

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

5 mars 2024

Séance de 17 h 00

Compte rendu n° 40

– Audition, ouverte à la presse, de M. Frédéric Mondoloni, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur la situation en Ukraine deux ans après le début de la guerre déclenchée par la Fédération de Russie..... 2

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
M. Jean-Louis
Bourlanges,
*Président***



La commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Frédéric Mondoloni, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur la situation en Ukraine deux ans après le début de la guerre déclenchée par la Fédération de Russie.

Présidence M. Jean-Louis Bourlanges, président.

La séance est ouverte à 17 h 05.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Frédéric Mondoloni, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Monsieur le directeur général, avant d'occuper l'un des postes les plus importants et sensibles du Quai d'Orsay, vous avez exercé des fonctions de terrain qui vous confèrent une excellente connaissance de l'Europe centrale et orientale, ce qui s'avère des plus utiles pour appréhender le conflit ukrainien. Vous avez ainsi été, notamment, ministre-conseiller à l'ambassade de France à Moscou de 2013 à 2017, ambassadeur en Serbie de 2017 à 2019, et directeur de l'Europe continentale de 2019 à l'an passé.

Nous avons souhaité vous entendre car des développements très importants, pour certains appelés à donner lieu prochainement à des débats dans notre hémicycle, sont intervenus ces dernières semaines. Le dernier en date est la subite dégradation de la situation en Moldavie, où les séparatistes de Transnistrie ont appelé Moscou à les soutenir face aux autorités légitimes, pro-européennes, incarnées par la présidente, Mme Maïa Sandu.

Auparavant, dans le prolongement de leur déclaration en marge du sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à Vilnius en juillet dernier, les pays du G7 et une quinzaine d'autres États, dont la Pologne et le Danemark, ont pris des engagements de long terme en faveur de l'Ukraine afin de contribuer davantage à sa défense et à sa sécurité. Si l'accord entre le Royaume-Uni et l'Ukraine a été le premier officialisé, lors de la venue du premier ministre Rishi Sunak à Kiev le 12 janvier, celui entre la France et l'Ukraine a été signé lors de la dernière visite du président ukrainien à Paris, le 16 février.

Cet accord de coopération en matière de sécurité entre la France et l'Ukraine – dont l'intégralité du contenu a été publiée sur le site Internet de l'Élysée, ce qui dénote une saine démarche de transparence – n'est pas, formellement et juridiquement, un accord international au sens de l'article 53 de notre Constitution car il ne comporte pas de dispositions juridiquement opposables. Il donnera toutefois lieu à un débat au Parlement, sur la base de l'article 50-1 de la Constitution, ce dont je me réjouis parce que la situation est très mouvante.

Nous allons vous interroger, monsieur Mondoloni, sur la nature de cet accord bilatéral. Comment l'analyser sur le plan institutionnel ? S'il n'est pas un accord au sens strict du terme, il s'inscrit dans une série d'accords bilatéraux, ce qui traduit une certaine incapacité de l'Union européenne à entreprendre une approche multilatérale dans ses relations avec l'Ukraine. La réunion du 26 février avait pour objet de compenser cette sorte d'éclatement et de bilatéralisation des rapports entre les pays de l'Union européenne et l'Ukraine, en dégageant ce que le président de la République a appelé des « *coalitions capacitaires* ». Celles-ci permettraient de redonner une cohérence à cette approche quelque peu partielle.

Nous souhaitons également vous entendre sur l'effort de la France, comparé aux efforts fournis par nos partenaires, et en particulier notre partenaire allemand. Nous sommes très sensibles au fait que les Allemands ne manquent pas une occasion de dire, selon la formule qu'ils affectionnent, que « *nous voyageons en première classe avec un billet de seconde* », et que si nous parlons haut et fort en faveur de l'Ukraine, nous en faisons beaucoup moins qu'eux. J'ai personnellement l'impression, au contraire, que notre effort est de grande qualité. Si la structure de nos armées ne nous permet pas d'agir dans les créneaux qui sont ceux de plusieurs de nos partenaires, dont les Allemands, nous sommes en pointe sur des armements que les Allemands répugnent à livrer aux Ukrainiens.

Le ministère de la défense nous donne peu d'informations sur la nature, le montant et la qualité de notre contribution. Il se contente d'affirmer que les chiffres produits par les instituts allemands chargés de cette évaluation sont incertains et combinent des éléments hétérogènes. Or notre commission désire connaître précisément la réalité de notre effort, ainsi que les éventuels défauts quantitatifs et les avantages qualitatifs de notre coopération militaire avec l'Ukraine.

Le texte de l'accord de coopération avec l'Ukraine intervient dans le contexte d'une agressivité renforcée de la Russie, dont les buts de guerre ne se limitent pas à l'Ukraine. Il comporte également un sous-texte, à savoir la déclaration du président de la République, dont l'analyse s'est révélée ardue. Personnellement, je l'ai analysé devant cette commission le 5 mars en soulignant que, contrairement à ce qui a été dit et répété, le président de la République avait rappelé que la présence de troupes en Ukraine n'était pas aujourd'hui à l'ordre du jour tout en ajoutant qu'elle n'était pas exclue. Dans cette déclaration d'une ambiguïté dont j'ignore si elle est stratégique ou terminologique, cette exclusion a été marquée mais n'a pas été temporalisée, c'est-à-dire que nous ne savons pas si la présence de troupes en Ukraine est exclue aujourd'hui ou demain.

Le chancelier allemand Olaf Scholz a quant à lui affirmé, en des termes dépourvus d'ambiguïté, qu'elle était exclue définitivement. Nous sommes nombreux dans cette commission à considérer que cette affirmation est un cadeau fait à Vladimir Poutine. En effet, il n'est jamais bon de dévoiler à son adversaire le niveau d'engagement que l'on se refuse à atteindre. Le président de la République a tenu à rappeler récemment que nous n'étions pas dans une logique d'escalade. Or l'escalade, si je me réfère à Clausewitz, a pour caractéristique d'être déterminée par l'autre. Il me semble que le président de la République a voulu dire, et j'aimerais en avoir confirmation par votre analyse, monsieur Mondoloni, que nous n'étions pas à l'initiative d'une escalade mais que nous nous tenions prêts à répondre à un mouvement d'escalade de Moscou.

La forte réaction du chancelier Scholz, portée par une opinion allemande traditionnellement pacifiste, s'est pourtant heurtée à une certaine réserve des partis politiques allemands, des verts aux libéraux en passant par l'opposition chrétienne-démocrate, à l'exception toutefois de l'AfD (*Alternative für Deutschland*). Au-delà du cas allemand, comment analysez-vous, les réactions à la déclaration du président de la République ?

Si aux premiers jours le sentiment d'une assez grande solitude de la France prédominait, la situation s'est décantée depuis. Nous sommes aperçus que les Britanniques, dont l'aide à l'Ukraine implique la présence de personnels sur le terrain et la livraison d'armes que les Allemands refusent, n'étaient pas insensibles à l'argumentaire français. Certains États baltes ont également réagi favorablement. Enfin, le secrétaire à la défense américain a estimé que, dans une logique escalatoire imposée par M. Poutine, l'OTAN serait dans l'impossibilité

de ne pas s'impliquer davantage dans un conflit, au cas où l'Ukraine s'effondrerait militairement.

Les textes, les sous-textes, les contextes et leurs répercussions internationales appellent un certain nombre de questions. Depuis quelques semaines, nous avons le sentiment d'avoir, non pas changé d'ère comme dirait le chancelier Scholz, mais d'avoir changé de conjoncture. Les Européens et les Occidentaux peinent à baliser le chemin qu'ils ont à parcourir. Nous devons toutefois partir du texte de l'accord signé entre l'Ukraine et la France, afin d'étayer une réflexion plus approfondie sur une situation profondément dramatique.

M. Frédéric Mondoloni, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Sur tous les sujets que vous avez évoqués, monsieur le président, je m'efforcerai de vous donner ma vision, qui est celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

J'aimerais, en guise de propos liminaire, m'arrêter d'abord sur quelques éléments de contexte et sur la période charnière que traverse le conflit ukrainien. J'aborderai ensuite les modalités de notre soutien à l'Ukraine, puisque, à l'évidence, il convient d'effectuer un travail de communication vis-à-vis des parlementaires et de l'opinion publique pour en expliquer la nature. Enfin, et comme vous m'y invitez, j'évoquerai la conférence de soutien à l'Ukraine du 26 février, souhaitée par le président de la République afin de provoquer un sursaut collectif pour mettre en échec l'agression russe.

Le contexte est marqué par l'installation du conflit dans la durée, au triste anniversaire des deux ans de l'invasion en Ukraine, et par la posture de plus en plus agressive de la Russie, non seulement en Ukraine mais aussi à l'égard des principaux soutiens de celle-ci, c'est-à-dire les pays occidentaux et la France en particulier.

