

N° 2759

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2026

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI
*autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et
le Gouvernement de la République de **Moldova** relatif à la coopération
dans le **domaine de la défense**,*

(**Procédure accélérée**)

PAR MME VÉRONIQUE BESSE

Députée

AVIS

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

PAR Mme ANNA PIC

Députée

AVEC

EN ANNEXE

**LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2050.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. PARTAGÉE ENTRE LA RUSSIE ET L'OCCIDENT, LA MOLDOVA SOUHAITE POUVOIR DÉFENDRE SA NEUTRALITÉ ET S'EST TOURNÉE À CET EFFET VERS L'EUROPE ET LA FRANCE	7
A. LA JEUNE RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA DEMEURE FORTEMENT EXPOSÉE À L'INFLUENCE DE SON VOISIN RUSSE	7
1. La Moldova, un pays dont l'histoire récente est liée à celle de la Russie.....	7
2. Un pays dont les relations avec la Russie se sont dégradées depuis le début de la guerre en Ukraine	8
B. PAYS NEUTRE EN QUÊTE DE SÉCURITÉ, LA MOLDOVA A ACCÉLÉRÉ SON RAPPROCHEMENT AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET DEMANDÉ L'AIDE DE LA FRANCE	11
1. Pays neutre, non-membre de l'OTAN, la Moldova a réévalué la menace russe et fait le choix de l'Europe.....	11
2. Une demande de coopération légitime, adressée par un pays francophone et francophile, qui présente un intérêt stratégique pour la France sans l'exposer à des risques nouveaux.....	14
II. L'ACCORD DU 7 MARS 2024 PRÉVOIT UN VASTE CHAMP DE COOPÉRATION ET PROTÈGE LES PERSONNELS FRANÇAIS QUI PRENDRONT PART À CELLE-CI	17
A. L'ACCORD CRÉE LES CONDITIONS D'UNE COOPÉRATION PARTICULIÈREMENT DENSE MAIS CIRCONSCRITE	18
1. Un dispositif adapté à une coopération dynamique et dense	18
2. Un accord de coopération dans le domaine de la défense qui n'est pas un accord de défense.....	19
B. L'ACCORD COMPORTE UN VOLET SUR LE STATUT DES FORCES, PROTECTEUR POUR LES FORCES FRANÇAISES ET QUI N'EMPORTE PAS DE CONSÉQUENCES FINANCIÈRES IMPRÉVUES POUR L'ÉTAT	20
1. Les personnels français et moldaves seront couverts par le statut des forces OTAN, précisé et complété sur certains aspects	20
2. L'application de cet accord ne crée pas directement de charges nouvelles pour les finances publiques	21

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES.....	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	57
TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES.....	69
ANNEXE 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	81
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE.....	83
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS.....	84

INTRODUCTION

« Rentré à Paris depuis quelques jours, après un voyage en Bessarabie, je suis étonné par les questions qui me sont posées. L'un désire mes impressions sur les bolcheviks, l'autre s'inquiète des révoltes soulevées par les exactions des Roumains, un autre croit savoir que le roumain n'est pas compris en Bessarabie. Tous demandent s'il est bien vrai que la masse de la population réclame le retour à la Russie. » Ainsi s'exprimait le géographe français, Emmanuel de Martonne, en 1919 ⁽¹⁾, soulignant la complexité de la situation en Bessarabie, dont le territoire correspondait à peu près à celui de l'actuelle République de Moldova. Sa citation fait également apparaître la relative méconnaissance du public français de l'après-guerre pour ce pays en même temps que son intérêt pour celui-ci.

Ce triple constat établi par Emmanuel de Martonne – complexité de la situation, méconnaissance des réalités moldaves et intérêt pour cette région – demeure d'actualité aujourd'hui, selon la rapporteure, alors même que la relation franco-moldave a récemment gagné en dynamisme et en densité.

En l'espèce, la commission des affaires étrangères est saisie du projet de loi n° 2050, déposé le 29 octobre 2025 sur le Bureau de l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova ⁽²⁾ relatif à la coopération dans le domaine de la défense.

Signé à Paris le 7 mars 2024, cet accord rénove le cadre juridique de coopération bilatérale dans le domaine de la défense. Il donne ainsi corps aux instructions données par le ministre des armées, le 25 septembre 2023, à l'occasion de sa visite officielle en République de Moldova, qui s'est conclue par la signature d'une lettre d'intention sur la coopération bilatérale franco-moldave en matière de défense ⁽³⁾. Il s'agit désormais de donner à cette relation un contenu opérationnel et capacitaire concret.

(1) Emmanuel de Martonne, *En Bessarabie*, in *Journal des débats politiques et littéraires*, 19 juillet 1919, pp. 1 et 2. *Géographe célèbre dans la première moitié du XX^e siècle, son expertise fut utilisée lors de la Conférence de la paix de 1919 qui redessina les frontières de l'Europe orientale, en particulier celles de la Roumanie.*

(2) Dans le cadre des négociations de l'accord de coopération, le partenaire moldave a souhaité que l'appellation de « République de Moldova » remplace celle de « République de Moldavie ». Ce souhait vise à distinguer, en français, l'État de Moldova ou « République de Moldova » de la région de « Moldavie » qui est située en Roumanie. Cette appellation figure dans d'autres instruments de coopération bilatérale et est, par ailleurs, en usage dans plusieurs organisations internationales. Respectant le souhait des autorités moldaves, la rapporteure a donc privilégié l'appellation de « Moldova ».

(3) Lettre d'intention entre le ministre des armées de la République française et le ministre de la défense de la République de Moldavie sur la coopération bilatérale en matière de défense, signée à Chişinău, le 25 septembre 2023 ([lien](#) consulté le 29 avril 2026).

Ce texte s'inscrit dans un contexte de renforcement des relations bilatérales et d'approfondissement du dialogue politique entre les deux pays. Le Parlement français a ainsi récemment adopté un projet de loi autorisant l'approbation d'un accord franco-moldave sur le permis de conduire ⁽¹⁾ et la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale a également adopté un projet de loi autorisant un autre accord dans le domaine de la sécurité sociale ⁽²⁾.

Ces initiatives traduisent la volonté de la France de s'affirmer comme un partenaire privilégié de Chişinău. Ce soutien répété revêt une importance particulière à l'heure où le pays est régulièrement attaqué dans le cadre d'une guerre hybride de haute intensité menée par la Russie et ses relais internes en Moldova.

(1) *Loi n° 2026-28 du 28 janvier 2026 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'échange de permis de conduire.*

(2) *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie dans le domaine de la sécurité sociale, n° 2471, déposé le mercredi 11 février 2026.*

I. PARTAGÉE ENTRE LA RUSSIE ET L'OCCIDENT, LA MOLDOVA SOUHAITE POUVOIR DÉFENDRE SA NEUTRALITÉ ET S'EST TOURNÉE À CET EFFET VERS L'EUROPE ET LA FRANCE

A. LA JEUNE RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA DEMEURE FORTEMENT EXPOSÉE À L'INFLUENCE DE SON VOISIN RUSSE

1. La Moldova, un pays dont l'histoire récente est liée à celle de la Russie

La Moldova est un petit État d'Europe orientale, indépendant depuis 1991 et enclavé entre l'oblast ukrainien d'Odessa à l'Est et la Roumanie, pays membre de l'Union européenne (UE) et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), à l'Ouest. Si son identité contemporaine est marquée par la rencontre des mondes latin, slave et ottoman, la Russie exerce depuis le XIX^e siècle une forte influence sur cet État.

