

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mission d'information sur les relations politiques et économiques entre la France et l'Azerbaïdjan au regard des objectifs français de développement de la paix et de la démocratie au Sud Caucase

– (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)

Mercredi

9 novembre 2016

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 009

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de M. François
Rochebloine**
Président



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

La séance est ouverte à seize heures quinze.

Présidence de M. François Rochebloine, président

M. le président François Rochebloine. Monsieur le directeur général, votre carrière professionnelle s'est souvent située à la frontière des questions de défense et de diplomatie. Vous avez également été associé de près, comme conseiller puis directeur de cabinet de M. Kouchner, alors ministre des affaires étrangères, aux choix fondamentaux de politique extérieure de la France.

Votre concours nous est donc précieux au moment où nous entreprenons nos travaux.

Notre première préoccupation est d'y voir un peu plus clair dans le jeu complexe d'alliances et de convergences dont la région du Sud-Caucase est le théâtre, et dans le positionnement qu'y adopte l'Azerbaïdjan.

Comment définir les objectifs et les moyens d'action de la Russie et de la Turquie sur ce théâtre ? Y a-t-il confrontation, neutralisation ou alliance objective entre les puissances, que semble animer un renouveau de tentation impérialiste ? Quelle influence cette évolution peut-elle exercer sur les autorités de Bakou ?

Pour prendre un exemple précis, comment interprétez-vous l'accord gazier que la Russie et la Turquie ont passé le mois dernier ?

Quelle peut être la conséquence de ces manœuvres générales sur la sécurité des investissements réalisés en Azerbaïdjan par les entreprises occidentales, notamment françaises, dans le secteur du pétrole et de l'énergie ?

Notre deuxième préoccupation concerne la concurrence des politiques de défense. Le gouvernement de l'Azerbaïdjan fait état d'un accroissement considérable de son effort budgétaire dans ce domaine ; cette année encore, il augmente de 25 %, malgré la baisse des prix du pétrole. À votre connaissance, monsieur le directeur général, quelle est précisément la réalité statistique correspondant à cet effort ? Comment évaluer qualitativement et quantitativement l'importance, en effectifs et en moyens, des forces armées azéries ?

Pouvez-vous mettre en regard de la politique de défense azerbaïdjanaise l'effort de dépense militaire et la puissance militaire des deux autres pays du Caucase du Sud, l'Arménie et la Géorgie ?

Ma troisième interrogation portera sur l'approvisionnement de l'Azerbaïdjan en armes et moyens de défense.

Depuis février 1992, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) « demande à tous les États participants et aux États de la région d'imposer un embargo sur toutes les livraisons d'armes et de munitions aux forces engagées dans des

combats dans la région du Haut-Karabagh ». Dans quelles conditions la signature d'accords pour la fourniture d'armement à l'Azerbaïdjan – comme à l'Arménie, d'ailleurs – demeure-t-elle possible compte tenu des termes de cet embargo ?

Quels sont les principaux fournisseurs de l'Azerbaïdjan ?

La presse a indiqué que ce pays faisait partie des quinze premiers clients des industries d'armement françaises en 2015. Cette information est-elle exacte ? Si oui, demeure-t-elle valable en 2016 ?

Quel est le montant des commandes passées par l'Azerbaïdjan à nos industries, et pour quelle catégorie d'armes et d'équipements, depuis une dizaine d'années ? Quelles sont les perspectives de ce marché ?

M. Philippe Errera, directeur général des relations internationales et de la stratégie au ministère de la défense. Je me réjouis de participer à cette mission d'information.

Pour tenter de répondre à vos questions, avant de vous exposer les principales caractéristiques de notre relation de défense avec Bakou, je souhaiterais vous présenter notre analyse sur l'environnement stratégique de l'Azerbaïdjan.

L'Azerbaïdjan, comme l'Arménie et la Géorgie, les deux autres pays du Caucase du Sud, évolue dans un contexte régional marqué par la réaffirmation de la puissance militaire russe. Le conflit du Haut-Karabagh, le poids de la Russie, de l'Iran et de la Turquie dans la région, le terrorisme islamiste constituent ses principales préoccupations stratégiques.