Les autorités ukrainiennes ont elles-mêmes reconnu que la contre-offensive de l'été 2023 n'avait pas produit les résultats escomptés. Je ne reviendrai pas ici en détail sur la situation militaire, sinon pour souligner que cette guerre est plus que jamais une guerre de position et d'attrition. À cet égard, la Russie dispose de certains avantages, notamment sur le plan démographique, bien que les gains marginaux qu'elle réalise sur le terrain depuis quelques semaines, et qui ont fait la « une » de quelques titres de presse – surtout russes –, se font au prix de pertes humaines et matérielles considérables. La prise de la ville d'Avdiïvka, par exemple, et avant elle celle de Bakhmout le démontrent bien puisque le ratio entre les pertes et les gains est, de notre point de vue, totalement disproportionné.

Dans cette période difficile, l'Ukraine continue néanmoins à remporter des succès significatifs, notamment en mer Noire où elle est parvenue à repousser la flotte russe de la partie nord-occidentale de cette zone, ce qui lui a permis d'assurer la reprise de ses exportations maritimes. La mer Noire n'est désormais plus un lac russe et il s'agit d'un revers significatif pour la Russie qui, après s'être retirée de l'initiative céréalière de la mer Noire en juillet 2023, avait tenté d'imposer un blocus et frappé délibérément les infrastructures céréalières, les ports ukrainiens et la ville d'Odessa, dans l'espoir d'asphyxier l'économie ukrainienne. Cet espoir est aujourd'hui déçu. De la même manière, la Crimée n'est également plus à l'abri des frappes ukrainiennes.

Les exemples de la mer Noire et de la Crimée rappellent que l'agression russe a été, depuis le début, mise en échec à de nombreux égards. C'est la conséquence de la résistance héroïque de l'Ukraine, de ses forces armées et de sa population, ainsi que de la mobilisation

inédite de ses partenaires, qui lui ont fourni les moyens de résister sur le plan civil et militaire. La Russie se trouve pour l'instant dans l'incapacité d'atteindre ses buts de guerre. Elle a manqué sa guerre éclair en février 2022 et n'est pas davantage en mesure, deux ans plus tard, d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés, à savoir la neutralisation de l'Ukraine, sa démilitarisation et, entre guillemets, sa « dénazification » – autrement dit, la prise de contrôle totale de tout le pays par la force et au prix de la négation du droit de l'Ukraine à exister en tant qu'État indépendant. Ces objectifs, énoncés à la veille de l'agression, n'ont pas changé. Ils ont été rappelés à de multiples reprises, récemment encore par le président Poutine lors de son discours à la nation.

L'agression de l'Ukraine par la Russie constitue une violation flagrante du droit international et des principes de la Charte des Nations Unies. Elle remet en cause les principes mêmes de notre sécurité collective. Les conséquences pour l'ordre international que nous défendons sont d'autant plus graves que la Russie est un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies et un État doté, au sens du traité de non-prolifération nucléaire. Cette agression se caractérise en outre par des violations massives du droit international humanitaire, des exactions perpétrées par les forces combattantes russes contre la population ukrainienne de manière indiscriminée, des crimes de guerre dont s'est saisie la justice internationale et qui ont été plusieurs fois qualifiés de crimes contre l'humanité, notamment par nos autorités.

La Russie, de plus, a perdu une part de son crédit sur la scène internationale. Lors de la conférence sur la sécurité de Munich en 2023, le président de la République a qualifié la Russie de « *puissance de déséquilibre et de désordre* ». Cette caractérisation est toujours valable aujourd'hui. Elle est perçue comme telle par un grand nombre de pays, puisque 140 États ont condamné l'agression russe à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Enfin, en s'engageant dans cette guerre, la Russie a selon nous accentué un certain nombre de ses fragilités internes. Elle a accentué son déclin démographique en essuyant des pertes terribles. Elle a poussé à l'exil près d'un million de Russes, notamment des jeunes diplômés. Elle compromet également son potentiel économique, pourtant très important, en s'entêtant dans la conduite d'une guerre qui pèse lourdement sur ses finances publiques, en transformant son économie en économie de guerre et en réduisant son potentiel de croissance à long terme. J'énonce ces éléments afin de contrebalancer ce que la propagande russe tente depuis deux ans de présenter comme un conflit de plus en plus favorable à ses intérêts. Une vision beaucoup plus claire de la réalité de la situation montre, je le crois, que celle-ci est loin de bénéficier à la Russie sur le moyen terme et sur le long terme.

La Russie a tenté de justifier son agression de l'Ukraine par la nécessité d'empêcher celle-ci de rejoindre l'OTAN et en présentant le choix effectué par les pays d'Europe orientale de rejoindre l'Alliance atlantique comme une menace vis-à-vis de ses intérêts de sécurité. Deux ans plus tard, il convient de souligner que l'OTAN est renforcée par l'adhésion de la Finlande et, prochainement, de la Suède. Le souhait de ces deux pays de rejoindre l'Alliance, impensable il y a deux ans, est une conséquence directe de l'agression russe lancée le 24 février 2022. De la même manière, la Russie comptait diviser les Européens. Or, elle fait face depuis deux ans à la peine mobilisation de l'Union européenne. Bien entendu, des sensibilités différentes s'expriment au sein de l'Union européenne mais force est de constater que l'Europe a su surmonter ces divergences et même vaincu ce que je qualifierais de tabous.

Les Européens ont apporté une assistance militaire et civile considérable à l'Ukraine, notamment par la mise en place de nouveaux instruments, par exemple la Facilité européenne pour la paix (FEP). Ils ont également formé des soldats ukrainiens en Europe, adopté des sanctions d'une ampleur inédite, réduit leur dépendance énergétique à l'égard de la Russie et accueilli des dizaines de milliers de réfugiés ukrainiens. Ces éléments montrent que, quelle que soit la confiance que Moscou affiche pour des raisons politiques et de propagande, cette guerre est catastrophique. Non seulement pour l'Ukraine bien sûr, qui en est la première victime, non seulement pour nous, non seulement pour l'ordre international, mais également – et c'est ma conviction profonde – pour la Russie elle-même et pour son avenir. Le choix funeste des autorités politiques russes, et de Vladimir Poutine en particulier, conduit la Russie à un affaiblissement durable et quasiment inexorable. Celle-ci n'a pas changé ses buts de guerre, elle redouble d'efforts pour consolider son occupation des territoires ukrainiens et continuer de menacer le reste du pays, mais elle compte avant tout l'emporter en pariant sur notre lassitude, sur notre désunion, sur un éventuel affaiblissement du lien de transatlantique et sur un éventuel affaiblissement de notre soutien à l'Ukraine.

La guerre est peut-être devenue existentielle pour le régime en place à Moscou, qui ne manifeste pour le moment aucune intention de négocier. Il ne s'y résoudra pas tant qu'il croira à un effritement du soutien européen et américain à l'Ukraine. Je souligne ce point parce qu'il n'est pas impossible, dans les mois qui viennent, de voir la Russie tenter de montrer qu'elle se situe « du bon côté de la balance ». Cette stratégie russe constitue une menace non seulement pour l'Ukraine mais aussi pour nos intérêts de sécurité européens comme nationaux.

La Russie a franchi un nouveau seuil d'agressivité par la conduite d'actions hybrides de déstabilisation, notamment en matière de manipulation de l'information et dans le domaine cyber. Par exemple, elle a récemment accusé la France d'envoyer de supposés mercenaires français et nous avons évidemment contré ce message de désinformation. De la même manière, elle cible particulièrement des institutions et des entreprises stratégiques. Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé, le 12 février, la détection, sur la base d'un rapport technique du Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (Viginum), d'un réseau de désinformation pro-russe baptisé « *Portal Kombat* », comprenant au moins 193 sites. Ces agissements visent à déstabiliser nos démocraties, jeter le doute dans nos opinions publiques, interférer dans l'organisation de nos processus électoraux et fissurer notre front uni de soutien à l'Ukraine. Nous les prenons au sérieux, en particulier à l'approche des élections européennes et des Jeux olympiques et paralympiques de Paris.

Les modalités de notre soutien à l'Ukraine s'adaptent dans la durée et tiennent compte des évolutions de ce contexte. Le président de la République a fixé une ligne très claire, qui consiste à donner à l'Ukraine les moyens de se défendre dans la perspective d'une guerre longue et à défendre nos intérêts de sécurité face à une menace russe plus directe, sans évidemment entrer en guerre contre elle et sans dépasser le seuil de la cobelligérance.

Sur le plan militaire, la France ancre son soutien dans la durée. Il revient, pour répondre à votre demande de transparence, monsieur le président, au ministère des armées de détailler les livraisons d'armements. Néanmoins, je peux dire ici que la France a livré pour une valeur totale de 2,6 milliards d'euros d'équipements militaires à l'Ukraine, qui s'ajoutent au 1,2 milliard d'euros de la contribution française à la FEP. Selon des données rendues publiques, la France a livré à l'Ukraine, en matière d'artillerie, 6 canons TRF1, 30 canons Caesar et 12 mortiers de 120 millimètres. En matière de défense sol-air, elle a livré 2 systèmes Crotale, 6 systèmes Mistral et 1 système sol-air moyenne portée/terrestre (SAMP/T). En

matière de véhicules blindés, elle a livré 38 AMX-10 et 250 VAB blindés. Des missiles air-sol SCALP, dont le nombre reste confidentiel, ont également été livrés, ainsi que des munitions, des systèmes de transmission, des drones, de l'armement de petit calibre et du génie.