L'histoire des frontières de la Moldova est particulièrement complexe, son territoire ayant connu de nombreuses modifications depuis la fondation de la Principauté de Moldavie au XIV^e siècle qui s'étendait alors des Carpates (Transylvanie), à l'Ouest, au Dniestr, à l'Est, de la Pologne, au Nord, jusqu'à la Dobroudja ⁽¹⁾, au Sud.

Intégrée à l'Empire ottoman au début du XVI^e siècle, la partie orientale de la Principauté de Moldavie située entre le Prut et le Dniestr est annexée par la Russie en 1812 sous le nom de Bessarabie jusqu'en 1918. Elle fait alors l'objet d'une première campagne de russification et d'une politique assumée de colonisation ⁽²⁾. Quant à la rive droite du Prut jusqu'à la Transylvanie, elle conserve le nom de Moldavie puis, s'unissant à la Valachie, donne naissance, en 1859, par la Convention de Paris, à la Roumanie. La Moldova dispose alors d'un débouché très restreint sur la mer vers le delta du Danube (région du Boudjak) sans avoir néanmoins accès aux grands ports.

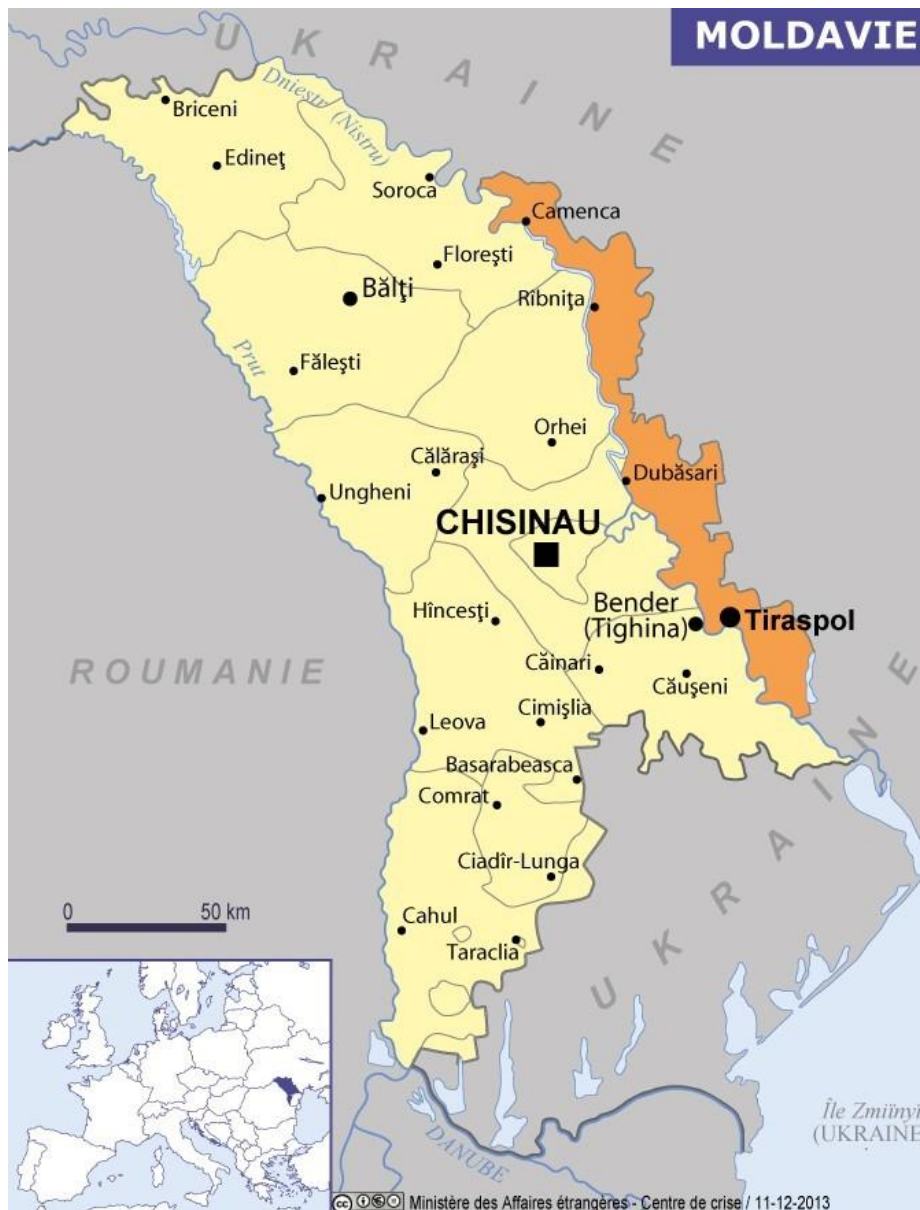
La Bessarabie est rattachée à la Roumanie par le traité de Paris en 1920 pour former la Grande Roumanie jusqu'en 1939. Elle est alors cédée par la Roumanie à l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), à la suite d'un ultimatum soviétique. Brièvement réoccupée par l'armée roumaine en 1941, la Moldova voit ses frontières se stabiliser lorsqu'elle redevient une République socialiste soviétique en 1944. Le pays connaît alors une seconde campagne de russification et une reprise de la colonisation russe et ukrainienne, destinées à rompre ses liens avec la Roumanie voisine ⁽³⁾. Parallèlement, l'industrialisation de la seule rive gauche du Dniestr, qui correspond à l'actuelle république sécessionniste de Transnistrie, est

(1) *La Dobroudja ou Dobrogée est une région côtière située entre le Bas-Danube et la mer Noire et partagée entre l'Ukraine, la Roumanie et la Bulgarie.*

(2) Voir Rebecca Haynes, *Moldova, a History (La Moldova, une histoire)*, Bloomsbury Academic, 2020, en particulier le chapitre 6, *Russian Bessarabia (La Bessarabie russe)*, pp. 81-108.

(3) *Ibid.*, chapitre 8, *The Second World War and Soviet rule (La seconde guerre mondiale et la domination soviétique)*, pp. 132-15.

massive, tandis que la rive droite du Dniestr, c'est-à-dire la plus grande partie de la Moldova, reste principalement tournée vers l'agriculture. À la suite de la tentative de coup d'État contre Mikhaïl Gorbatchev, la Moldova déclare son indépendance le 27 août 1991.



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

2. Un pays dont les relations avec la Russie se sont dégradées depuis le début de la guerre en Ukraine

Outre son histoire, la Moldova représente à bien des égards un espace stratégique pour la Russie. Cette dernière cherche, en effet, à conserver une zone tampon avec l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord.

En outre, la Moldova pourrait également constituer un point d'appui militaire à l'Ouest de l'Ukraine, *via* le pivot transnistrien, dans le cadre d'une conquête de l'oblast d'Odessa. La Russie interfère ainsi régulièrement, depuis

plusieurs années, dans les affaires politiques du pays, par des campagnes massives de désinformation et d'ingérences, notamment lors des processus électoraux.