Le conflit du Haut-Karabagh représente l'enjeu de défense le plus important pour Bakou et structure la politique de défense azerbaïdjanaise. Opposant l'Azerbaïdjan à l'Arménie depuis 1988, ce conflit se caractérise par la persistance de ce que l'on a appelé une guerre de basse intensité. Alors que, jusqu'en 2014, il faisait en moyenne une quinzaine de morts par an, essentiellement du fait de snipers, l'année 2016, avec probablement plus de 200 morts, a été la plus meurtrière depuis la conclusion du cessez-le-feu en 1994. La montée des tensions qui s'est produite en avril dernier au Haut-Karabagh, avec la « guerre des Quatre jours », nous a rappelé que ce conflit n'était en rien gelé. Sans le travail du Groupe de Minsk – dont la France est membre depuis 1992 et co-présidente depuis 1997 – et de nos collègues du ministère des Affaires étrangères, cette « guerre des Quatre jours » aurait pu prendre une tout autre ampleur.

La politique russe dans la région s'articule autour de trois facteurs.

Premier facteur : le renforcement de l'influence de la Russie dans l'espace post-soviétique par tous les moyens, y compris le recours à la force, comme l'ont montré les interventions militaires en Géorgie, en 2008, et surtout en Ukraine, depuis 2014. Pour le dire de manière peut-être simpliste, en tout cas simplificatrice, l'objectif de Moscou est d'empêcher de nouveaux élargissements de l'Union européenne et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans cet espace, et d'y réduire l'influence occidentale.

Deuxième facteur : la proximité du Caucase avec le Moyen-Orient, zone dans laquelle Moscou entend jouer un rôle de plus en plus affirmé. Les tirs de missiles de croisière effectués en octobre 2015 à partir des bâtiments de la flottille de Caspienne contre des cibles en Syrie

illustrent la place que Moscou accorde à la région de la Caspienne et du Caucase dans le dispositif stratégique que la Russie met en place de la Baltique au Moyen-Orient.

Troisième facteur : avec la levée des sanctions à l'encontre de l'Iran, la Russie regarde avec un intérêt accru le Caucase du Sud, et l'Azerbaïdjan en particulier – je songe aux ambitieux projets de corridor ferroviaire Nord-Sud reliant la Russie à l'Iran via l'Azerbaïdjan.

Sur le plan politique, cette stratégie russe s'est notamment traduite par l'adhésion de l'Arménie à l'Union eurasiatique, en 2015, et par un important renforcement de la relation entre la Russie et l'Azerbaïdjan, avec la densification de la relation d'armement – j'y reviendrai – et la multiplication des visites de haut niveau, dont trois visites de Vladimir Poutine à Bakou depuis 2013.

Sur le plan militaire, le renforcement est encore plus patent : conclusion de nouveaux accords d'intégration et densification de la présence militaire russe dans les deux régions séparatistes géorgiennes, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ; en Arménie, extension à 2059 du bail de la 102^e base militaire russe de Gumri, forte de 2 500 hommes ; octroi en 2014 d'un prêt de 200 millions de dollars pour l'achat d'armement ; signature d'un nouvel accord de défense aérienne avec la Russie en 2015.

Ce renforcement a lieu alors que la présence militaire russe en Arménie est déjà conséquente. En témoignent la surveillance conjointe des frontières avec la Turquie et l'Iran à l'aide de plusieurs milliers d'hommes du FSB (Service fédéral de sécurité de la Fédération de Russie) et le fait que la défense de l'espace aérien arménien soit *de facto* assurée par les forces russes, dans le cadre du système de défense aérienne de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC). S'y ajoute l'étroitesse des relations de défense entre industries de défense, dont atteste l'existence de *joint-ventures* russo-arméniennes. La Russie est en outre pour le moment le seul pays disposé à vendre de l'armement moderne à l'Arménie dans des conditions très avantageuses.

Enfin, la relation d'armement entre la Russie et l'Azerbaïdjan s'est elle aussi considérablement accrue ces dernières années. J'y reviendrai ultérieurement. Moscou a également renforcé sa présence en mer Noire, à la suite de l'annexion de la Crimée et conformément à la nouvelle doctrine navale russe, qui date de l'été 2015.

Dans ce contexte, l'Azerbaïdjan entretient de bonnes relations avec Moscou. C'est d'ailleurs le seul pays du Caucase du Sud sans présence militaire russe sur son territoire depuis l'évacuation de la station radar russe de Gabala en 2013. Cependant, le renforcement de la présence militaire russe aux frontières de l'Azerbaïdjan est suivi avec attention par Bakou.