Ces livraisons ont été effectuées de manière coordonnée avec nos alliés. Nous avons pris la tête de ce que l'on appelle une coalition capacitaire dans le domaine de l'artillerie, afin d'amplifier la fourniture de canons Caesar, considérés par nos amis ukrainiens comme parmi les meilleurs du monde. Le président de la République et le ministre des armées ont souhaité en accélérer la production et nous serons en capacité de produire 72 canons Caesar supplémentaires en 2024, ce qui représente une hausse remarquable par rapport aux délais en usage avant la guerre.

Au-delà des cessions de matériel, qui ont pour limite les stocks de nos propres forces armées, nous nous sommes engagés à aider les Ukrainiens à produire et maintenir en conditions opérationnelles les équipements dont elle a besoin. Définir notre appui en la matière était le but de la visite du ministre des armées à Kiev à la fin de l'année dernière, ainsi que d'une initiative récente portée par le président de la République.

Cet ancrage dans la durée a été marqué par la signature de l'accord de coopération en matière de sécurité avec l'Ukraine. Cet accord décline au plan bilatéral les engagements pris à Vilnius lors du dernier sommet de l'OTAN par le président de la République aux côtés des partenaires du G7. Les pays du G7, rejoints ensuite par d'autres pays, avaient acté les principaux points devant figurer dans chacun des accords bilatéraux, ce qui leur confère une dimension multilatérale. Vingt-cinq États ont rejoint cette déclaration. Notre accord bilatéral a été signé le 16 février à Paris par le président ukrainien Volodymyr Zelensky. D'autres États ont conclu des accords similaires, dont le Royaume-Uni – qui a été le premier – l'Allemagne et l'Italie, ou sont en cours de discussion.

Ces accords témoignent d'un engagement à long terme pour la sécurité de l'Ukraine. Ils contribuent à renforcer la sécurité du flanc oriental de l'Alliance atlantique. Je n'entrerai pas de façon détaillée dans le contenu de l'accord franco-ukrainien, qui a été rendu public. Cet accord n'entre pas dans le champ de l'article 53 de la Constitution parce qu'il n'est pas, ainsi que nous l'avons conçu avec nos partenaires lors du G7, juridiquement contraignant. Néanmoins, un débat aura lieu la semaine prochaine au Parlement sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution.

Le soutien civil à l'Ukraine est extrêmement important, avec un fonds de reconstruction indissociable du soutien militaire. Nous sommes particulièrement engagés dans la région de Tchernihiv, au Nord de Kiev, et nous avons ouvert un mandat afin que l'Agence française de développement (AFD) puisse intervenir en Ukraine, au plus près des besoins des Ukrainiens.

La France joue un rôle très important pour accompagner l'Ukraine sur le chemin d'une adhésion à l'Union européenne. Parmi les étapes de ce chemin, il convient de rappeler la visite à Kiev, en juin 2022, du président de la République et de ses homologues allemand, italien et roumain notamment, afin de soutenir l'obtention par l'Ukraine du statut de pays candidat. Citons également l'ouverture des négociations d'adhésion à la fin de l'année 2023, ou encore l'adoption de la facilité pour l'Ukraine au Conseil européen extraordinaire du 1^{er} février dernier, qui mobilise jusqu'en 2027 quelque 50 milliards d'euros destinés à doter le pays de l'aide économique et de l'appui technique nécessaires.

Sur le plan militaire comme sur le plan civil, nous cherchons à adapter notre soutien à l'Ukraine dans la perspective d'une guerre déjà longue et qui durera encore probablement longtemps. Nous ne souhaitons pas cette guerre mais nous sommes contraints de nous y adapter car la Russie s'entête dans son projet d'agression. Le calcul de la Russie demeure inchangé : il consiste à parier sur l'érosion du soutien occidental à l'Ukraine, la fracturation l'Union européenne et peut-être sur l'arrivée aux États-Unis d'une prochaine administration, en novembre prochain, qui serait moins disposée à soutenir l'Ukraine.

La conférence qui s'est tenue le 26 février à Paris avait pour objet de prendre acte de cette situation et d'améliorer notre soutien à l'Ukraine. Le président de la République a souhaité réunir cette assemblée informelle afin de mener une discussion de fond au niveau des chefs d'État ou de gouvernement dans cette période particulière. Le moment, ainsi que l'ont reconnu nos partenaires, a été particulièrement bien choisi. En effet, la conférence sur la sécurité de Munich, qui s'est déroulée une semaine plus tôt, avait mis en évidence les difficultés rencontrées par l'Ukraine sur le terrain, un doute sur le soutien américain et une ambiance n'incitant pas à l'optimisme. Dès lors, il était important de prendre acte de cette situation et de manifester le souhait de s'y adapter afin de tenir dans la durée.

Cette conférence a permis aux participants de constater de façon unanime, et j'insiste sur ce point, l'accroissement de l'agressivité russe. Elle a permis de mieux caractériser cette menace pour nos intérêts de sécurité mais aussi de confirmer plusieurs points d'accord, à commencer par l'urgence d'une mise à l'échelle de notre soutien à l'Ukraine au vu de la tendance militaire sur le terrain.

Comment se procurer davantage de munitions ? Comment acquérir davantage de capacités, éventuellement auprès d'États tiers ? Une initiative en ce sens est portée par la République tchèque. Elle est complémentaire, et non contradictoire, avec le travail conduit au niveau européen dans le cadre de la FEP. Il nous reste à déterminer précisément le montant de notre contribution ou la manière dont nous allons soutenir cette initiative mais je pense que celle-ci est importante. Je signale également la mise en place d'une neuvième coalition capacitaire sur la frappe dans la profondeur ou dans la durée, dans le cadre du groupe de contact sur la défense de l'Ukraine, dit « groupe de Ramstein ».

Lors de la conférence du 26 février, les chefs d'État ou de gouvernement ont souhaité aborder, dans un second temps, les pistes menant à des options potentiellement nouvelles de soutien à l'Ukraine et qui permettraient d'envoyer à la Russie un signal fort sur notre détermination à mettre en échec son agression. L'idée est de signifier à la Russie que nous ne faiblirons pas et que ce conflit met en jeu non seulement la souveraineté et le territoire de l'Ukraine mais aussi la sécurité de l'Europe. Nous inscrivons dans la durée ce message de détermination à l'attention du président Poutine.

À ce titre, cinq points ont donné lieu à des discussions : le cyber défensif, la protection de la frontière ukraino-biélorusse par des forces potentiellement non militaires afin de dégager des moyens ukrainiens, la coproduction de capacités militaires sur le sol ukrainien, la défense de pays menacés directement par l'offensive russe en Ukraine – en particulier la Moldavie – et, enfin, des opérations de déminage. Tous ces points ne font pas consensus mais chacun a accepté de les étudier. Ils feront l'objet d'un processus de suivi, déjà en place au niveau des hauts fonctionnaires, et le 7 mars, les ministres des affaires étrangères et de la défense se réuniront par visioconférence afin de déterminer leur déclinaison opérationnelle.

Sur ce thème, qui a suscité plusieurs interprétations malheureusement erronées, il convient de préciser que l'idée consiste à n'exclure *a priori* aucun moyen. Dans un combat face à un adversaire, il est préférable de montrer sa détermination plutôt que de dévoiler à l'avance ce que l'on ne fera absolument pas. Toutefois, il convient de garder à l'esprit la nécessité de garder la maîtrise de l'escalade et de ne pas franchir le seuil de la cobelligérance. C'est bien la Russie, et j'insiste, qui a décidé de l'escalade. C'est bien la Russie qui a décidé, après avoir occupé la Crimée et une partie du Donbass, d'attaquer l'Ukraine de manière globale, du Nord au Sud, d'Est en Ouest. Nous déplorons cette escalade et nous considérons que la Russie agresse non seulement l'Ukraine mais également une partie de ses soutiens par des attaques hybrides dans le domaine cyber et dans le domaine informationnel.

Nous gardons à l'esprit la nécessité de maîtriser cette escalade et de ne pas franchir le seuil de la cobelligérance. Nous avons toujours été très clairs sur ce point. Le 26 février, le président de la République a rappelé sans ambiguïté que nous n'étions pas en guerre avec le peuple russe. Cependant, il est nécessaire que la Russie comprenne notre détermination, ce qui n'est pas possible si nous dévoilons par avance à Moscou les limites de ce que nous sommes prêts à faire. Je le répète, nous ne nous considérons pas nous-mêmes en guerre contre la Russie et contre le peuple russe mais, à la lecture des discours du président Poutine, on peut légitimement se demander si l'inverse est vrai, tant les autorités russes alimentent l'idée d'une nouvelle formule de la guerre des civilisations, d'une guerre directe avec ce qu'elles appellent « l'Occident collectif ».

