette guerre du Haut-Karabagh porte sur les partenariats militaires et la complexification des conflits.

À l'heure où la France cherche à contribuer à la montée en puissance des armées de pays partenaires, dans le cadre de partenariats militaires opérationnels, le conflit du Haut-Karabagh a donné l'exemple d'un partenariat particulièrement efficace entre l'Azerbaïdjan et la Turquie, dont certains enseignements positifs pourraient probablement être tirés.

Mais ce partenariat entre l'Azerbaïdjan et la Turquie illustre aussi une tendance à la complexification des conflits, qui est un facteur d'aggravation de la violence. La guerre du Haut-Karabagh en a donné deux exemples.

S'agissant tout d'abord du déploiement de mercenaires par la Turquie, il convient de rester pleinement mobilisé sur ce sujet qui monte en puissance, de même que celui des sociétés militaires privées, alors que la France réprime l'activité de mercenaire par la loi du 14 avril 2003. Nous n'avons pas pu déterminer avec précision où se trouvent aujourd'hui ces mercenaires.

S'agissant du commerce des armes, l'embargo de l'OSCE doit être réaffirmé avec force et rendu, dans la mesure du possible, plus effectif et plus contraignant. Cet embargo souple n'a pas empêché l'Azerbaïdjan de s'équiper de matériels de guerre de haute technologie auprès de ses partenaires, notamment turc et israélien, s'agissant en particulier des drones. La présence de composants canadiens sur les drones turcs Bayraktar TB2 a, par ailleurs, été mise en évidence pendant le conflit, démontrant la difficulté à faire respecter ce type d'embargo purement incitatif, non contrôlé et non sanctionné, même verbalement, qui peut être contourné de multiples manières.

Pour conclure, cette guerre dramatique du Haut-Karabagh, qui a duré 44 jours, n'est donc pas une guerre lointaine, anecdotique, encore moins un accident de l'histoire. C'est une guerre qui nous concerne car elle illustre des tendances géopolitiques profondes, et parce qu'elle annonce, dans ses modalités, ce que pourraient être les conflits futurs. La surprise stratégique et l'avance technologique ont toujours été des facteurs de supériorité décisifs dans la guerre. Un conflit « classique » dans son essence peut donc s'accompagner d'éléments novateurs : c'est le cas de celui du Haut-Karabagh.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ces observations et recommandations tout à fait intéressantes. La situation en Arménie est préoccupante, pour ne pas dire dramatique, comme nous l'avons constaté avec le Président Gérard Larcher lors de notre déplacement dans ce pays. J'approuve ce qui a été dit sur l'ambiguïté de la position de la France. Il nous faudra interroger à nouveau le Ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur ce point.

La situation politique en Arménie s'est clarifiée avec la réélection du Premier Ministre Nikol Pachinian. Mais l'Azerbaïdjan rêve de relier la mer Noire à la mer Caspienne, en établissant un couloir à travers l'Arménie entre les territoires récemment reconquis et l'enclave du Nakhitchevan. Les avancées de l'armée azerbaïdjanaise portent atteinte à la souveraineté de l'Arménie. Une relance du Groupe de Minsk est nécessaire, comme le proposent les rapporteurs, alors que la Russie est aujourd'hui seule garante de la sécurité de l'Arménie.

Par ailleurs, lors de ce conflit, des drones armés de petite taille ont fait des dégâts considérables. Les soldats arméniens ont pu être repérés grâce aux ondes de leurs téléphones portables. Les blessures infligées sont

effroyables. En matière de drones, la France travaille sur des équipements lourds – l’Eurodrone – mais la tendance est aujourd’hui à la multiplication de drones plus simples, plus petits. C’est une évolution que nos forces armées ont commencé à intégrer.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour cet excellent rapport. Depuis 2004, je représente le Sénat au sein de la Commission nationale pour l’élimination des mines antipersonnel. Je souhaiterais revenir sur cette question des mines. Le lobbying azerbaïdjanais est considérable, non seulement auprès des parlementaires, mais aussi sur les réseaux sociaux, où le discours anti-arménien est très présent. Avez-vous des informations chiffrées objectives sur ces mines antipersonnel ? Il me semble que nous devrions aussi interroger le Ministre de l’Europe et des affaires étrangères à ce sujet qui est instrumentalisé par l’Azerbaïdjan. Comme l’ont rappelé les rapporteurs, la disproportion des moyens entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan est considérable.