Vous m'avez interrogé sur le terrorisme. Pays majoritairement chiite mais doté d'une forte minorité sunnite – plus d'un tiers de la population –, l'Azerbaïdjan est confronté à la menace du terrorisme islamiste, en raison à la fois de sa proximité géographique avec le Caucase du Nord et de l'attractivité des théâtres syrien et irakien pour certains Azerbaïdjanais radicalisés. Plusieurs centaines d'entre eux – entre 400 et 1 000 selon les estimations – seraient ainsi partis combattre au Levant ces dernières années, et une centaine y aurait été tuée.

M. le président François Rochebloine. Hommes et femmes ?

M. Philippe Errera. Nous ne disposons pas de données précises sur la présence de femmes parmi les personnes arrêtées en Azerbaïdjan pour fait de terrorisme. Mais celle-ci n'est pas à exclure.

Contrairement à la Géorgie, qui peut servir de pays de transit pour des ressortissants russes cherchant à se rendre au Levant via la Turquie, l'Azerbaïdjan ne semble pas être utilisé comme zone de passage pour les individus radicalisés, du moins pas à la même échelle.

Pour l'instant contenue, cette menace inquiète les autorités azerbaïdjanaises, qui craignent des attentats visant notamment les infrastructures énergétiques, ainsi qu'une remise en cause du mode de fonctionnement laïque du pays, tributaire de l'absence de tension entre la majorité chiite et la minorité sunnite. La crise économique et sociale que traverse l'Azerbaïdjan, liée à la chute du cours des hydrocarbures, et les jeunes des familles déplacées du Haut-Karabagh pourraient offrir un terreau favorable à la diffusion de la propagande islamiste. Face à cette menace, les autorités azerbaïdjanaises ont pris plusieurs mesures, comme la fermeture de certaines mosquées ou encore le gel des avoirs des personnes soupçonnées de financer le terrorisme. Elles ont aussi prononcé de lourdes peines de prison – d'une quinzaine d'années – à l'encontre de citoyens azerbaïdjanais.

M. le président François Rochebloine. Sait-on combien il y a de mosquées, et combien ont été fermées ?

M. Philippe Errera. Dès 2009, l'Azerbaïdjan avait initié une politique de fermeture des mosquées soutenant une idéologie jugée contraire aux valeurs du pays, que ces sites soient sunnites ou chiites. En 2016, il existait 31 mosquées majeures en Azerbaïdjan (sur un total d'environ 2000).

Après cette description de l'Azerbaïdjan et de son environnement stratégique, j'en viens à la politique de défense du pays, avant de conclure sur la relation de défense franco-azerbaïdjanaise.

Selon les données officielles, le budget de défense azerbaïdjanais s'élevait en 2015 à 4,5 milliards d'euros. Il pourrait en réalité être moins élevé, en raison des difficultés économiques liées à la baisse des cours du pétrole et de la double dévaluation du manat. Il reste plus important que les budgets de défense des autres pays du Caucase du Sud : celui de la Géorgie s'élève à environ 250 millions d'euros, et celui de l'Arménie est d'environ 415 millions d'euros.

L'Azerbaïdjan dispose d'une armée de conscription, essentiellement constituée de forces terrestres : 57 000 soldats dans l'armée de terre, contre 4 000 pour l'armée de l'air et 2 000 environ pour la marine. Les effectifs des forces armées arméniennes sont comparables : environ 45 000 hommes, dont la grande majorité sert dans l'armée de terre. Les forces armées géorgiennes comptent environ 25 000 hommes.

La sécurisation des gisements et infrastructures énergétiques, principales sources de revenus pour Bakou, représente une priorité de la politique de défense azerbaïdjanaise. Plus largement, la sécurité énergétique de l'Azerbaïdjan constitue un élément fondamental de la stabilité du Caucase du Sud ; elle permet notamment de garantir la sécurité et l'indépendance énergétique de la Géorgie, qu'elle approvisionne en hydrocarbures, via notamment le gazoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC).

M. Jean-Louis Destans, rapporteur. La sécurité des sites est assurée par l'armée ou la gendarmerie ; il n'y a pas sur place de police d'État. Est-ce l'armée qui assure la sécurité de l'approvisionnement pétrolier ?