En conclusion, j'aimerais rappeler qu'en aidant l'Ukraine nous défendons le droit international, le droit des États à la souveraineté et à l'indépendance, leur droit de choisir librement leurs alliances et leurs arrangements de sécurité, et l'intangibilité des frontières. Mais nous défendons également notre sécurité et notre stabilité économique. Le coût du soutien à l'Ukraine, qui est important, doit être mis en perspective avec le coût que représenterait une victoire de la Russie, ainsi que ses conséquences en termes de droit international, de nécessité pour nous de rehausser nos dépenses de défense, de vagues de réfugiés ou encore de contrôle sur les exportations agricoles. Il me semble très important de le souligner.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous passons aux prises de parole des groupes parlementaires, en demandant à chacun de bien vouloir se tenir aux règles d'usage sur le temps de parole.

M. Hadrien Ghomi (RE). Le 24 février, l'Ukraine entrait dans sa troisième année de guerre après l'invasion brutale de son territoire par la Russie de Vladimir Poutine. Depuis deux ans, cette guerre met à l'épreuve la ténacité du peuple ukrainien. Elle a également révélé la détermination des nations européennes dans leur engagement aux côtés de Kiev. Le bilan humain de cette guerre est très lourd. Il se compte en milliers de vies perdues, tant civiles que militaires. La détermination du peuple ukrainien à défendre son territoire reste malgré tout inébranlable et cette persévérance dans la lutte pour la liberté doit nous inspirer et nous encourager à ne pas faiblir.

Nous pouvons nous féliciter d'avoir, dès les premiers instants, démontré une solidarité sans faille à l'égard de l'Ukraine à travers un appui militaire et une assistance économique continus. Cet engagement s'est récemment illustré par la signature d'un accord de sécurité bilatéral à l'occasion de la visite du président ukrainien en France. Cet accord d'une durée de dix ans prévoit une aide militaire française supplémentaire de 3 milliards d'euros en 2024, la formation d'au moins 7 000 soldats ukrainiens, et il facilite l'acquisition

par Kiev de matériels en propre. Ces initiatives, symboles de notre appui indéfectible, s'inscrivent dans une dynamique européenne de soutien financier à l'Ukraine marquée notamment par le nouvel accord d'aide financière de 50 milliards d'euros.

Cependant, il convient de reconnaître que notre soutien, vital pour la résistance ukrainienne, est désormais confronté à de nouveaux défis. Les dynamiques politiques intérieures de nos alliés, notamment aux États-Unis, ainsi que les prochaines élections européennes pourraient en effet amoindrir la volonté de la communauté internationale de maintenir un fort niveau d'engagement en faveur de l'Ukraine. Face à cette incertitude, le rôle de la France demeure crucial. Nous devons intensifier notre engagement à soutenir les Ukrainiens sur les plans militaire et économique, alors que la Russie redouble d'efforts pour saper le soutien européen, notamment en ciblant la France par des campagnes de désinformation et des cyberattaques. Il nous faut être à la hauteur de l'histoire. C'est dans l'unité et la solidarité que nous pourrions aider Kiev à traverser cette terrible épreuve.

La Cour pénale internationale a délivré des mandats d'arrêt à l'encontre de deux hauts gradés de l'armée russe, accusés d'avoir mené des attaques contre des infrastructures civiles en Ukraine. Pensez-vous, monsieur Mondoloni, que nous avons franchi une nouvelle étape pour que justice soit rendue à toutes les victimes de cette guerre ?

M. Frédéric Mondoloni. Vous me permettrez de revenir dans un premier temps sur l'arrangement de sécurité porté par l'accord signé le 16 février. Cet accord s'étale en effet sur dix ans et prévoit jusqu'à 3 milliards d'euros d'aide supplémentaire et de la formation sur place. Il s'agit d'un accord holistique, comprenant à la fois un volet militaire et un volet civil. Il entend soutenir l'Ukraine dans son chemin vers l'adhésion à l'Union européenne et en déploie les conditions sous forme de réformes à entreprendre, en termes de lutte contre la corruption et de consolidation de sa démocratie et de l'État de droit. Les Ukrainiens sont courageux. Ils ont produit les efforts nécessaires à l'ouverture des négociations d'adhésion à la fin de l'année dernière mais beaucoup reste à faire et nous l'avons consigné dans cet accord.

La lutte contre l'impunité en matière de crimes de guerre est en effet très importante. Selon nous, un pas a été franchi. Nous soutenons très clairement le travail d'enquête mené, d'une part, par les Ukrainiens, d'autre part, par la Cour pénale internationale, qui a délivré plusieurs mandats d'arrêt. Des enquêtes menées sur place ont révélé des crimes de guerre, dont certains peuvent être probablement assimilés à des crimes contre l'humanité. Le Conseil de l'Europe a mis en place un registre des dommages et, par ailleurs, des réflexions sont en cours sur la mise en place d'un tribunal international. Un débat est né autour de l'idée d'un tribunal d'agression, notamment au sein des soutiens de l'Ukraine.

Il est clair pour nous que les responsables des crimes commis en Ukraine devront être jugés, non seulement par le tribunal de l'histoire mais, si possible, aussi par la justice pénale internationale. Ceci ouvre un champ important de coopération et aussi un champ pour les Nations Unies, avec la Cour internationale de justice, qui a condamné très clairement l'agression russe en Ukraine, et avec la Cour pénale internationale pour la lutte contre l'impunité.

M. Jérôme Buisson (RN). Le président de la République a déclaré, à la suite de la conférence de Paris le 26 février, que l'envoi de troupes occidentales au sol en Ukraine n'était pas exclu. Alors que la parole présidentielle inquiète au plus haut point nos compatriotes, rappelons qu'un récent sondage a montré que près des trois-quarts des Français se disent

opposés à l'envoi de troupes occidentales au sol. Certains analystes français ont emboîté le pas du président Macron et louent sur les plateaux de télévision sa volonté de maintenir une ambiguïté stratégique à l'égard de la Russie. Mais comment peut-on parler d'ambiguïté stratégique lorsque les propos du président de la République sont démentis par l'unanimité des capitales occidentales, de Washington à Londres, en passant par Rome, Berlin et même Varsovie ?

Nous n'osons imaginer que le président manie maladroitement le risque de guerre mondiale à des fins de politique intérieure, pour mieux désigner le premier parti d'opposition comme une cinquième colonne. S'il fallait encore une preuve de l'impréparation de cette déclaration, Emmanuel Macron a partiellement démenti cette annonce en excluant l'envoi de troupes françaises dans un avenir proche.

Tout cela n'est pas sérieux. Ces paroles martiales contrastent avec le bilan mitigé du soutien Ukraine, qui explique la tenue de cette conférence. Le président ukrainien a déploré n'avoir reçu que 30 % du million d'obus que l'Union européenne lui avait promis. Le président de la République a balayé cette promesse non tenue d'un revers de main, en rappelant lors de la même conférence de presse que, je cite, « *force est de constater que nous n'avions pas ce million* ».

Nous nous réunissons aujourd'hui pour débattre de la situation en Ukraine, deux ans après le début de l'invasion russe. Mais, à l'évidence, la situation de l'industrie de l'armement française ne s'est pas améliorée, en dépit du passage à une économie de guerre annoncée par le président Macron. Les politiques menées par les gouvernements successifs depuis quarante ans ont affaibli notre pays sur tous les plans : industriel, militaire, énergétique, politique. Le redressement tant attendu, et surtout tant annoncé, n'arrive jamais. Force est de constater que l'incurie de l'action du président de la République n'a d'égal que la grandiloquence de son verbe.

C'est la deuxième fois que le président de la République envoie une coalition internationale fantôme sur le terrain, à Gaza contre le Hamas et aujourd'hui en Ukraine. Voilà pourquoi, je souhaite vous poser cette question : les annonces présidentielles intempestives et démenties, je dirais même anéanties par le chancelier allemand, ne participent-elles pas d'un affaiblissement de la parole de la France dans le monde, et particulièrement dans ce conflit ?

M. Frédéric Mondoloni. Vous ne serez pas étonné, monsieur le député, que je ne partage pas votre appréciation de nos efforts de soutien envers l'Ukraine. S'agissant de l'envoi de troupes au sol, le président de la République a clairement indiqué qu'aucune option ne devait être exclue mais il a tout aussi clairement indiqué que nous ne souhaitons pas nous présenter en situation de cobelligérance vis-à-vis de la Russie. Les équipements militaires que nous avons fournis à l'Ukraine n'ont pas fait de la France une partie au conflit. J'insiste : nous ne sommes pas partie prenante dans ce conflit et nous ne souhaitons pas le devenir, ainsi que le président de la République l'a rappelé à de nombreuses reprises. Sur ce point, il ne semble pas avoir été démenti.

Nous examinons aujourd'hui les options qui nous permettent, dans la période complexe que j'ai décrite – je crois – avec une réelle transparence, de nous assurer que la Russie ne l'emporte pas et qui montrent par la même occasion notre détermination à soutenir l'Ukraine dans la durée. Certaines des options que j'ai indiquées sont susceptibles de conduire à une aide accrue aux Ukrainiens sur le terrain, ce qui ne signifie en aucune manière l'envoi de troupes combattantes face aux militaires russes sur le front.

Je considère qu'il est inutile de lancer de faux débats. Notre position est cohérente. Les discussions entre les partenaires de l'Ukraine témoignent de leur unité, tant à l'égard de l'objectif de mise en échec de l'agression russe qu'à l'égard du constat de l'accroissement de la menace russe.