M. Bruno Sido. – L’Arménie n’a pas utilisé ses moyens aériens. Ses forces ont subi les attaques sans réagir. Si l’Arménie avait utilisé ses avions de chasse, cela aurait-il changé les choses ?

M. Mickaël Vallet. – La résolution du Sénat sur la reconnaissance du Haut-Karabagh a-t-elle eu une utilité immédiate, a-t-elle fait bouger les lignes ? Cette résolution a-t-elle influé sur les orientations du gouvernement français, trop attentiste, alors qu’il aurait fallu passer d’une attitude équilibrée à davantage de fermeté, dès lors qu’il y avait agression ?

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. – Le sujet des mines antipersonnel est très complexe. Ni l’Arménie ni l’Azerbaïdjan n’ont adhéré à la Convention d’Ottawa. Aux mines posées lors de ce conflit s’ajoutent celles issues du conflit antérieur. On estime que la superficie des zones minées est de l’ordre de 1500 km². C’est un sujet de négociation : des restitutions de prisonniers sont intervenues en échange de l’obtention de cartes des mines sur certaines zones. La question des prisonniers est d’ailleurs elle aussi l’objet d’interprétations divergentes. Pour l’Azerbaïdjan, les seuls prisonniers restants sont des soldats arméniens qui se seraient infiltrés sur le territoire azerbaïdjanais après le cessez-le-feu.

L’aviation a en effet été très peu utilisée dans ce conflit, par crainte des défenses antiaériennes. L’utilisation des drones a été déterminante, mais pas décisive. Ces drones ont permis de saturer les défenses aériennes. L’Arménie n’a pas pu répliquer.

Concernant la résolution du Sénat, elle a été très mal perçue par les autorités azerbaïdjanaises. C’est un sujet à double tranchant, car si l’on reconnaît le Haut-Karabagh, comment évolueront les autres conflits dits gelés ? Le Sénat a souhaité réagir, ajouter un élément à la négociation.

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteur. – L’Arménie a, elle aussi, posé des mines antipersonnel. 747 victimes ont été recensées avant le conflit

récent, souvent des civils. Deux journalistes ont été tués en 2020. Les deux parties se renvoient la responsabilité du minage, aucune des deux n'ayant signé la Convention d'Ottawa. Les Arméniens communiquent les cartes au compte-goutte. Les Azéris utilisent les prisonniers comme monnaie d'échange. La diplomatie azerbaïdjanaise a été très active auprès de la communauté internationale et ce travail a payé.

La résolution du Sénat a été très importante pour le peuple arménien, qui s'est senti à nouveau soutenu par la France, alors que le gouvernement français avait été d'une prudence infinie. Cette résolution est sur la table. Je ne suis pas sûre que l'on puisse avancer beaucoup sur la question de la reconnaissance du statut du Haut-Karabagh, mais peut-être peut-on avancer sur d'autres questions. Par exemple, l'ambassadeur de France en Arménie ne peut pas se rendre au Haut-Karabagh. Le représentant de l'Artsakh à Paris n'a pas de statut officiel. Peut-être peut-on avancer sur des questions de ce type.

M. Christian Cambon, président. – Cette résolution était un acte politique nécessaire. Sa portée a été d'autant plus grande qu'elle a fait l'objet d'une quasi-unanimité du Sénat. Elle a eu un écho important sur place. Mais ce genre de conflit se prête rarement à une interprétation manichéenne. Les territoires restitués avaient été conquis par les Arméniens en 1994. L'histoire et la géographie sont d'une complexité extrême.