M. Philippe Errera. Ce sont des forces militaires et des unités de l'armée. Pour ce qui concerne les installations *offshore*, leur protection est vraisemblablement garantie par les forces navales et les garde-côtes. S'agissant des infrastructures terrestres, elles sont surveillées par les forces du ministère de l'Intérieur.

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. Cet axe de coopération, qui reste toutefois modeste, s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'outil de défense azerbaïdjanais.

La coopération avec l'Occident est une autre composante de la politique de défense azerbaïdjanaise. L'Azerbaïdjan a rejoint le Partenariat pour la paix de l'OTAN en 1994, ce qui lui a permis de contribuer aux opérations de l'Alliance au Kosovo, puis en Afghanistan – à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), puis à l'opération *Resolute Support* qui lui succède, à hauteur de 94 hommes, intégrés au contingent turc et participant essentiellement à des activités de déminage et d'assistance médicale.

Hormis la participation de Bakou aux opérations extérieures de l'Alliance, la coopération est limitée à quelques domaines. L'OTAN soutient ainsi Bakou dans son processus de réforme des secteurs de la défense et de la sécurité, l'une des priorités de ces programmes étant le renforcement du contrôle démocratique et civil des forces armées.

La destruction des munitions non explosées constitue un autre axe de coopération. L'Alliance a ainsi contribué, pratiquement et financièrement, à la dépollution d'une zone de plus de 5 millions de mètres carrés située autour d'un ancien dépôt de munitions ayant explosé en 1991.

Avec le soutien de l'OTAN, l'Azerbaïdjan développe également ses capacités nationales de gestion des situations d'urgence et des catastrophes dans le domaine civil.

J'insisterai sur la dimension concrète de cette coopération. Au niveau politique, le dialogue entre l'Azerbaïdjan et l'OTAN est limité, surtout parce que Bakou n'a pas pour objectif de rejoindre l'Alliance. Il n'y a pas de bureau de l'OTAN à Bakou.

S'agissant de la politique d'armement, composante importante, voire essentielle, de la politique de défense du pays, le cours élevé des hydrocarbures a longtemps permis à l'Azerbaïdjan de financer une politique d'armement ambitieuse, visant à moderniser son outil de défense. L'Azerbaïdjan mène une politique d'acquisition ciblée sur quelques grands pays fournisseurs, pour l'essentiel la Russie, Israël, la Turquie.

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.

M. le président François Rochebloine. C'est pourtant ce qui est demandé par l'OSCE !

M. Philippe Errera. 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-Karabakh. 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.

Voilà pour le cadre. S'agissant maintenant du contenu, c'est d'abord vers la Russie que Bakou se tourne afin de moderniser son outil de défense. De 2010 à 2015, le montant des ventes de matériels russes à l'Azerbaïdjan est estimé à environ 4 milliards de dollars. Quant au budget de défense azerbaïdjanais, il oscillait officiellement entre 2,5 et 4 milliards d'euros de 2011 à 2014 ; c'est ensuite qu'il a chuté.

Ces ventes comprennent notamment la livraison de chars et de véhicules de combat d'infanterie, d'hélicoptères, de lance-roquettes multiple (LRM) et d'autres pièces d'artillerie, ainsi que de systèmes sol-air. Des accords pour la production sous licence en Azerbaïdjan de fusils d'assaut AK-74 ont également été conclus.

Afin de ne pas dépendre exclusivement de la Russie, l'Azerbaïdjan a aussi développé des partenariats industriels avec d'autres fournisseurs. C'est dans cette perspective que Bakou s'est rapprochée d'Israël et a conclu à partir du milieu des années 2000 plusieurs contrats avec des entreprises israéliennes de défense. Ce partenariat, en particulier pour les drones, pour les systèmes antiaériens et pour les technologies de pointe, constitue l'une des priorités des autorités azerbaïdjanaises en matière d'armement.

Bakou entretient également une importante relation d'armement avec la Turquie. De nombreuses *joint-ventures* ont été créées afin de produire du matériel en commun : systèmes d'artillerie, chars, missiles.

La Biélorussie et l'Ukraine figurent parmi les autres fournisseurs en armement de l'Azerbaïdjan, plutôt dans des domaines moins sophistiqués.