L'ambiguïté que vous avez décrite, ou du moins la volonté du président de la République de n'exclure aucune option, participe de notre souhait de signifier à la Russie que notre détermination ne faiblira pas. Il n'est pas utile de dévoiler toutes nos cartes à l'adversaire.

J'insiste une nouvelle fois : nous considérons que nous ne sommes pas en guerre contre la Russie. Mais à la lecture de certains propos du président russe, datant d'avant l'invasion russe ou d'aujourd'hui, on peut se demander si lui-même ne pense être en guerre contre l'Occident.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NUPES). La semaine prochaine se tiendra au Parlement, sur la base de l'article 50-1 de la Constitution, un débat portant sur l'accord de sécurité entre la France et l'Ukraine. Un vote non contraignant vaut mieux qu'une absence de vote. Toutefois, l'application concrète de cet accord dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment capacitaires. Quelles sont les conditions à réunir pour que cet accord soit applicable ? Indépendamment de ce que l'on pense du contenu d'un accord, le pire, en matière de relations internationales, consiste à ne pas respecter sa parole.

Des portes sont ouvertes menant à l'intégration de l'Ukraine dans l'OTAN et à son adhésion à l'Union européenne. Cette démarche mérite un véritable débat parlementaire. La perspective d'une intégration de l'Ukraine dans l'OTAN est-elle sérieuse ? Ou bien s'agit-il seulement de donner un gage aux Ukrainiens et, plus généralement, à l'Europe de l'Est ? Sauf erreur de ma part, une telle initiative outrepasserait les conclusions du G7 lors du sommet de juillet 2023.

Ces éléments s'inscrivent dans le contexte du trouble créé par les propos du président de la République. Certes, de nombreux alliés de la France ont peut-être mal compris la complexe pensée présidentielle. Néanmoins, un certain nombre d'entre eux ont jugé utile de démentir l'envoi de troupes en Ukraine, ce qui montre que leur interprétation de la déclaration du président de la République allait dans ce sens. M. Chevènement lui-même, qui ne passe pas pour un adversaire résolu du président, a estimé nécessaire d'écrire une tribune dans *Le Figaro* pour rappeler que les Français ont élu Emmanuel Macron, et non M. Zelensky. La ligne de crête entre les intérêts de la France et les intérêts de l'Ukraine, entre nos intérêts mutuels et ceux de l'Europe, semble difficile à dessiner.

Le plan européen proposé par la présidente de la Commission européenne, Mme von der Leyen, est-il applicable ? En d'autres termes, l'Europe est-elle en mesure, comme elle l'a prétendu, de dégager les financements nécessaires aux industries européennes pour rivaliser avec leurs homologues américaines ? Le risque ne consiste-t-il pas à obtenir une petite enveloppe servant de rallonge d'achat, au lieu de passer de 70 % à 50 % d'armements américains ? Les conditions financières d'une telle ambition sont-elles réunies à court terme ?

Enfin, pourriez-vous nous éclairer sur les conséquences tactiques potentielles de la fuite d'une conversation, interceptée il y a quelques jours dans des conditions d'amateurisme assez désarmantes, entre officiers du haut état-major allemand ?

M. Frédéric Mondoloni. L'accord de coopération en matière de sécurité avec l'Ukraine ne comporte en effet aucune disposition juridiquement contraignante. C'est la raison pour laquelle il ne relève pas de l'article 53 de la Constitution. Aucune autorisation de ratification parlementaire n'est dès lors nécessaire. En revanche, il est, de notre point de vue, essentiel que la représentation nationale puisse exprimer sur ce sujet.

L'accord porte sur dix ans, ce qui est la durée choisie par les autres pays ayant signé un accord de ce type avec l'Ukraine, et notre soutien militaire représente jusqu'à 3 milliards d'euros. La crédibilité de la mise en œuvre de cet accord ne fait pas de doute. Aucune de ces dispositions ne pourrait pas être inappliquée et, bien entendu, nous nous assurerons avec les autorités ukrainiennes de la mise en œuvre de chacune d'elles.

Il convient de distinguer la discussion de l'accord de sécurité avec l'Ukraine du débat portant sur son intégration dans l'OTAN. En effet, l'accord n'évoque pas cette possibilité. L'Ukraine souhaite par ailleurs rejoindre l'OTAN et ce souhait a fait l'objet de discussions entre chefs d'État ou de gouvernement lors du dernier sommet de l'Alliance atlantique à Vilnius. Elles se poursuivront au cours du prochain sommet, qui aura lieu à Washington en juillet. Certains membres de l'OTAN sont opposés à adresser à l'Ukraine ce que l'on appelle une invitation, c'est-à-dire à formaliser l'engagement que celle-ci deviendra membre de l'Alliance. D'autres, au contraire, y sont très favorables. Le plus important, me semble-t-il, est d'affirmer l'unité de l'Alliance dans le conflit entre l'Ukraine et la Russie. De ce point de vue, la France a joué un rôle essentiel afin de parvenir à un consensus à Vilnius et nous souhaitons faire de même à Washington. Des mesures ont été prises, telles que la création d'un conseil OTAN-Ukraine, la définition de l'aide capacitaire, ou le renforcement de l'interopérabilité, qui ancrent dans la durée, et peut-être de manière difficilement réversible, la perspective de l'entrée de l'Ukraine dans l'OTAN. Mais j'insiste à nouveau sur la nécessité de distinguer ces discussions de l'accord de coopération que nous avons signé avec l'Ukraine.

Les ambitions formalisées par la présidente de la Commission européenne doivent être mises en œuvre. La France soutient de manière constante qu'il convient d'utiliser l'argent européen en priorité pour consolider la base industrielle et technologique de défense en Europe. Autrement dit, favoriser la mise en place d'une véritable industrie de défense européenne. L'accueil de l'initiative tchèque consistant à acheter des munitions là où elles se trouvent, dans une perspective à court terme et d'urgence, n'est pas contradictoire avec cette priorité.

M. Pierre-Henri Dumont (LR). Je reviens sur les propos tenus par le président de la République à l'issue de la conférence du 26 février. Je comprends parfaitement l'intérêt de l'ambiguïté stratégique. Cependant, comme l'a souligné le président Bourlanges, elle ne peut fonctionner qu'à la condition que la France ne soit pas isolée et si cette ambiguïté est partagée par l'ensemble des alliés occidentaux. Préalablement à la déclaration du président de la République, l'ambiguïté stratégique pouvait prévaloir au niveau européen. Mais à l'issue de cette déclaration et des propos de dirigeants européens qui l'ont commentée, cette ambiguïté stratégique a disparu. Cette question de l'ambiguïté stratégique a-t-elle été clairement évoquée lors de la conférence du 26 février ? La position des alliés occidentaux était-elle connue au moment de la conférence ? Ou bien le président de la République s'est-il lancé seul dans une sorte de bravade solitaire pour annoncer la position qui est la sienne, et ainsi non seulement se retrouver isolé en Europe mais aussi mettre en péril les Ukrainiens ?

Ensuite, j'aimerais évoquer le narratif russe et les possibilités de le contrer. Ce narratif russe inonde les réseaux sociaux mais aussi la sphère médiatique et politique, jusque dans cette salle, où des amis de M. Poutine s'appliquent à le répercuter. Nous ne recevons que très peu d'échos sur la réalité de la situation russe, dont les données sont trafiquées par la Russie. Que font le gouvernement et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour mettre sur la place publique la réalité des chiffres, démographiques et économiques, de la situation russe ? Aujourd'hui, nous ne disposons que des chiffres communiqués par les Russes, ce qui est bien évidemment dommageable, ne serait-ce que pour appréhender au mieux les besoins militaires et économiques de l'Ukraine.

Enfin, j'aimerais vous interroger sur la notion de seuil de cobelligérance. Je ne vous demanderai pas une définition de cette notion, puisqu'elle est comprise dans cette fameuse ambiguïté stratégique. Mais j'aimerais savoir si cette définition est commune aux pays occidentaux.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je m'associe à la question de monsieur Dumont sur la dissymétrie en matière d'information. Les Russes multiplient les fausses informations, naturellement. Mais nous-mêmes sommes extrêmement laconiques et nous ne semblons pas en mesure d'analyser de façon régulière et complète le bilan des sanctions, de notre effort de soutien et de la situation de manière générale. J'estime qu'il y a un manque cruel d'informations du côté européen et français.

M. Frédéric Mondoloni. L'envoi potentiel de troupes au sol en Ukraine, je le rappelle, n'a pas été évoqué lors de la conférence du 26 février, puisque le président de la République et le Gouvernement n'ont jamais eu l'intention de se lancer dans cette option. Il ne s'agit pas d'envoyer des troupes combattre les forces russes mais d'étudier les modalités d'une possible présence sur le territoire ukrainien pour accompagner l'élargissement de notre soutien l'Ukraine, ce qui est très différent. Tel a été l'objet des discussions.