La Moldova demeure, par ailleurs, marquée par des tensions endogènes dans deux entités où le sentiment prorusse domine. Un conflit gelé persiste en effet avec la Transnistrie, région sécessionniste située à l'Est du fleuve Dniestr, sur la rive gauche. Depuis les affrontements de 1992, ce territoire échappe au contrôle effectif des autorités de Chişinău et abrite, sans autorisation ⁽¹⁾, un contingent militaire russe d'environ 1 400 à 1 600 hommes, le groupe opérationnel des forces russes en Transnistrie, faisant de cette partie du territoire moldave un territoire occupé ⁽²⁾. En parallèle, des dissidences persistent au Sud du pays. Une communauté d'environ 150 000 chrétiens orthodoxes turcophones, les Gagaouzes ⁽³⁾, y est installée dans trois chefs-lieux non contigus, des dolay ⁽⁴⁾, formant, depuis 1994, l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie (UTAG) ⁽⁵⁾. Sous la gouvernance d'Evghenia Guţul, une proche de l'oligarque pro-russe Ilan Mironovich Şor, condamnée en 2025 à sept ans d'emprisonnement, la Gagaouzie est farouchement opposée au projet moldave d'adhésion à l'Union européenne.

Les relations entre la Moldova et la Russie se sont profondément dégradées depuis le début de l'agression russe contre l'Ukraine, fermement condamnée par les autorités moldaves. Les violations répétées de l'espace aérien moldave par des drones et missiles russes, les tentatives de déstabilisation politique ainsi que plusieurs scandales d'espionnage impliquant le personnel de la représentation diplomatique russe dans la capitale moldave ont entraîné un gel total des coopérations bilatérales et des expulsions réciproques de diplomates. Les autorités moldaves ont par ailleurs refusé l'accréditation officielle de l'ambassadeur russe résident en Moldova, justifiant ce refus par des déclarations jugées hostiles de responsables russes. Par ailleurs, en réaction à la chute de drones russes sur leur territoire, les autorités moldaves ont décidé de fermer le principal centre culturel russe du pays, estimant qu'il serait utilisé pour la conduite d'opérations de guerre

(1) *L'article 11 de la Constitution de la Moldova interdit le déploiement permanent de troupes étrangères sur son sol. Ainsi que l'a constaté la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt du 8 juillet 2004, Ilaşcu et autres c. Moldova et Russie : « L'armée russe continue à stationner sur le territoire moldave en violation des engagements de retrait total pris par la Fédération de Russie aux sommets de l'OSCE d'Istanbul (1999) et de Porto (2001) ». Ce constat reste valable à ce jour.*

(2) *Le groupe opérationnel des forces russes, dont les forces ne sont plus relevées depuis 2022, concentrerait son activité sur la surveillance du dépôt d'armes et d'équipement de Cobasna où sont stockées 22 tonnes de matériel militaire largement obsolète. À ces 1 400 - 1 600 soldats, majoritairement moldaves mais encadrés par des officiers russes, s'ajouteraient 350 à 450 militaires russes faisant partie de la force tripartite (moldave, transnistrienne et russe) de maintien de la paix établie lors du cessez-le-feu de 1992 pour en garantir le respect.*

(3) *Convertis au christianisme aux XI^e et XII^e siècles, les Gagaouzes ont longtemps vécu dans les Balkans et en Dobroudja. Leur installation en Bessarabie, au début du XIX^e siècle, s'effectue dans le cadre d'un échange de populations entre la Russie et l'Empire ottoman : les Tatars et les Turcs musulmans quittent le Boudjak, dans le sud de la Bessarabie devenue russe, pour rejoindre l'Empire ottoman et sont remplacés par des Gagaouzes et des Bulgares chrétiens qui effectuent le chemin inverse.*

(4) *Comrat, Ceadâr-Lunga et Vulcăneşti.*

(5) *L'autonomie de l'UTAG est garantie par la Constitution moldave.*

hybride en Moldova. Cette décision a été approuvée par le Parlement moldave en novembre 2025 qui a dénoncé l'accord de coopération culturelle russo-moldave de 1998. De manière plus saillante, la Moldova a lancé un processus de retrait du pays de l'ensemble des structures de la Communauté des États indépendants (CEI), dont elle est membre depuis sa création, en 1991.

Deux exemples témoignent de l'ampleur des manœuvres de déstabilisation menées par la Russie.

Dans le domaine électoral, lors des élections présidentielles et du référendum constitutionnel sur l'avenir européen de la Moldova en 2024, un schéma massif d'achat de voix orchestré par la Russie et touchant 5 % du corps électoral et 10 % des votants a été mis à jour par les autorités moldaves, documenté par leurs services de renseignement et confirmé par la mission internationale d'observation électorale menée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Il est venu s'ajouter à la diffusion massive d'infox sur les réseaux sociaux, des tentatives d'entrave du vote de la diaspora moldave en Europe occidentale et des cyberattaques ciblant la commission électorale ⁽¹⁾. Pour le seul schéma d'achat de voix, la Russie aurait dépensé 166 millions d'euros, soit 1 % du PIB moldave ⁽²⁾.

Dans le domaine énergétique, la Moldova, longtemps entièrement dépendante du gaz russe et, à hauteur de 70 %, de l'électricité produite en Transnistrie, est parvenue, à partir de 2025, à se connecter au réseau énergétique européen et à se passer du gaz russe et de l'électricité transnistrienne. Le 23 mars 2026, la Russie a lancé des frappes sur les lignes à haute tension ukrainiennes, qui acheminent, sur une vingtaine de kilomètres, l'électricité en provenance de Roumanie vers la Moldova. Ces lignes assurant 80 % de l'approvisionnement électrique de la Moldova, cette dernière s'est vue contrainte de déclarer un état d'urgence énergétique de 60 jours. Le choix de la frappe russe ne s'est vraisemblablement pas fait au hasard.

(1) Voir les conclusions préliminaires et le rapport final sur l'élection présidentielle et le référendum constitutionnel des 20 octobre et 3 novembre 2024 de la mission internationale d'observation électorale (Parlement européen, Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE, Assemblée parlementaire de l'OSCE et Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe) ([lien](#) consulté le 29 avril 2026).

(2) Parlement européen, Compte rendu in extenso des débats, mardi 9 septembre 2025 – Strasbourg, 5. Séance solennelle - Discours de Maia Sandu, présidente de la République de Moldavie ([lien](#)).

B. PAYS NEUTRE EN QUÊTE DE SÉCURITÉ, LA MOLDOVA A ACCÉLÉRÉ SON RAPPROCHEMENT AVEC L'UNION EUROPÉENNE ET DEMANDÉ L'AIDE DE LA FRANCE

1. Pays neutre, non-membre de l'OTAN, la Moldova a réévalué la menace russe et fait le choix de l'Europe

À l'issue de la guerre du Dniestr de 1992 qui a vu les autorités moldaves perdre le contrôle de la rive gauche du Dniestr et de la ville de Tighina sur la rive droite, un consensus politique, largement partagé par la population, s'est fait jour pour, d'une part, renoncer à une réintégration forcée de la république autoproclamée de Transnistrie ⁽¹⁾ et, d'autre part, proclamer le statut de neutralité de la Moldova indépendante. L'alinéa premier de l'article 11 de la Constitution moldave de 1994 dispose ainsi que « *la République de Moldova proclame sa neutralité permanente* », son second alinéa interdisant « *la présence des troupes militaires des autres États sur son territoire* ».