Que peut faire la France ? Nous souhaitons qu'elle réactive autant que possible le Groupe de Minsk. Les Azerbaïdjanais communiquent dans le sens d'un apaisement, sur la reconnaissance du rôle de l'UNESCO par exemple. Ils estiment avoir libéré tous les prisonniers de guerre et ne détenir que des prisonniers capturés lors d'une incursion postérieure au cessez-le-feu. Il nous est très difficile de trancher face à ces interprétations divergentes. Nous resterons vigilants et nous réinterrogerons le Ministre à ce sujet. L'Azerbaïdjan est, certes, un partenaire économique important. Mais nos relations économiques et culturelles avec l'Arménie doivent être renforcées. L'Agence française de développement est, par exemple, très insuffisamment impliquée dans ce pays.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. – On parle souvent d'échec du Groupe de Minsk. Mais celui-ci manque cruellement de moyens. Et surtout, il n'y a jamais vraiment eu de volonté de négocier de la part des deux parties.

Mme Marie-Arlette Carlotti, rapporteur. – La France doit avoir une vraie stratégie dans cette région. Elle est attendue. Notre communauté arménienne doit poursuivre son action dans le domaine mémoriel, mais aussi investir en Arménie et contribuer à l'indépendance économique de ce pays.

La publication du rapport est approuvée.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Les rapporteurs remercient l'ensemble des personnes auditionnées ainsi que les auteurs de contributions écrites.

Mardi 23 mars 2021

- **Mme Dorothee SCHMID**, Responsable du programme Turquie contemporaine et Moyen-Orient à l'IFRI (*Institut français des relations internationales*)

- **M. Thorniké GORDADZÉ**, Chercheur à Sciences Po et ancien Ministre géorgien de l'Intégration européenne.

Mercredi 31 mars 2021

- **M. Gaidz MINASSIAN**, journaliste au *Monde*, enseignant à Sciences Po et expert associé au CERI.

Mercredi 7 avril 2021

- **M. Michel GOYA**, ancien colonel de l'armée de terre, enseignant et essayiste, spécialisé dans l'histoire militaire et l'analyse des conflits.

Mardi 13 avril 2021

- **M. Clément THERME**, chargé d'enseignement à Sciences Po et chercheur associé à l'Institut européen de Florence.

- *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères* : **M. Stéphane VISCONTI**, Ambassadeur, Co-Président français du Groupe de Minsk - Ambassadeur pour le partenariat oriental de l'UE et la mer Noire.

Mercredi 19 mai 2021

- *Etat-major opérationnel Terre* : **Lieutenant-colonel Philippe BARROVECCHIO**, adjoint de la section Europe-Méditerranée (G35Eur).

Mardi 25 mai 2021

- *CICDE (Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations)* : **Colonel Xavier FOISSEY**.

- *Etat-major des armées (EMA)* : **Lieutenant-colonel Bertrand OLIVA**.

- *Direction du renseignement militaire*.

- *Institut national du patrimoine* : **M. Charles PERSONNAZ**, Directeur.

Mercredi 26 mai 2021

- *DGRIS (Direction générale des relations internationales et de la stratégie)* : **M. Guillaume OLLAGNIER**, Chef du service Europe, Amérique du Nord et Action multilatérale (SEAM), **Mme Céline BAYOU**, Chef du

département Europe Orientale (SEAM), **Colonel (A) Emmanuel BOITEAU**, Sous-directeur stratégie de défense, direction stratégie de défense, prospective et lutte contre la prolifération (DSPC), **Mme Patricia LEWIN**, Déléguée rayonnement (SPRI).

Mardi 1 juin 2021

- *Ambassade de France en Azerbaïdjan* : **M. Zacharie GROSS**, Ambassadeur.

- *Ambassade de la République d'Azerbaïdjan en France* : **S.E. M. Rahman MUSTAFAYEV**, Ambassadeur.

Mardi 8 juin 2021

- *Ambassade de France en Arménie* : **M. Jonathan LACÔTE**, Ambassadeur.

Mercredi 9 juin 2021

- *Ambassade d'Arménie en France* : **S.E. Mme Hasmik TOLMAJYAN**, Ambassadrice.

Mardi 15 juin 2021

- **M. Hovhannès GUÉVORKIAN**, Représentant de la République d'Artsakh en France.

- *Délégation permanente de la France auprès de l'UNESCO* : **Mme Julie FORT**, Conseillère culture, patrimoine et communication.