Lors de la conférence de presse qui a suivi la conférence, un journaliste a évoqué l'envoi de troupes au sol. Le président de la République a répondu, je le cite, « *Tout a été évoqué ce soir de manière très libre et directe. Il n'y a pas de consensus aujourd'hui pour envoyer de manière officielle (...) Mais rien ne doit être exclu. Nous ferons tout ce qu'il faut pour que la Russie ne puisse pas gagner cette guerre* ». Ensuite, si vous interrogez un chef d'État ou de gouvernement sur la possibilité d'envoyer des troupes au sol, il répondra évidemment par la négative. Mais cela n'entre pas en contradiction avec les propos du président de la République, puisqu'il n'a jamais dit le contraire. Je pense que, de ce point de vue, les choses sont claires.

Vous avez raison, Monsieur le député, de soulever le problème de la dissymétrie des narratifs. Nous avons à ce sujet commencé un travail coordonné entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, le ministère des armées, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et Viginum, qui consiste à concevoir des contre-narratifs, au-delà de la communication classique. Ce travail est lourd et complexe, puisque notre démocratie, fort heureusement, n'est pas dirigée par des agents de renseignements ou par des généraux du KGB (*Komitet Gossoudarstvennoï Bezopasnosti*), comme c'est le cas en Russie. Nous n'avons ni les mêmes méthodes, ni les mêmes réflexes. Dans le combat hybride mené contre nous, il nous revient de développer les modalités de notre réaction.

Enfin, pour vous répondre sur la situation économique en Russie, je rappelle que nous nous basons sur les chiffres communiqués par les institutions internationales telles que le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale. La Russie entretient une opacité très forte et volontaire afin de masquer la réalité de sa situation, qui est bien moins favorable que ce qu'elle affirme. La liberté de la presse qui, contrairement à nos démocraties, n'existe pas du tout en Russie, est exploitée par elle à notre détriment. On voit d'ailleurs le porte-parole de l'ambassade de Russie à Paris s'exprimer régulièrement sur les chaînes de télévision françaises.

Mme Maud Gatel (Dem). Nous avons célébré le 24 février le triste anniversaire de l'invasion russe. Deux ans plus tard, et en dépit de ce qui avait été annoncé, la Russie n'a pas gagné et l'Ukraine fait preuve d'un courage extraordinaire sur le front militaire. L'Ukraine se bat également sur le front démocratique, en engageant un certain nombre de réformes absolument nécessaires. Nous assistons aujourd'hui à une guerre d'attrition, qui a laissé à la Russie le temps, durant ces deux dernières années, de se réarmer et de bénéficier de matériels militaires plus modernes et innovants qu'au début du conflit. Nous sommes nombreux dans cette enceinte à considérer que notre soutien ne doit pas faiblir pour l'Ukraine, et doit même se renforcer.

Vous avez évoqué, monsieur Mondoloni, l'aide française, qui s'élève à 3,8 milliards d'euros depuis le 24 février 2022. S'y ajoutent la formation des militaires ukrainiens en Pologne et en France, afin qu'ils soient en mesure d'utiliser les armements livrés par la France, et l'accord bilatéral signé récemment. Pour m'être rendue sur place il y a quelques mois, je peux témoigner de la reconnaissance de nos partenaires ukrainiens, au regard de la qualité des armements que nous leur fournissons, et surtout de la tenue des engagements qui sont les nôtres.

Au niveau européen, 50 milliards d'euros d'aide ont été débloqués et treize paquets de sanctions ont été déployés. Pour autant, cette aide ne suffit pas et nous devons dès lors actionner tous les leviers à disposition. Comme vous l'avez indiqué, nous ne fermons pas la porte à des achats sur étagères, parce que les Ukrainiens ont besoin d'aide maintenant, eu égard notamment à la situation américaine.

Le levier financier doit être lui aussi actionné et j'aimerais vous entendre sur la question du gel des avoirs russes. Enfin, vous avez évoqué très brièvement le mandat de l'AFD : nous savons les besoins ukrainiens en matière de reconstruction écologique et en matière de santé.

Par ailleurs, et puisque vous avez été en poste à Moscou, pourriez-vous nous donner des éléments sur l'état de l'opinion publique russe ? J'aimerais savoir ce que vous inspire l'importante assistance rassemblée lors des obsèques d'Alexeï Navalny.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous avons été très heureux que M. Pierre Lévy, ambassadeur de France en Russie, soit présent aux obsèques d'Alexeï Navalny. Je tiens d'ailleurs à lui rendre hommage.

M. Frédéric Mondoloni. Avant de répondre à votre question, madame la députée, j'aimerais revenir un instant sur le réarmement russe. Si la Russie, en effet, a transformé son économie en économie de guerre et a relancé sa production d'armements, je ne suis pas du tout certain qu'elle ait augmenté son niveau technologique. Il convient de souligner sa coopération accrue avec deux pays qui ne sont à la pointe ni de la démocratie, ni de la haute

technologie, à savoir l'Iran et la Corée du Nord. La Russie est quasiment dépendante de l'Iran pour les drones et quasiment dépendante de la Corée du Nord en matière de livraison de missiles et de munitions, ce qui est significatif quant à ses choix d'alliances.

La question des avoirs russes à l'étranger revêt une grande complexité juridique. La Russie doit payer pour rembourser les dommages qu'elle a causés. Un travail très poussé sur le plan juridique est mené dans le cadre du G7 et dans celui de l'Union européenne. Les avoirs russes sont gelés mais ils ne sont pas confisqués car cette confiscation soulève d'importantes difficultés juridiques. Les États-Unis et la Grande-Bretagne considèrent que nous disposons de la base juridique nécessaire pour les taxer. La France, mais aussi l'Allemagne et l'Italie, n'ont pas la même analyse à ce jour. En revanche, nous progressons sur le sujet de l'utilisation des revenus et des profits d'aubaine de ces avoirs. La Commission européenne a formulé des propositions en ce sens et un consensus prend consistance. Nous espérons aboutir rapidement sur ce sujet.

L'AFD a renforcé sa présence dans les Balkans occidentaux, en Europe orientale, ou encore en Moldavie. Cette présence est importante, afin de ne pas se trouver en décalage par rapport à nos partenaires, en particulier l'Allemagne. Nous souhaitons en outre développer une coopération bilatérale entre l'AFD et l'Ukraine.

Le Kremlin ayant cassé le thermomètre permettant de mesurer l'état de l'opinion publique russe, il est extrêmement difficile de le connaître. Je m'associe à l'hommage rendu à notre ambassadeur en Russie et à son équipe qui travaillent dans un environnement très délicat. La propagande russe est si puissante que l'on peut estimer qu'une partie importante de l'opinion est favorable à la guerre en Ukraine, puisqu'il lui a été expliqué que la Russie n'avait pas d'autre choix. Mais à l'occasion de certains événements, comme les obsèques d'Alexeï Navalny, on pressent que, sous la chape de plomb, des braises restent intenses et ne demandent qu'à reprendre vie.

M. Alain David (SOC). Après deux ans de conflit, il est important que la représentation nationale puisse s'exprimer, notamment après la déclaration du président de la République sur la perspective d'un envoi de soldats français en Ukraine. Je ne suis d'ailleurs pas convaincu par la pertinence de cette hypothèse, qui intervient après de trop nombreux revirements. La position de la France a été très fluctuante. Au départ, elle considérait qu'il ne fallait pas humilier la Russie ; désormais elle se montre plutôt va-t-en-guerre. Or la diplomatie mérite constance et continuité.

Afin de ne pas engager les troupes au sol, il conviendrait plutôt d'augmenter l'aide à l'Ukraine et de lui livrer rapidement ce qui lui a été promis. La France a promis 3 milliards d'euros pour 2024. Cependant, dans un contexte très compliqué, avec 3 000 milliards d'euros de dettes, un budget 2024 très contraint et un ministre des finances qui demande 10 milliards d'euros d'économies pour l'année 2024, nous ne voyons pas comment tenir nos promesses. Il faudra bien, pourtant, faire face puisque nous souhaitons la défaite de la Russie. Il faudra bien se doter des moyens nécessaires pour parvenir à cet objectif. Malgré les apports de la France en matière d'aide à l'Ukraine, nous apprenons, sous réserve que ce chiffre soit exact, que la France se situe à la 16^e place du classement des donateurs à l'Ukraine. Nos efforts sont très faibles par rapport aux autres pays. L'Allemagne a promis 17,7 milliards d'euros pour 2024, quand nous promettons 3 milliards d'euros hypothétiques.

Ma question porte sur les avoirs russes détenus en Europe, et notamment en France. Il est question de 200 milliards d'euros. Pourrait-on envisager de les mobiliser au bénéfice de l'effort de guerre ukrainien ?

M. Frédéric Mondoloni. Nous devons densifier notre soutien à l'Ukraine. La somme de 3 milliards d'euros qui figure dans l'accord bilatéral représente un objectif. Il sera probablement difficile à atteindre mais nous espérons y parvenir malgré un contexte compliqué en termes de finances publiques. Toutefois, comme je l'ai souligné, ce coût doit être rapporté au coût d'une victoire russe. Soutenir l'Ukraine favorise nos intérêts de sécurité et nos intérêts économiques, puisque notre croissance économique dépend aussi de notre sécurité. Par ailleurs, il convient d'examiner de nouvelles options, qui n'ont pas vocation à se substituer – ni à contredire – les formes de soutien déjà évoquées.