Je voudrais maintenant vous présenter les principaux enjeux de notre relation de défense avec Bakou.

Celle-ci se compose d'une coopération militaire très modeste, encadrée par un arrangement technique signé à Paris en janvier 2014 par les ministres français et azerbaïdjanais de la défense lors de la visite de ce dernier, ainsi que d'un partenariat dans le domaine industriel. Cette relation est mise en œuvre par notre attaché de défense en Géorgie, non résident pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

M. le président François Rochebloine. C'est le même pour les deux pays.

M. Philippe Errera. Exactement. C'est avec la Géorgie que nous entretenons la relation de défense la plus dense dans la région ; par ailleurs, dans un souci d'équilibre compte tenu de notre statut de co-président du Groupe de Minsk, notre attaché de défense assure la relation de notre pays avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan sur un pied d'égalité.

Notre relation de défense avec Bakou est en effet parfaitement symétrique de celle qui nous lie à Erevan. Nous tenons à cette symétrie, gage, je le répète, de la crédibilité de notre engagement en tant que co-président du Groupe de Minsk ; nous veillons bien entendu à ce que nos activités de coopération, tant avec l'Azerbaïdjan qu'avec l'Arménie, ne puissent être exploitées de quelque manière que ce soit par les différentes concernées par le Haut-Karabagh. C'est bien entendu le cas s'agissant des exportations d'armement, puisque nous nous conformons strictement aux décisions de l'OSCE et du Conseil de sécurité ; mais cela concerne aussi, plus largement, le type de coopération militaire que nous entretenons avec l'un ou avec l'autre. Les actions que nous menons dans ce domaine restent neutres : elles touchent par exemple à l'enseignement du français ou à la formation des officiers.

Nous entretenons depuis quelques années un partenariat industriel avec Bakou qui se conforme lui aussi au respect le plus strict des résolutions du Conseil de sécurité et de la décision de l'OSCE : il vise exclusivement à aider Bakou à protéger ses infrastructures critiques en mer Caspienne et à contribuer à la sécurité énergétique de l'Azerbaïdjan et, par là même, de l'Europe. Plusieurs de nos sociétés, dont Total et Engie – certains de leurs responsables ont été auditionnés par votre mission ou vont l'être –, sont fortement impliquées dans des activités d'exploitation d'hydrocarbures azerbaïdjanais. Total a beaucoup investi dans le gisement d'Apchéron et Engie sera le premier client du gaz provenant du nouveau gisement Shah Deniz 2. Je conclurai en rappelant que notre relation avec l'Azerbaïdjan vise prioritairement à soutenir la résolution du conflit au Haut-Karabagh et la réconciliation entre Bakou et Erevan, et que notre relation de défense avec Bakou, au demeurant très modeste, s'est construite en fonction de cet impératif politique et diplomatique, auquel nous ne dérogerons pas.

M. le président François Rochebloine. Vous n'avez pas répondu à une de mes questions : la presse a rapporté que l'Azerbaïdjan figurait parmi les quinze premiers clients de l'industrie de défense française en 2015. Cette information est-elle exacte, et qu'en est-il en 2016 ? Quel est le montant des commandes passées par l'Azerbaïdjan à nos industries ?

M. Philippe Errera. Cette information est inexacte. Plus précisément, elle se fonde sur un chiffre exact, mais qu'il faut manier avec plus de précautions : celui du montant des licences accordées pour mener des prospectes en Azerbaïdjan, qui est de 900 millions d'euros. Or le système français de contrôle des exportations sensibles est très strict : les industriels doivent impérativement demander une licence dès le début de la prospection. Le montant total des contrats potentiels, pour lesquels des licences ont été demandées, est effectivement de 900 millions d'euros ; mais seule une toute petite partie de ces démarches aboutit réellement.

Ainsi, en 2015, la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) a au total accordé des licences pour 160 milliards d'euros ; les contrats conclus la même année représentaient 16 milliards seulement, soit dix fois moins.

M. le rapporteur. Merci de cet exposé clair et complet.

Vous avez évoqué la présence russe en Arménie et en Azerbaïdjan. La Russie cherche-t-elle à respecter un certain équilibre ? Essaie-t-elle de réduire la présence occidentale en Azerbaïdjan ? La Russie a-t-elle une doctrine en la matière ?