Cette neutralité n'a pas empêché les forces moldaves de prendre part à des opérations de maintien de la paix, notamment dans le cadre des Nations unies. La Moldova a ainsi participé dès les années 2000 à des opérations onusiennes en Afrique et, plus récemment, au Liban, au sein de la Force intérimaire des Nations unies (FINUL).

Cette neutralité n'a pas empêché non plus la Moldova d'adhérer au Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN en 1994 et de fournir un contingent à la Force pour le Kosovo (KFOR) à partir de 2014, toujours dans une perspective de maintien de la paix. En revanche, le fort attachement de la population moldave à l'article 11 de la Constitution explique qu'une adhésion pleine et entière à l'OTAN n'est pas souhaitée par les autorités moldaves et qu'aucune formation politique ne l'ait actuellement inscrite à son agenda.

Pour autant, la neutralité constitutionnelle a longtemps été interprétée par les gouvernements moldaves de manière restrictive et n'impliquant pas de recourir à une force de dissuasion. La Moldova ne devait représenter une menace, ni pour les autorités sécessionnistes de Transnistrie, ni pour la Russie. Ce faisant, elle ne serait pas menacée en retour. Perçue comme la garantie de sa sécurité, cette conception de la neutralité s'est traduite par la réduction de ses forces armées, de plus de 10 000 hommes en 1992 à 6 500 aujourd'hui, et par un sous-investissement chronique dans ces dernières, le budget annuel de la défense représentant en moyenne un peu moins de 30 millions d'euros entre 1994 et 2025. L'ancien

(1) En roumain, le fleuve Dniestr est appelé Nistru. Le nom de Transnistrie renvoie donc à la région située au-delà du fleuve Nistru. Les autorités sécessionnistes prohibent l'appellation de « Transnistrie » et usent du terme russe « Pridnestrovie » (« Приднестровье » en cyrillique) qui désigne la même réalité, soit la région située au-delà du Dniestr. La république sécessionniste, qui n'est reconnue ni par les Nations unies, ni même par la Fédération de Russie, se présente comme la République moldave du Dniestr ou RMD. L'espace formé par la RMD n'a, historiquement, jamais été compris dans la Principauté de Moldavie médiévale. Il a, en revanche constitué une partie de la République autonome socialiste de Moldova créée en 1924 par l'URSS sur le territoire ukrainien pour contester le rattachement de la Bessarabie à la Grande Roumanie.

président moldave Vladimir Voronin (2001-2009), secrétaire général du parti des communistes de la République de Moldova (PCRM), avait même envisagé comme moyen de résoudre la sécession transnistrienne de transformer les forces armées moldaves en forces de maintien de la paix, de fusionner celles-ci avec les forces transnistriennes et de réduire l'effectif total à 2 500 hommes. Pour un pays de 2,3 millions d'habitants, ce format excluait toute possibilité de se défendre.

L'annexion de la Crimée par la Russie en 2014, puis la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine à partir de 2022 ont conduit les autorités moldaves à réévaluer leur conception de la neutralité et à opérer un basculement doctrinal : la neutralité ne devait plus signifier l'incapacité à se défendre, mais, au contraire, la faculté de dissuader toute attaque revêtant un caractère existentiel.

Pour ce faire, la présidente moldave, Maia Sandu, s'est appuyée sur la décision la Cour constitutionnelle moldave du 2 mai 2017 relative à l'interprétation de l'article 11 de la Constitution. À cette occasion, la cour avait rappelé qu'un État neutre conservait son droit à l'indépendance, à la souveraineté et à l'intégrité territoriale. Elle avait noté que l'article 11 de la Constitution ne pouvait être assimilé « à un pacte de suicide » et en avait déduit qu'en cas « de menace à l'encontre de valeurs constitutionnelles fondamentales, telles que l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale ou la sécurité de l'État, les autorités de la République de Moldova [étaient] tenues de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris d'ordre militaire, qui lui permettraient de se défendre efficacement contre elles » ⁽¹⁾.

La traduction de ce basculement doctrinal s'est incarnée dans la Stratégie de sécurité nationale de la République de Moldova (SSNRM), initiée par la présidente Sandu et approuvée par le parlement moldave le 15 décembre 2023. Dans ce document, la Russie et ses relais sont identifiés comme « la menace la plus dangereuse et persistante » ⁽²⁾ pour la Moldova, ce qui constitue une rupture stratégique pour ce pays et n'avait jamais été formulé de la sorte. Cette menace implique, selon la Stratégie, la modernisation des forces moldaves, le renforcement de la coopération avec l'Union européenne en particulier dans le domaine de la sécurité, ainsi que le développement de partenariats bilatéraux dans le domaine de la défense.

Sur le plan militaire et stratégique, la SSNRM a été déclinée par la Stratégie militaire 2025-2035 du gouvernement de la République de Moldova adoptée le 8 octobre 2025. À ce titre, les forces moldaves conservent une vocation exclusivement défensive et leur structure, telle qu'elle a été définie par le Parlement en 2001, n'a pas vocation à être profondément modifiée ⁽³⁾. En revanche, leur

(1) Considérant 188 de la décision de la Cour constitutionnelle moldave n° 14 du 2 mai 2017 relative à l'interprétation de l'article 11 de la Constitution (neutralité permanente) ([lien](#) consulté le 29 avril 2026).

(2) Stratégie nationale de la République de Moldova, Chapitre IV, paragraphe 18, p. 12 ([lien](#) consulté le 29 avril 2026).

(3) Les forces terrestres représentent aujourd'hui l'essentiel de l'armée moldave avec un peu plus de 5 000 hommes, tandis que l'effectif des forces aériennes s'élève à environ 1 100 hommes. Les 6 500 soldats professionnels sont épaulés par 2 000 conscrits et, potentiellement, par une réserve d'un peu moins de 60 000 hommes.

effectif devrait être augmenté de 6 500 à 8 500 militaires professionnels d'ici 2030 et leur équipement, actuellement largement obsolète car datant des années 1980, entièrement modernisé. En outre, la mise en place d'une défense aérienne, notamment sol-air, est jugée comme prioritaire, de même que le renforcement de la cyberdéfense et la formation des militaires et des personnels civils du ministère de la défense.

Il s'agit, dans les faits, moins d'une modernisation que d'une refondation de l'appareil militaire.

Cet objectif, modeste au regard des effectifs concernés, important compte tenu des ressources limitées de la Moldova qui reste le pays européen le plus pauvre, et fondamental sur les plans politique et géostratégique, n'est cependant pas réalisable sans soutien extérieur. En effet, la Moldova ne consacre, en 2025, que 0,65 % de son Produit intérieur brut (PIB) à son budget de la défense, soit environ 110 millions d'euros, ce qui constitue une augmentation conséquente par rapport à 2022 (47,7 millions d'euros). La Stratégie militaire 2025-2035 envisage une poursuite de cette tendance haussière jusqu'en 2035, mais de manière très limitée, puisqu'il est prévu que les dépenses militaires représentent 1 % du PIB en 2035.

La modernisation des forces moldaves reposera donc sur les aides, multilatérales ou bilatérales et sera complétée par des partenariats bilatéraux.