La mobilisation allemande est très importante et très utile. Mais le soutien de la France est aussi très significatif, qualitativement et quantitativement.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Pardonnez-moi de vous interrompre. La France vient d'organiser une conférence de soutien à l'Ukraine mais notre collègue nous rappelle qu'elle se situe au 16^e rang des pays donateurs. Il convient de répondre politiquement aux questions soulevées par ce décalage.

M. Frédéric Mondoloni. La France occupe en effet la 16^e place dans le classement établi par le Kiel Institute. Nous n'en reconnaissons pas la pertinence. Ainsi que l'a fait observer le ministre des armées à plusieurs reprises, ce classement ne prend pas en compte les chiffres réels de notre soutien à l'Ukraine.

Il serait légitime de critiquer la France pour n'avoir pas, en amont, suffisamment expliqué la nature et les modalités de notre soutien. La politique que nous avons choisi de suivre consistait à rester prudents en matière d'annonces publiques, afin d'assurer une aide réelle et concrète à l'Ukraine davantage que se contenter d'effets d'annonce.

Il est vrai que nous avons eu à produire un effort de communication sur les chiffres de notre soutien, parce que la publicité du classement de Kiel nous porte préjudice. Il est important de rétablir la réalité chiffrée de l'aide française, et nous nous y employons en communiquant davantage. Mais je concède volontiers que nous devons encore progresser dans ce domaine.

M. Jean-François Portarrieu (HOR). J'aimerais vous entendre, monsieur Mondoloni, sur l'évaluation des risques de déstabilisation ou d'extension de l'agression russe en Ukraine à d'autres territoires de la région. Je pense en particulier à la Transnistrie, cette province séparatiste de Moldavie, mais aussi à la Géorgie, où des mouvements pro-russes ont été observés.

M. Frédéric Mondoloni. La Russie mène une guerre hybride sur différents champs de conflictualité. Parmi eux, les pays qui entourent l'Ukraine et au-delà, puisque nous observons des manœuvres russes de déstabilisation jusque dans les Balkans occidentaux, représentent un champ de conflictualité majeur. La Moldavie constitue une zone particulièrement fragile. La France se tient à ses côtés dans son chemin vers la démocratie et l'autonomie stratégique, et dans la lutte contre la corruption. Elle l'accompagne aussi sur le chemin d'une adhésion à l'Union européenne, qui ne saurait relever que de son seul souhait souverain. La Moldavie dispose d'un statut de pays candidat et des négociations sont

ouvertes. Le président de la République a su nouer une relation très forte avec la présidente moldave, qui se rendra prochainement en France.

Nous savons que la Russie cherche à déstabiliser la Moldavie dans la perspective de l'élection présidentielle prévue en octobre 2024. Il est par conséquent crucial de renforcer la résilience de la Moldavie, avec laquelle nous avons mis à place une coopération bilatérale en matière de sécurité, de lutte contre la désinformation, de soutien de défense et de soutien économique.

La Transnistrie est une entité séparatiste de la Moldavie. Les autorités moldaves souhaitent travailler de manière pacifique au retour de la Transnistrie dans le giron de la République de Moldavie, notamment par une intégration économique plus poussée. Depuis l'agression russe en Ukraine, nous constatons que les relations économiques de la Transnistrie avec l'Union européenne, la Moldavie et la Roumanie sont plus importantes que ses relations avec la Russie, ce qui est significatif. Nous espérons que les autorités moldaves seront en mesure de résoudre ce conflit de manière pacifique et parviendront à réintégrer la Transnistrie en Moldavie.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Considérez-vous qu'il sera aisé pour les Russes, d'un point de vue stratégique, de répondre à l'appel – angoissé et spontané... – de la population de Transnistrie ?

M. Frédéric Mondoloni. D'abord, permettez-moi de relativiser le caractère spontané de cet appel, émis dans des conditions que nous ne connaissons pas. D'après ce que nous savons des discussions entre les Moldaves et les Transnistriens, rien ne porte à croire à une volonté forte et spontanée de soulèvement des Transnistriens, ni qu'ils sont habités par un sentiment profond de crainte pour leur propre sécurité.

Cependant, la conduite d'actions hybrides russes est probable. Il n'existe pas de continuité territoriale entre la Transnistrie et les parties occupées par les forces pro-russes. Un peu moins de 2 000 soldats russes sont présents dans cette enclave et supposés surveiller un dépôt de munitions. Cela représente un sujet de préoccupation pour les Moldaves, qui sont parvenus à maintenir leur pays en dehors du conflit armé, malgré des opérations hybrides russes et un important afflux de réfugiés ukrainiens. Les Moldaves sont très attachés à leur neutralité, définie dans leur Constitution.

Tout ce qui permet de stabiliser ce pays est bon ; tout ce qui le déstabilise est mauvais. Cette déstabilisation est probablement moins facile que ce que voudrait faire croire une certaine propagande. Dès lors, je resterais prudent sur ce sujet.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Nous en venons à présent aux questions posées à titre individuel.

Mme Liliana Tanguy (RE). La semaine dernière, notre commission a auditionné le général Christophe Gomart, qui nous a indiqué que 2024 serait une année difficile pour l'Ukraine, du fait de l'insuffisance de munitions dont dispose son armée, ainsi que du manque de capacités de production en Europe. Quelle serait la réaction de la France et de l'Union européenne si les Russes venaient à prendre Kiev, Odessa, ou une autre grande ville ukrainienne ? Cette perspective difficile pour 2024 n'entre-t-elle pas en contradiction avec le souhait ukrainien d'organiser une conférence pour la paix, énoncé lors d'une récente conférence de presse par le président Zelensky ?

M. Frédéric Mondoloni. Nous partageons le constat du général Gomart. L'année 2024 sera difficile pour l'armée ukrainienne, qui se place en position défensive et subit un rapport de force complexe et une disproportion en termes de ressources humaines et d'artillerie. C'est la raison pour laquelle nous souhaitons accroître notre soutien à l'Ukraine, y compris, si l'urgence et la situation le commandent, en acquérant éventuellement des munitions qui ne seraient pas produites sur le sol européen. Une telle option représenterait pour nous un compromis mais serait justifiée par la situation.

Même si la situation est complexe, l'éventualité d'un effondrement soudain de l'Ukraine représente une perspective que nous n'envisageons pas. Si la Russie avait disposé des moyens de prendre Kiev ou Odessa, elle aurait déjà pris ces villes. Elle a tenté de le faire et a échoué. Il a fallu des mois aux Russes pour récupérer la petite Avdiïvka, qui comptait moins de 80 000 habitants avant le conflit et où ne subsistent aujourd'hui qu'à peine 900 personnes, dans une ville totalement rasée. Dès lors, je vous rassure : les Russes n'en sont pas à envisager la prise de Kiev ou d'Odessa.

La perspective d'organiser une conférence pour la paix en 2024 est-elle crédible ? Il est clair que les Ukrainiens souhaitent faire avancer une telle initiative et nous les soutenons. Dans ce cadre, des réunions régulières regroupent un nombre croissant de pays. Malheureusement, la Russie ne me semble pas se trouver dans un état d'esprit favorable à une conférence pour la paix. Le terme même de conférence pour la paix peut s'avérer quelque peu trompeur pour nos oreilles occidentales. Il supposerait que la Russie décide de faire la paix avec l'Ukraine, ce qui pour l'instant, hélas, ne correspond absolument pas à notre analyse.

Mme Laurence Robert-Dehault (RN). Lors de sa conférence de presse du 16 février, le président de la République a déclaré « *nous ne pouvons pas laisser la Russie gagner* ». Cette formulation n'a trompé personne. Dans la guerre, le temps est souvent la meilleure arme des régimes autoritaires et le président russe l'a bien compris. Deux ans après le début du conflit, la résilience du peuple ukrainien est mise à rude d'épreuve et la lassitude s'installe dans l'esprit des peuples occidentaux. Aujourd'hui, nous sommes au pied du mur de la vérité. La Russie a complètement réorienté son économie, le « Sud global » nous nargue et la Chine met tout en œuvre pour tourner la page de la domination occidentale. Du côté des États-Unis, si Donald Trump parvient à surmonter les obstacles judiciaires et politiques et à accéder de nouveau à la Maison Blanche, le conflit pourrait se régler sans nous et à notre détriment. Dans ce cas de figure, quelles pourraient être les conséquences sur l'influence européenne et sa diplomatie ?

M. Frédéric Mondoloni. Comme vous le rappelez, madame la députée, la Russie est un régime autoritaire. Mais je ne suis pas certain que le temps joue en faveur des régimes autoritaires. Notre position est claire, elle consiste à soutenir le gouvernement ukrainien légitimement élu par le peuple ukrainien. Ce conflit connaît des répercussions mondiales, en matière de sécurité collective, d'approvisionnement ou encore de sécurité alimentaire. C'est la raison pour laquelle il concerne l'ordre international.

Vous avez parlé de Sud global et de domination occidentale. Ce ne sont pas des termes que nous employons, parce que nous considérons qu'ils sont connotés au service de la propagande de ceux qui veulent opposer l'Occident aux autres parties du monde. Il n'y a, selon nous, ni Sud global, ni domination occidentale, mais simplement des pays qui souhaitent être souverains et demandent que leur liberté soit respectée.