Quant aux équipements livrés à l'Azerbaïdjan, permettent-ils à ce pays de disposer des capacités offensives qui lui manquaient ?

Vous avez également évoqué les partenariats de l'OTAN avec les trois pays du Sud-Caucase. Quelle gradation – du plus étroit au plus lointain – établiriez-vous entre ces partenariats ? À vous entendre, la relation entre l'OTAN et l'Azerbaïdjan est assez formelle : l'Azerbaïdjan s'en contente-t-il, ou bien attend-il plus de l'OTAN ?

Enfin, en ce qui concerne la mer Caspienne, c'est une mer stratégique pour la Russie à tous points de vue, puisqu'elle y dispose d'une flotte – celle qui a envoyé des missiles de croisières vers la Syrie le 9 octobre 2015 – mais aussi parce qu'elle est la clef de l'exportation des hydrocarbures des États d'Asie centrale, notamment du Turkménistan, vers l'Europe. C'est enfin une cible potentielle pour des attaques terroristes, puisqu'il y existe des installations *offshore*. Quelles sont les capacités des grandes flottes présentes en mer Caspienne ? Quels sont les équipements actuels et les éventuels besoins de l'Azerbaïdjan en la matière, notamment pour la protection des installations offshore ?

M. Philippe Errera. La Russie veut sans doute que sa position soit comprise comme équilibrée, afin d'être à même de continuer à jouer son rôle de co-présidente du groupe de Minsk. Mais ce facteur joue un rôle moins important que pour nous, compte tenu de ce que Moscou perçoit comme des impératifs stratégiques – la Russie entretient une relation de défense extrêmement étroite avec l'Arménie – mais aussi des retombées importantes des commandes de ces pays pour son industrie de défense.

S'agissant de l'influence russe en Azerbaïdjan, mon sentiment est qu'il s'agit moins pour Moscou de jouer la concurrence avec les pays occidentaux que d'assurer ses intérêts stratégiques et énergétiques.

M. Laurent Rucker, chef du bureau Europe orientale (DGRIS). La politique de la Russie dans le Caucase du Sud s'inscrit d'abord dans une politique plus générale vis-à-vis de l'espace post-soviétique que nous voyons à l'œuvre depuis le milieu des années 2000, c'est-à-dire bien avant la crise ukrainienne : il s'agit de renforcer par tous les moyens, y compris le recours à la force, l'influence russe dans une zone stratégiquement importante pour Moscou, puisqu'elle se situe au carrefour entre le Caucase du Nord, le Sud de la Russie, la mer Caspienne, l'Iran, au Sud, le Moyen-Orient, à l'Ouest, la Turquie et plusieurs pays membres de l'OTAN. La Russie est également impliquée au premier chef dans le conflit du Haut-Karabagh, et elle dispose de leviers d'action sur les deux États belligérants. C'est la combinaison de ces facteurs qui détermine la politique russe dans la région.

M. Philippe Errera. La relation de l'Azerbaïdjan avec l'OTAN demeurera sans doute modeste. Le champ des coopérations possibles est relativement restreint.

Du point de vue de l'OTAN, il existe une différence fondamentale entre la Géorgie, d'une part, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, de l'autre.

La Géorgie est le partenaire le plus important de l'OTAN dans le Sud Caucase. Il existe un cadre de coopération établi depuis plusieurs années qui permet de soutenir la

réforme des forces armées géorgiennes. Celles-ci participent aux opérations de l'OTAN de façon essentielle : en Afghanistan, la contribution géorgienne est la plus importante après celle des États-Unis. En termes de coopération, dans différents domaines, il y a donc plus de potentialités. En revanche, il n'existe pas de consensus au sein de l'OTAN sur le processus d'adhésion de la Géorgie. La participation de la Géorgie aux opérations de l'Alliance – comme d'ailleurs de l'Union européenne, puisqu'elle a contribué de façon importante à l'opération EUFOR RCA – et le processus d'adhésion à l'OTAN sont deux sujets différents.

S'agissant de la mer Caspienne, effectivement un enjeu stratégique, je ne dispose pas aujourd'hui des données que vous me demandez sur les capacités des grandes flottes.