Concernant les premières, la Moldova devrait continuer de bénéficier de la Facilité européenne pour la paix (FEP) de l'UE. De 2021 à 2025, elle a ainsi reçu 197 millions d'euros pour moderniser ses forces armées. Lors de ses auditions, il a été indiqué à la rapporteure que les montants consacrés à la Moldova devraient atteindre 120 millions d'euros pour la seule année 2027. Certains États, tels les États-Unis, participent à cette modernisation sous la forme de subventions, de crédits ou de dons de matériels. L'on estime ainsi à près d'un milliard de dollars, soit 850 millions d'euros, l'aide américaine versée à la Moldova dans le domaine de la défense depuis l'indépendance.

Le recours à la FEP n'est pas anodin. Au-delà de son aspect pratique, en tant que première source de financement de l'effort de défense moldave, il s'inscrit dans la volonté assumée des autorités moldaves de se tourner vers l'Europe. Tel n'a longtemps pas été leur souhait : dans les années 2000, le rapprochement avec l'UE revêtait un caractère principalement économique : la conclusion d'un accord d'association en 2014, avant tout orienté vers l'intégration dans une zone de libre-échange, n'était pas perçue comme le prélude à une intégration plus poussée, bien que cet accord ait abouti à faire aujourd'hui de l'UE le premier partenaire commercial de la Moldova et son premier investisseur.

L'invasion de l'Ukraine et, corrélativement, l'intensité de la guerre hybride menée par la Russie contre la Moldova ont conduit les autorités moldaves à renoncer à une position d'équilibre entre l'Ouest et l'Est et à faire le choix de l'Europe. La

rapporteuse a bien conscience des convictions pro-européennes de la présidente Maia Sandu et de sa formation politique, le PAS, et ne doute pas que son souhait de faire adhérer la Moldova à l'UE soit antérieur à l'invasion de l'Ukraine. Elle considère néanmoins que la menace russe a été décisive dans l'accélération du rapprochement de la Moldova avec l'UE.

La Moldova a en effet déposé sa candidature à l'adhésion le 3 mars 2022 et obtenu le statut officiel de candidat, avec une célérité inhabituelle, le 23 juin de la même année. En novembre 2025, la Commission européenne a recommandé d'ouvrir les négociations d'adhésion, recommandation à laquelle la Hongrie s'est opposée, moins pour faire barrage à la candidature moldave, que pour empêcher l'ouverture des négociations avec l'Ukraine, l'examen de la candidature de cette dernière étant couplé à celle de la Moldova.

Si le référendum visant à ancrer l'adhésion à l'Union européenne dans la Constitution moldave, organisé en octobre 2024, en même temps que le premier tour de l'élection présidentielle, n'a reçu l'onction du suffrage universel qu'à une majorité extrêmement faible – avec un taux de participation de 56,47 %, le « oui » ne l'a emporté qu'avec 50,35 % des voix –, il a été rappelé à la rapporteure lors de ses auditions que les ingérences russes dans le processus électoral avaient concerné près de 10 % des votants et que, par ailleurs, les sondages actuels semblaient indiquer une hausse du sentiment pro-européen dans la population moldave, estimé à 60 %. Il n'est donc pas exclu que la population moldave, pourtant peu hostile à la Russie, ait endossé le choix de ses dirigeants et perçoive une adhésion à l'UE comme une garantie de sécurité, qui leur fait aujourd'hui défaut.

2. Une demande de coopération légitime, adressée par un pays francophone et francophile, qui présente un intérêt stratégique pour la France sans l'exposer à des risques nouveaux

Par l'accord de coopération du 7 mars 2024, la France participera à la modernisation de l'armée moldave et appuiera la réorientation de sa doctrine stratégique. Cette participation intervient à la demande des autorités moldaves. Elle doit être appréciée au vu des liens anciens qui unissent les deux pays et de leur très net resserrement depuis les années 2020.

Si la présence économique française reste modeste aujourd'hui en Moldova, tant la francophilie que la francophonie de cette dernière demeurent fortes, ce qui est assez largement ignoré en France. Cet attachement à la France provient pour partie de l'influence majeure que les intellectuels français ont exercée au XIX^e siècle sur les élites roumanophones. Bien que moins sujette, pendant cette période, au développement d'un sentiment national roumain, du fait de la colonisation russe, la population moldave a conservé une proximité culturelle avec l'Hexagone par l'intermédiaire de la langue. Membre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) depuis 1996, la Moldova maintient l'enseignement du français à un haut niveau, malgré la concurrence de l'anglais : près de 40 % des collégiens et lycéens moldaves apprennent la langue de Molière.

Avec 3 500 élèves, l'Alliance française de Chişinău est l'une des plus importantes d'Europe. Son cofondateur, Alexandru Munteanu, est l'actuel premier ministre moldave, ce qui reflète assez bien la prégnance actuelle d'une élite moldave tout à fait francophone.

Parallèlement, la France est une terre d'accueil pour au moins 100 000 Moldaves, derrière l'Italie (environ 180 000) et l'Allemagne (140 000) et devant la Russie (80 000). Plus d'un million de ressortissants moldaves possédant la nationalité roumaine, ce chiffre constitue une hypothèse basse de la présence moldave en France, qui est une immigration de travail.

Si la France a soutenu l'indépendance de la Moldova en 1991 et signé avec elle un traité d'entente, d'amitié et de coopération en 1993 ⁽¹⁾, c'est principalement l'élection de Maia Sandu à la présidence en 2020 qui conduit à un rapprochement rapide des deux pays. De juin 2022 à août 2025, le président français, Emmanuel Macron, s'est rendu trois fois en Moldova, notamment en 2023 pour le deuxième sommet de la communauté politique européenne (CPE), tandis que la présidente Sandu a effectué quatre visites en France sur la même période. Plusieurs textes visant à donner un nouvel élan dans le domaine de la coopération ont concrétisé ces échanges présidentiels. En 2022, la France et la Moldova ont ainsi signé une convention fiscale, qui est entrée en vigueur en 2024 ⁽²⁾. Elles se sont accordées sur une feuille de route économique pour la période 2024-2029 et sur une convention de financement d'un projet de reforestation en Moldova piloté par l'Agence française de développement (AFD). Elles ont signé en 2024 un accord relatif à l'échange de permis de conduire ⁽³⁾ et, en 2025, un accord dans le domaine de la sécurité sociale ⁽⁴⁾. Enfin, une lettre d'intention a été signée en mars 2025 entre le service français de vigilance et de protection contre les ingérences numériques (Viginum) et le centre moldave de communication stratégique afin de renforcer le soutien français à la lutte contre les ingérences numériques étrangères.

C'est dans ce contexte que la SSNRM a placé la France juste derrière la Roumanie comme pays avec lequel le développement et l'approfondissement du partenariat en matière de sécurité et de défense sont souhaités ⁽⁵⁾. À cette demande, la France a répondu de manière positive, en estimant que « *l'État moldave doit être en mesure de protéger sa neutralité, de défendre son territoire et sa population, et d'apporter une contribution à la sécurité régionale et internationale, en coopération avec ses principaux partenaires dont la France* » ⁽⁶⁾.

(1) Décret n° 97-770 du 24 juillet 1997 portant publication du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova, fait à Paris le 29 janvier 1993.