Je vous l'accorde, il convient d'éviter un règlement du conflit sans les Européens et sans la France. C'est la raison pour laquelle nous devons faire davantage pour soutenir l'Ukraine et rétablir un rapport de force permettant à l'Ukraine d'être rétablie dans ses droits. La Russie connaît de fortes fragilités de long terme, au plan de sa démographie, de son système politique, de la cohésion de son territoire, de son économie ou encore en matière sociétale. Aussi, je le redis, je ne suis pas certain que le temps joue pour elle, au contraire. Dès lors, notre soutien doit être ancré dans la durée, afin que la Russie comprenne qu'elle n'a d'autre choix que de revenir à la table des négociations et de reconnaître qu'elle s'est trompée en envahissant un pays souverain.

M. Bertrand Bouyx (RE). Je souhaiterais entendre votre analyse, monsieur Mondoloni, sur le Caucase, et plus particulièrement l'influence russe dans cette région, notamment sous l'aspect de la relation entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

M. Frédéric Mondoloni. La Russie a fait le choix de la déstabilisation et du désordre dans le Caucase, alors qu'elle se présentait comme garante d'une certaine stabilité. Il convient ainsi de rappeler qu'elle occupe de manière illégale une partie de la Géorgie. Depuis deux ans, elle est toute entière focalisée sur la guerre en Ukraine, qui est quasi existentielle pour elle. À cette fin, la Russie se montre prête à sacrifier ses meilleurs alliés potentiels, du moins ceux qui s'estimaient protégés en partie par elle. Il en va ainsi de l'Arménie, qui est membre de l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) et qui n'a bénéficié d'aucune protection de la part de la Russie dans la guerre qui l'a opposée à l'Azerbaïdjan, ni en 2020, ni plus récemment lorsque l'Azerbaïdjan a souhaité mettre en place un blocus du Haut-Karabagh, qui a conduit la population arménienne de cette zone à fuir son territoire.

La Russie a choisi *de facto* de soutenir l'Azerbaïdjan dans sa volonté de reconquérir par la force le Haut-Karabagh et maintenant de mettre en danger l'intégrité territoriale et la souveraineté de l'Arménie. La Russie voit également dans cette reconfiguration une manière d'exercer une pression sur le premier ministre arménien, M. Nikol Pashinyan, qui a été élu contre le candidat du Kremlin. M. Pashinyan affirme sa volonté de réformes, de démocratie et de rapprochement avec l'Occident et ses valeurs, ce qui déplaît fortement au président Poutine. L'Arménie fait preuve d'un grand courage, en dépit d'une situation politique et sécuritaire difficile et d'une dépendance économique à la Russie du fait de son fort enclavement.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Une partie non négligeable du territoire arménien est actuellement occupée par les forces azerbaïdjanaises.

M. Frédéric Mondoloni. Indépendamment de la question du Haut-Karabagh, aucun traité de paix n'a été conclu entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et la frontière n'est pas encore totalement définie entre les deux pays. Nous souhaitons bien entendu que les deux parties se mettent d'accord.

Le président azerbaïdjanais a reconnu la pertinence de la déclaration d'Alma-Ata de 1991, qui délimite précisément les territoires et les frontières. Or l'Azerbaïdjan occupe de manière illégitime certains territoires arméniens. Nous appelons par conséquent les autorités azerbaïdjanaises à reconnaître l'intégralité du territoire de l'Arménie et à évacuer les zones *de facto* arméniennes. L'Azerbaïdjan doit cesser de menacer de couper en deux l'Arménie, notamment dans la région du Syunik, où il a exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'établir une continuité territoriale entre le Nakhitchevan et le reste de son territoire.

M. David Habib (NI). Il a souvent été reproché au Quai d'Orsay, sous la V^e République, de faire preuve de naïveté et de complaisance par rapport à la Russie. Je soutiens totalement la prise de position du président de la République lors de la conférence de Paris. Il arrive un moment où la France doit s'exprimer avec force et, même si elle le fait seule, le mérite lui en revient. En revanche, je comprends moins que l'on ne dénonce pas les agissements de la Russie, alors que nous sommes parfaitement informés de ses exactions en Afrique, par exemple. J'ai moi-même découvert sur notre territoire, dans mon département des Pyrénées-Atlantiques, comment interviennent les proches de Poutine. Le journal *Le Monde* s'en est d'ailleurs fait l'écho.

Un véritable travail pédagogique à destination de l'opinion publique française doit être entrepris. Je pense que l'on ne mesure pas l'impact sur l'opinion publique de l'affaire du poulet ukrainien, par exemple, lors de la crise agricole. La France, la vraie France, a compris que l'on avait sacrifié nos agriculteurs au bénéfice des Ukrainiens, ce qui est inadmissible.

Nous devons faire œuvre pédagogique pour dénoncer l'entrisme de la Russie en Afrique et en France.

M. Frédéric Mondoloni. Je ne peux que souscrire à votre propos, Monsieur le député. Nous dénonçons le comportement de la Russie, peut-être avec insuffisamment de force, de moyens et de coordination, mais nous le dénonçons, en Afrique comme sur notre sol. J'ai cité l'affaire du réseau pro-russe « *Portal Kombat* », qui a été rendue publique. Nous attribuons maintenant à la Russie les cyberattaques que nous subissons régulièrement de sa part, ce qui n'était pas toujours le cas auparavant. Nous avons évolué à ce sujet mais, encore une fois, je partage votre sentiment que nous pouvons faire encore plus et renforcer notre capacité à produire des contre-narratifs.

Cependant, il convient de rappeler que nous travaillons sur ces sujets dans le respect des règles démocratiques, ce qui n'est pas le cas de nos adversaires. Nous sommes par conséquent tenus d'observer une prudence et une éthique qui, parfois, peuvent ralentir notre prise de parole. Les Jeux olympiques et paralympiques de Paris et les prochaines élections européennes sont autant d'événements à propos desquels nous sommes extrêmement vigilants.

Le président de la République s'est rendu au salon de l'agriculture, entre deux réunions de préparation de la conférence du 26 février. Sans trahir le secret de certaines délibérations, je peux affirmer qu'il a, au cours de ces réunions, manifesté le souhait que nous travaillions à contrer la pénétration de certains discours russes dans l'opinion publique, qui est en effet particulièrement dommageable.

M. le président Jean-Louis Bourlanges. Je vous remercie, monsieur le directeur général, de vous être exprimé devant notre commission. Nous sommes tous conscients, par-delà nos appréciations divergentes, de vivre un moment charnière dans l'histoire de l'Europe.

Je suis inquiet que la situation, par la faute du pouvoir russe, creuse le fossé entre la Russie et nous, alors que les personnalités russes les plus éclairées prédisaient, après la dislocation de l'Union soviétique, une normalisation politique, économique et commerciale de nos relations et un rapprochement avec l'Europe occidentale.

Dans cette configuration, l'Ukraine et d'autres pays auraient joué un rôle conforme au concept, finalement peu utilisé, de « double voisinage », c'est-à-dire un voisinage avec la Russie, fait de coopération et de neutralité dans le droit fil de ce qui avait été décidé à Budapest, et un voisinage économique et politique avec l'Union européenne, synonyme non pas d'adhésion mais d'association très étroite. Cette option était très intéressante mais la Russie l'a compromise, ce qui s'est traduit par des modifications de nos rapports avec l'Ukraine et des modifications du système de défense occidental avec l'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'OTAN.

La quasi-dictature de Poutine enracine la Russie dans une position subordonnée à la Chine et dans des partenariats avec des pays assez peu fréquentables, tels que la Corée du Nord et l'Iran. Il ne s'agit pas d'un Sud global mais de la constitution d'un bloc extrêmement inquiétant, notamment au regard de l'avenir des Républiques d'Asie centrale. Cette configuration n'est pas conforme à l'ordre géopolitique que nous avons souhaité et que Boris Eltsine lui-même, malgré tous ses défauts, avait appelé de ses vœux. Dès lors, nous devons prendre acte de ces nouvelles réalités et souhaiter, comme l'écrit Malraux dans *L'Espoir*, « que la victoire demeure avec ceux qui auront fait la guerre sans l'aimer ».

La séance est levée à 19 h 00.

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Jean-Louis Bourlanges, M. Bertrand Bouyx, M. Alain David, M. Pierre-Henri Dumont, Mme Maud Gatel, M. Hadrien Ghomi, Mme Marine Hamelet, M. Alexis Jolly, M. Arnaud Le Gall, Mme Béatrice Piron, M. Jean-François Portarrieu, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Liliana Tanguy, Mme Laurence Vichnievsky

Excusés. - Mme Élisabeth Borne, Mme Eléonore Caroit, M. Sébastien Chenu, M. Olivier Faure, M. Thibaut François, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, Mme Karine Lebon, Mme Élise Leboucher, M. Jean-Paul Lecoq, M. Laurent Marcangeli, M. Nicolas Metzdorf, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, Mme Mereana Reid Arbelot, Mme Sabrina Sebaihi, M. Éric Woerth, Mme Estelle Youssouffa