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **M. Joseph HENROTIN**, rédacteur en chef du magazine DSI, chargé de recherches au CAPRI, à l'ISC et chercheur associé à l'IESD.

- **M. Jean-Baptiste JEANGÈNE-VILMER**, directeur de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).

- **M. Toivo KLAAR**, Représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud et la crise en Géorgie.

- **Direction générale de l'armement (DGA)**

ANNEXE - DÉCLARATION DU 9 NOVEMBRE 2020

Déclaration du Président de la République d'Azerbaïdjan, du Premier ministre de la République d'Arménie et du Président de la Fédération de Russie

Nous, I. G. Aliyev, Président de la République d'Azerbaïdjan, N. V. Pachinian, Premier ministre de la République d'Arménie, et V. V. Poutine, Président de la Fédération de Russie, avons fait la déclaration suivante.

1. Un cessez-le-feu intégral ainsi que l'arrêt total des hostilités dans la zone de conflit du Haut-Karabakh sont déclarés à compter du 10 novembre 2020 à 00h00, heure de Moscou. La République d'Azerbaïdjan et la République d'Arménie, ci-après dénommées « les Parties », restent sur les positions qu'elles occupent.

2. Le district d'Agdam est restitué à la République d'Azerbaïdjan d'ici au 20 novembre 2020.

3. Des forces de maintien de la paix de la Fédération de Russie, composées de 1960 militaires dotés d'armes de petit calibre, 90 véhicules blindés et 380 véhicules ou équipements spéciaux, sont déployées le long de la ligne de contact dans le Haut-Karabakh et le long du corridor de Latchine.

4. Le déploiement des forces de maintien de la paix de la Fédération de Russie a lieu parallèlement au retrait des forces armées arméniennes. Les forces de maintien de la paix de la Fédération de Russie sont stationnées pour une durée de 5 ans, reconduite tacitement pour une durée supplémentaire de 5 ans, si aucune des Parties ne déclare dans un délai de 6 mois avant l'expiration de ce délai son intention de mettre fin à l'application de la présente disposition.

5. Un centre de maintien de la paix chargé du contrôle du cessez-le-feu est mis en place afin d'améliorer l'efficacité du contrôle de l'application de l'accord par les Parties au conflit.

6. La République d'Arménie restitue à la République d'Azerbaïdjan le district de Kelbadjar avant le 15 novembre 2020 et le district de Latchine avant le 1^{er} décembre 2020. Le corridor de Latchine, d'une largeur de 5 km, qui permettra les communications entre le Haut-Karabakh et l'Arménie sans pour autant toucher la ville de Choucha, reste sous le contrôle des forces de maintien de la paix de la Fédération de Russie.

Un plan de construction d'un nouvel itinéraire le long du corridor de Latchine serait défini au cours des trois prochaines années sur la base d'un accord entre les Parties pour permettre les communications entre le Haut-Karabakh et l'Arménie et qu'il serait suivi d'un redéploiement des forces de maintien de la paix de la Fédération de Russie, afin d'assurer la sécurité de cet itinéraire.

La République d'Azerbaïdjan garantit la sécurité des déplacements des personnes, des véhicules et des marchandises le long du corridor de Latchine, dans les deux directions.

7. Les personnes déplacées et les réfugiés regagnent le territoire du Haut-Karabakh et les districts adjacents sous le contrôle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

8. Il est procédé à un échange des prisonniers de guerre, des otages, des autres personnes détenues et des dépouilles des victimes.

9. L'ensemble des relations économiques et des voies de communication sont rétablies dans la région. La République d'Arménie garantit la sécurité des voies de communication entre les districts de l'ouest de la République d'Azerbaïdjan et la République autonome du Nakhitchévan, dans le but de permettre le déplacement sans restriction des personnes, des véhicules et des marchandises dans les deux directions. Le contrôle des voies de communication est assuré par les organes du Service de gardes-frontières du Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie (FSB).

La construction de nouvelles voies de communication reliant la République autonome du Nakhitchévan aux districts occidentaux de l'Azerbaïdjan sera établie sur la base d'un accord entre les Parties.