(2) Décret n° 2024-481 du 27 mai 2024 portant publication de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova pour l'élimination de la double imposition en matière d'impôts sur le revenu et pour la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales (ensemble une annexe), signée à Chisinau le 15 juin 2022.

(3) Voir la loi n° 2026-28 du 28 janvier 2026 précitée.

(4) Voir le projet de loi n° 2471 précité.

(5) Stratégie nationale de la République de Moldova précitée, Chapitre V, point 28 f).

(6) Communiqué conjoint entre la France et la Moldavie publié le 7 mars 2024 sur le site de la présidence de la République ([lien](#) consulté le 1^{er} avril 2026).

Ce soutien a trouvé sa concrétisation avec la signature par le ministre des armées et des anciens combattants d'alors, Sébastien Lecornu, et son homologue moldave d'une lettre d'intention sur la coopération bilatérale dans le domaine de la défense ⁽¹⁾. Cette lettre fixait quatre domaines de coopération (la formation du personnel militaire, le soutien français au développement capacitaire moldave, notamment dans le domaine de la défense antiaérienne, le dialogue de défense et le renseignement) et posait le principe de la signature prochaine d'un accord intergouvernemental dans le domaine de la défense.

La coopération dans le domaine de la défense a très rapidement été mise en œuvre. Le dialogue stratégique entre les états-majors des deux pays a commencé de se tenir, sur une base annuelle, à partir de 2024. Des cours de français ont été dispensés à des officiers moldaves, la même année. Un attaché de défense permanent, basé à Chişinău est opérationnel depuis mai 2024 et coordonne notamment les demandes moldaves auprès de la direction générale de l'armement (DGA). Enfin, un audit des moyens de défense aérienne pour aider à renforcer la sécurité du ciel moldave, envisagé par le ministre Lecornu, a été conduit.

Le dynamisme de cette coopération a conduit la rapporteure à s'intéresser aux retours que la France pouvait en attendre, une bonne coopération étant celle où chacun des partenaires retire un bénéfice. Tel est bien le cas en l'espèce, à plusieurs égards. À la différence d'autres partenaires de la Moldova, la France ne fournit pas gratuitement de matériel militaire à cette dernière. Cela n'a pas empêché les autorités moldaves de commander un radar de moyenne portée (250 km) *Ground Master* (GM) 200 au groupe français Thales qui a été livré en 2023 et de vouloir faire l'acquisition d'un radar à longue portée GM 400, qui permettrait une surveillance aérienne jusqu'en Crimée. Des *prospects* seraient également en cours pour l'achat de missiles sol-air de courte portée Mistral et il est possible que le renouvellement du parc de transports de troupes blindés laisse une certaine place aux véhicules de type Arquus produits en France par la société John Cockerill. Au-delà de la fourniture d'équipements, le partage d'expérience entre les armées française et moldave dans le domaine stratégique et le renseignement est jugé de bonne qualité par les personnes auditionnées. Le partenaire moldave connaît en effet assez bien la doctrine russe, notamment dans son versant post-soviétique, et dispose d'une réelle expertise dans la manière dont la guerre hybride est menée par la Fédération de Russie. Il s'agit là de compétences particulièrement appréciées par les forces françaises, notamment dans la mesure où le front russe dans la région d'Odessa se situe à 60 km de la Moldova et à 100 km de sa capitale.

L'intérêt stratégique de la Moldova pour la France a conduit la rapporteure à procéder à une vérification qui lui a paru nécessaire : l'assurance que cette coopération, quelque utile qu'elle soit, n'expose pas les forces françaises à un risque d'escalade. Cette assurance lui a été donnée lors de ses auditions. Elle tient d'abord à la nature de l'accord de coopération, dont l'Assemblée est saisie, qui est un accord

(1) Lettre d'intention précitée.

de coopération dans le domaine de la défense et non un accord de défense (voir *infra*). Elle tient également à la très faible probabilité d'une confrontation, soit avec des forces transnistriennes, soit avec des forces russes. En effet, la Constitution moldave prohibant la présence permanente de troupes étrangères sur son sol, la coopération franco-moldave s'organise autour d'échanges limités de militaires. À cet égard, et cela a été confirmé à la rapporteure, les officiers français pouvant se rendre en Moldova pour des formations ou les avions français pouvant entrer dans l'espace aérien moldave interviennent dans un cadre complètement différent de celui de la mission Aigle en Roumanie ⁽¹⁾ où leur mandat est bien celui d'une réassurance au profit d'un allié. Comme il l'a été indiqué à la rapporteure, si la France aide la Moldova à améliorer le contrôle de son espace aérien, elle n'a pas la charge de sa défense. En d'autres termes, le flanc Est de l'Europe se situe en Roumanie, non en Moldova. Enfin, la Transnistrie ne semble pas représenter de menace importante, ni pour l'Ukraine, ni pour la Moldova et *a fortiori* pour les forces françaises aussi longtemps que la ligne de front demeure établie à Odessa.

L'accord intergouvernemental envisagé dans la lettre d'intention du 25 septembre 2023, qui est celui dont l'Assemblée nationale est saisie, vient donc donner un cadre juridique solide à une coopération déjà dense. Il correspond à une demande légitime de la Moldova et qui présente un intérêt certain pour la France.

II. L'ACCORD DU 7 MARS 2024 PRÉVOIT UN VASTE CHAMP DE COOPÉRATION ET PROTÈGE LES PERSONNELS FRANÇAIS QUI PRENDRONT PART À CELLE-CI

Cet accord, de facture relativement classique, comporte deux volets :

- un volet relatif à la coopération dans le domaine de la défense ;
- et un volet relatif au statut des forces qui régit le statut juridique des personnels qui participeront à la mise en œuvre de cette coopération.

Composé d'un bref préambule et de 24 articles, cet accord entrera en vigueur à la date de réception par la partie moldave de la notification écrite de la France attestant de l'accomplissement de ses procédures internes d'approbation (**article 24**).

Rédigé de manière réciproque, il est conclu pour une durée indéterminée, peut être amendé à tout moment, par écrit, d'un commun accord entre la France et la Moldova (**article 24**), et tout différend relatif à son interprétation ou à son application est réglé par voie de consultations (**article 23**).

(1) *Le dispositif français Aigle en Roumanie, qui relève de l'OTAN, compte 1 400 soldats français, en partie regroupés au sein du camp Berthelot, du nom du général français qui, à la tête d'une mission militaire de plus de 1 000 officiers, contribua à la réorganisation des forces roumaines à partir de 1916.*

A. L'ACCORD CRÉE LES CONDITIONS D'UNE COOPÉRATION PARTICULIÈREMENT DENSE MAIS CIRCONSCRITE

1. Un dispositif adapté à une coopération dynamique et dense

L'objet de l'accord, défini en son **article premier**, consiste « à *développer une coopération dans le domaine de la défense et de la sécurité* », les ministères de la défense étant compétents pour la mise en œuvre de celle-ci (**article 3**).

Le champ de cette coopération est très étendu, puisqu'il couvre 14 domaines, parmi lesquels figurent ceux que la lettre d'intention du 24 septembre 2023 mentionne explicitement : la formation du personnel militaire, la fourniture d'armement, notamment afin de permettre le contrôle et la gestion de l'espace aérien, le dialogue de défense et le renseignement. Au-delà de ces quatre domaines, l'accord mentionne par exemple l'organisation et le fonctionnement des forces armées, les technologies de l'information, le soutien logistique ou la médecine militaire.