En ce qui concerne la protection des infrastructures énergétiques en mer Caspienne, l'Azerbaïdjan réfléchit à des systèmes qui permettraient une meilleure perception des situations, des radars aériens par exemple, éventuellement couplés à des systèmes de défense des installations, avec des rayons d'action adaptés à la protection ponctuelle de sites précis.

M. le président François Rochebloine. Merci de ces réponses précises.

Avez-vous connaissance des procédures azerbaïdjanaises de commande d'armes et d'équipements militaires ? Quel est l'interlocuteur institutionnel des fournisseurs ?

Les contrats de vente à l'Azerbaïdjan comportent-ils ou impliquent-ils des contreparties d'achat de biens, ou de services ou d'investissement en Azerbaïdjan, autrement dit des rétro-commissions ?

Quelle est la force des mouvements islamistes en Azerbaïdjan ? Quelle est l'attitude des autorités de Bakou à leur égard, en particulier vis-à-vis des ressortissants azéris qui reviendraient des zones actuellement ou anciennement contrôlées par l'État islamique ?

M. Philippe Errera. Je ne connais pas les procédures internes de l'Azerbaïdjan. L'interlocuteur institutionnel du ministère de la défense français est le ministre de la défense azerbaïdjanais, le général Zakir Hasanov, en place depuis 2013.

S'agissant des contrats, aucun des contrats autorisés par la CIEEMG ne saurait évidemment contenir de clauses illégales. Par ailleurs, je n'ai connaissance d'aucune stipulation du genre de celles que vous évoquez dans ces contrats.

En ce qui concerne les mouvements islamistes, l'attitude de l'Azerbaïdjan est particulièrement ferme. Pour un pays comme la France, exposé aux risques que vous connaissez, cela peut apparaître très légitime. Néanmoins, le porte-parole du ministère des Affaires étrangères a exprimé certaines inquiétudes sur la protection des droits de l'Homme en Azerbaïdjan, le risque étant qu'une politique de prévention et de répression du terrorisme ne soit pas suffisamment bien ciblée et finisse par renforcer au contraire l'attraction exercée par ces réseaux.

M. Alain Ballay. Quelles sont les perspectives d'évolution du conflit du Haut-Karabagh dans les années à venir ?

Quel regard porte la population azerbaïdjanaise sur ce conflit armé, ainsi que sur son armée ?

M. Philippe Errera. Le conflit du Haut-Karabagh ne peut pas, je l'ai dit, être considéré comme gelé ; reste qu'il dure depuis longtemps, et tout porte à craindre que les perspectives de résolution ne demeurent très lointaines. Le travail du groupe de Minsk a permis d'aboutir au moins à un accord sur un certain nombre de paramètres de résolution du conflit, les fameux « principes de Madrid ». Je ne suis toutefois pas optimiste sur leur mise en œuvre rapide.

De plus, il faut prendre en considération l'imprévisibilité, ou, pour reprendre l'expression du Président de la République, les incertitudes nées de l'élection de Donald Trump à la présidence des États-Unis, notamment en ce qui concerne les futures relations américano-russes. Je ne pense pas que tous les yeux à Washington soient rivés sur le conflit du Haut-Karabagh, mais celui-ci pourrait se trouver affecté.

Il paraît d'autant plus important que la France demeure pleinement engagée dans la résolution de ce conflit, afin d'éviter qu'une éruption de violence comme la « guerre des Quatre jours » ne se reproduise, et que le conflit ne se prolonge indéfiniment.

En ce qui concerne le regard de la population azerbaïdjanaise, il faut souligner que l'armée est une force de conscription.

M. Emmanuel Dreyfus, chargé de mission Europe orientale (DGRIS). L'adhésion de la population à la politique menée au Haut-Karabagh est très forte. L'issue de la « guerre des Quatre jours » a suscité une véritable liesse populaire. La majorité de la population est sur ce point en phase avec la position de ses autorités.

M. Jean-François Mancel. Les chiffres de dépenses de défense que vous avez donnés sont intéressants ; il serait néanmoins bon, je crois, de les rapporter au PIB de chaque État, ou au montant de son budget total. Il y a presque autant d'hommes sous les drapeaux en Azerbaïdjan qu'en Arménie, disiez-vous : or les populations ne sont pas du tout les mêmes.