Comme il est d'usage pour ce type d'accord, le paragraphe 2 de l'**article 4** comporte une clause balai permettant l'ajout de tout autre domaine de coopération satisfaisant les intérêts mutuels de la France et de la Moldova.

Les formes que peut prendre cette coopération sont, elles aussi, assez variées. Aux termes de l'**article 5**, elles peuvent se décliner en des visites officielles, des échanges d'experts, des entraînements et exercices communs, y compris dans le cadre otanien ou européen, ou en l'un des huit formats mentionnés par cet article. Comme pour les domaines de coopération, ces activités ne sont pas limitatives et une clause balai permet leur extension à toute autre forme de coopération décidée conjointement par les deux parties.

La mise en œuvre de la coopération relève d'une commission mixte (**article 8**), coprésidée par un représentant français et un représentant moldave du ministère compétent en matière de défense. Elle se réunira annuellement, selon un ordre du jour fixé de manière conjointe. Elle validera notamment un plan pluriannuel de coopération bilatérale dans le domaine de la défense. Selon le ministère des armées et des anciens combattants, le choix d'une commission mixte en lieu et place d'entretiens bilatéraux est traditionnellement adapté à une coopération d'un certain niveau, ce qui constitue un indice clair de la perspective dans laquelle s'inscrit le partenariat franco-moldave.

Le cadre prévu par l'accord est donc en parfaite adéquation avec l'élan donné à la coopération franco-moldave dans le domaine de la défense par la lettre d'intention du 24 septembre 2023.

Il devra toutefois être complété par un accord bilatéral relatif à l'échange et à la protection réciproque d'informations classifiées, dit accord de sécurité, prévu par l'accord du 7 mars 2024 (**article 21**) et dont la négociation a, au demeurant, commencé.

2. Un accord de coopération dans le domaine de la défense qui n'est pas un accord de défense

Les stipulations de l'**article 7** relatif aux principes de la coopération rappellent, selon une formulation relativement classique, que l'accord du 7 mars 2024 n'est pas un accord de défense mais de coopération dans le domaine de la défense. La présence des personnels français sur le territoire moldave ou moldaves sur le territoire français est directement conditionnée à la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions de coopération dans les domaines visés par l'accord et selon le format prévu par l'accord. Le consentement à la présence de forces étrangères sur le sol de la partie d'accueil ne peut être interprété de manière extensive comme permettant à la partie d'envoi d'exercer des activités non consenties par la partie d'accueil.

C'est ainsi que s'entend le second paragraphe de l'**article 7** qui interdit au personnel de la partie d'envoi présent sur le territoire de la partie d'accueil de participer « à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public ou de la sécurité publique ». Si ces opérations étaient autorisées, elles relèveraient non pas d'un accord de coopération dans le domaine de la défense mais bien d'un accord de défense.

En outre, l'**article 7** ne comporte aucun mécanisme permettant de passer d'un accord de coopération dans le domaine de la défense à un accord de défense, comme c'est parfois le cas dans les conventions de ce type. Ainsi, l'accord signé le 14 octobre 2022 avec la Macédoine du Nord, de même que l'accord du 3 avril 2024 avec le Monténégro prévoient-ils que l'interdiction de participer à des opérations de maintien de l'ordre public, de la sécurité publique ou de la souveraineté nationale peut être levée d'un commun accord entre les parties ⁽¹⁾. Tel n'est pas le cas dans l'accord du 7 mars 2024.

Il n'existe donc aucun risque juridique que la France soit tenue de prêter assistance à la Moldova par exemple, en cas de troubles pour rétablir la légalité, ou, si cette dernière le souhaitait, pour lui permettre de rétablir son autorité sur la partie de son territoire ayant fait sécession.

Parallèlement, la rapporteure s'est interrogée sur l'absence de mentions relatives à la prohibition d'opérations de guerre ou assimilées à l'**article 7**. Il est en effet fréquent qu'en plus d'interdire toute participation des forces armées de la partie d'envoi à des opérations de maintien de l'ordre public sur le territoire de la partie d'accueil, les accords de coopération dans le domaine de la défense étendent cette interdiction à la préparation ou à l'exécution d'opérations de guerre ⁽²⁾.

(1) Article 6 de l'accord de coopération dans le domaine de la défense entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de macédoine du Nord signé à Paris le 14 octobre 2022.

Article 6 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 3 avril 2024.

(2) Voir par exemple les articles 6 des quatre accords suivants :

Cette absence de mention se déduit tout d'abord de la lecture restrictive du mandat des forces armées de la partie d'envoi présentes sur le territoire de la partie d'accueil, comme la rapporteure l'a exposé plus haut : aucune stipulation de l'accord n'autorise ces forces armées à préparer ou à exécuter des actes de guerre depuis le territoire de la partie d'accueil, ce qui les rendrait illicites s'ils venaient à être conduits. Comme, de surcroît, la Moldova a proclamé sa neutralité, il a sans doute semblé inutile aux parties de reprendre la formulation sur les opérations de guerre que l'on retrouve dans d'autres conventions.

En d'autres termes, l'accord du 7 mars 2024 ne pourra servir de base juridique à un engagement des forces françaises aux côtés des forces moldaves par exemple en cas d'actions armées hostiles de la Russie. Il reste exclusivement un accord de coopération.

B. L'ACCORD COMPORTE UN VOLET SUR LE STATUT DES FORCES, PROTECTEUR POUR LES FORCES FRANÇAISES ET QUI N'EMPORTE PAS DE CONSÉQUENCES FINANCIÈRES IMPRÉVUES POUR L'ÉTAT

1. Les personnels français et moldaves seront couverts par le statut des forces OTAN, précisé et complété sur certains aspects

La Moldova a adhéré à la Convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord et les autres États participant au partenariat pour la paix sur le statut de leurs forces, signée à Bruxelles le 19 juin 1955, dite « SOFA (*Status of Forces Agreement*) PPP » et à son protocole additionnel du 19 juin 1995.

Cette convention étendant aux personnels des parties les stipulations du statut des forces OTAN ⁽¹⁾, dit « SOFA OTAN », et la France étant partie à ce statut des forces, il a été possible de prévoir à l'**article 6** de l'accord du 7 octobre 2024 le principe selon lequel le SOFA OTAN s'appliquait aux personnels français et moldaves situés sur le territoire de leur partenaire ou sur leurs aéronefs ou navires.

Ce choix est habituel pour ce type d'accord, dans la mesure où il permet de se référer à un cadre juridique connu, car pratiqué depuis 1951 côté français, commun aux deux parties et prévisible.

Si le SOFA OTAN présente plusieurs avantages, il est cependant nécessaire d'y déroger, lorsque ses stipulations sont exclusivement adaptées à un contexte

-
- accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces, signé à Paris le 7 avril 2011 ;
 - accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 28 mars 2017 ;
 - accord avec la Macédoine du Nord précité ;
 - et accord avec le Monténégro précité.