S'agissant de l'Arménie, vous avez évoqué des livraisons d'armes russes non négligeables notamment des missiles, mais aussi d'importantes facilités financières, et l'existence d'une base russe de 2 500 militaires. Au vu de la faiblesse économique de l'Arménie, il me semble que ces données doivent nous inviter à nous interroger sur une véritable domination russe en matière militaire.

Considérez-vous que les moyens alloués par l'Azerbaïdjan à sa défense nationale, ainsi que leur répartition, indiquent une volonté de ce pays de préserver son indépendance, dans une zone où les voisins puissants et dangereux ne manquent pas ?

M. le rapporteur. Je me permets de rappeler ma question sur les achats d'armement de l'Azerbaïdjan : ont-ils permis à ce pays d'acquérir les capacités critiques qui lui faisaient défaut ?

M. le président François Rochebloine. L'Azerbaïdjan compte en effet quelque 9 millions d'habitants, contre 3 millions environ en Arménie. Pourriez-vous dresser une comparaison de leurs budgets de défense ? L'évolution du prix du pétrole a énormément modifié les données. Mais, il y a quelques années, le budget de défense de l'Azerbaïdjan était égal à 2,5 fois le budget total de l'Arménie. Qu'en est-il aujourd'hui ? Comment évoluent ces budgets ?

M. Philippe Errera. Les moyens de l’Azerbaïdjan correspondent-ils à ses objectifs ? Il est toujours difficile de distinguer les équipements offensifs des équipements défensifs. L’Azerbaïdjan peut indiquer qu’il ne souhaite qu’assurer sa souveraineté et son indépendance d’action et de décision, ainsi que la défense de son territoire, même si une partie des équipements qu’il détient, compte tenu de leur nature mais surtout de leur volume, vont au-delà de ce qui serait strictement nécessaire pour assurer uniquement la défense d’un territoire.

M. le président François Rochebloine. Pouvez-vous établir des comparaisons entre les budgets de défense de l’Azerbaïdjan et de l’Arménie ? Les informations dont nous disposons laissent à croire que le budget de défense de l’Azerbaïdjan serait égal à deux ou trois fois le montant du budget total de l’Arménie. Est-ce exact ou pas ?

M. Laurent Rucker. Le budget de l’État arménien représentait environ 2,6 milliards d’euros en 2015, et celui du ministère de la défense environ 415 millions d’euros, soit environ 16% de la dépense publique annuelle et environ 4% du PIB. Il est globalement stable depuis plusieurs années. Le budget de défense de l’Azerbaïdjan a connu d’importantes hausses en 2013 et en 2014. Il s’élevait respectivement à 3,4 et 3,6 milliards d’euros, soit environ 18% du budget de l’État et 5% du PIB. Pour la Géorgie, le budget annoncé est à peu près stable ces quatre dernières années : environ 250 millions d’euros, soit 6,5% du budget de l’État et 2,3% du PIB.

M. Philippe Errera. Ces chiffres constituent un ordre de grandeur mais ils sont à manier avec précaution : le périmètre des dépenses publiques peut en effet considérablement varier d’un pays à l’autre, même dans les pays européens. Il faut donc se montrer extrêmement prudent avant de tirer des conclusions plus précises.

A la question de savoir si l’Azerbaïdjan a acquis suffisamment de matériels de pointe pour remplir ses objectifs de défense et de sécurité, seuls les Azerbaïdjanais pourraient répondre. On peut noter que les efforts pour acquérir de nouveaux types d’armement, et pour augmenter les volumes d’achats, se poursuivent : mon sentiment est qu’ils souhaitent continuer à renforcer leurs capacités de défense.

M. le président François Rochebloine. Messieurs, merci beaucoup de vos réponses précises.

La séance est levée à dix-sept heures trente.



Membres présents ou excusés

Mission d'information sur les relations politiques et économiques entre la France et l'Azerbaïdjan au regard des objectifs français de développement de la paix et de la démocratie au Sud Caucase

Réunion du mercredi 9 novembre 2016 à 16 h 15

Présents. - M. Alain Ballay, M. Jean-Louis Destans, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Jean-Claude Guibal, Mme Véronique Louwagie, M. Jean-François Mancel, M. Didier Quentin, M. François Rochebloine

Excusés. - Mme Pascale Crozon, M. Yves Foulon, M. Jean Launay, M. François Loncle, Mme Marie-Line Reynaud, M. Marcel Rogemont, M. Michel Voisin