(1) C'est-à-dire les stipulations de la Convention entre les États parties au traité de l'Atlantique Nord sur le statut de leurs forces du 19 juin 1951.

multilatéral (comme le règlement des dommages prévu à l'**article 12** de l'accord) ou lorsqu'elles sont devenues obsolètes (telle la prise en charge des soins médicaux, *cf.* **article 15**). En outre, le SOFA OTAN peut prévoir des facultés qu'il ne détaille pas (par exemple, permettre aux personnels de la partie d'envoi de conduire leur véhicule, *cf.* **article 11**). Il appartient alors aux parties de s'inspirer du régime proposé en le complétant. Enfin, le SOFA OTAN est muet sur certains aspects du statut des forces qu'il est nécessaire de prévoir (tel est le cas des décès des personnels intervenus dans le cadre de la coopération, *cf.* **article 16**).

L'économie générale de ce volet sur le statut des forces se présente *in fine* de la manière suivante :

– le SOFA OTAN s'applique aux conditions d'entrée et de séjour (article III du SOFA OTAN), au port de l'uniforme (article V), au pouvoir de juridiction pénale (article VII) et à l'achat de marchandises, à la mise à disposition d'immeubles et à l'emploi de la main-d'œuvre locale (article IX) ;

– l'accord du 7 mars 2024 prévoit un régime inspiré du SOFA OTAN pour les questions relatives au permis de conduire (**article 11**), au transport, à la garde et l'utilisation des armes et des munitions (**article 12**), aux mesures de sécurité (**article 13**), à la discipline militaire (**article 14**), aux importations et exportations (**article 18**) et à la fiscalité (**article 19**) ;

– il modernise le SOFA OTAN sur la fourniture de services médicaux, en permettant aux personnels de la partie d'accueil d'accéder, en cas d'urgence, au service de santé militaire de la partie d'accueil (**article 15**), créé un régime en matière de décès dans lequel le droit de la partie d'accueil s'applique (**article 16**) et établit un régime simplifié en matière de dommages causés par les personnels d'une partie (**article 22**).

Particulièrement exhaustif, il couvre tous les aspects habituels du statut des forces et offre ainsi une protection aux personnels français amenés à participer à la coopération franco-moldave.

2. L'application de cet accord ne crée pas directement de charges nouvelles pour les finances publiques

Telle est la constatation de l'étude d'impact annexée au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord⁽¹⁾. Cette absence de création de charges nouvelles tient, selon l'étude, au fait que chaque partie prend à sa charge les frais résultant de sa participation à la coopération, à moins que les parties n'en décident autrement (**article 17**), ce qui, sur le plan financier, n'emporterait pas de conséquences notables.

(1) *Étude d'impact annexée au projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense*, pp. 10 et 11.

L'étude décline l'absence complète ou le peu d'impact financier des quelques stipulations à même d'entraîner un coût.

L'**article 15** de l'accord, relatif aux soins médicaux, prévoit en effet que seuls les actes médicaux urgents réalisés par les services de santé militaires de la partie d'accueil et les évacuations d'urgence par moyens militaires de la partie d'accueil sont effectués à titre gratuit, toute autre prestation médicale, en milieu hospitalier civil et militaire, ainsi que le rapatriement sanitaire, demeurant à la charge de la partie d'envoi.

Selon l'étude d'impact, en cas de décès et de rapatriement du corps du défunt (**article 16**), la mise en œuvre de l'accord n'induirait aucun surcoût certain. De même, l'**article 18** relatif au régime des importations et exportations permet aux forces d'importer en franchise de droits son équipement et des quantités raisonnables d'approvisionnement, matériels et autres marchandises, excluant ainsi toute taxation. Enfin, l'**article 19** relatif à la fiscalité prévoit le maintien de la domiciliation fiscale des membres du personnel et des personnes à charge dans l'État de la partie d'envoi afin d'éviter une double imposition, ce qui évite également une soustraction des forces à la fiscalité de leur État, notamment sur les revenus, et donc une baisse des ressources.

La rapporteure a bien conscience du fait que l'absence de charges nouvelles ne signifie pas une absence de dépenses. L'envoi de formateurs, l'envoi d'équipements pour les forces françaises appelées à se rendre en Moldova, l'organisation d'exercices conjoints ou la présence d'une attachée de défense permanente à Chişinău ont un coût. Il est cependant réparti sur les différentes lignes budgétaires des armées et, en l'absence de dons massifs d'armements ou de déploiements de forces conséquentes en Moldova, qui ne sont pas prévus par cet accord de coopération, il est probable que ces lignes budgétaires soient effectivement peu sollicitées.

Cette question n'a, en tout état de cause, soulevé aucune remarque particulière lors des auditions menées par la rapporteure.

AVIS FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

La commission de la Défense nationale et des forces armées s'est saisie pour avis du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense.

« *Notre pays fut comme un lieu ouvert à tous, nos voisins ont pu venir s'y établir, notre langue s'est imprégnée des leurs* ». Cette vision d'une Moldova ⁽¹⁾ comme carrefour d'influences, y compris linguistiques, est relativement ancienne, cette citation, tirée de la chronique ⁽²⁾ de Grégoire Urechi, datant du XVII^e siècle. Sur ce point, elle définit assez fidèlement ce que fut la Moldova et ce qu'elle est encore aujourd'hui, un lieu où peuvent cohabiter des identités différentes mais où sont aussi susceptibles de s'affronter des nations aux ambitions concurrentes.

En l'espèce, l'accord de coopération dans le domaine de la défense qui fait l'objet de cet avis résulte d'une demande des autorités moldaves adressée à la France. Il vient conforter, dans le domaine de la défense, le soutien que la France apporte à la Moldova depuis son indépendance intervenue en 1991.

Ce soutien paraît aujourd'hui d'autant plus nécessaire et légitime que la Moldova, pays neutre, a vu la Russie envahir son voisin ukrainien, dont le port d'Odessa est situé à moins de 60 kilomètres du territoire moldave, et que le peuple moldave s'est exprimé en 2024 en faveur d'une adhésion à l'Union européenne (UE).

Au-delà de son intérêt bilatéral, cet accord vient également compléter l'engagement de la France dans la protection du flanc Est de l'Europe avec la mission Aigle déployée en Roumanie dans le cadre de l'OTAN.

L'avis de la rapporteure sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 7 mars 2024 ⁽³⁾, est donc tout à fait favorable.

(1) Dans le cadre des négociations de l'accord de coopération, le partenaire moldave a souhaité que l'appellation de « République de Moldova » soit substituée à celle de « République de Moldavie ». Ce souhait vise à distinguer l'État de Moldova de la région de Moldavie qui est située en Roumanie. Cette appellation figure dans d'autres instruments de coopération, tel le traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova, fait à Paris le 29 janvier 1993 (décret n° 97-770 du 24 juillet 1997 portant publication dudit traité). Elle est, par ailleurs, en usage dans plusieurs organisations internationales, dont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La rapporteure pour avis a donc privilégié « Moldova » par rapport à « Moldavie ».

(2) Chronique de Moldavie depuis le milieu du XIV^e siècle jusqu'en l'an 1594 par Grégoire Urechi, traduction d'Émile Picot, Paris, Ernest Ledoux éditeur, 1878, p. 13.

(3) Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense, n° 2050, déposé le mercredi 29 octobre 2025 ([lien](#) consulté le 22 mars 2026).

I. LA MOLDOVA, UN PAYS DONT LE CHOIX POUR L'UNION EUROPÉENNE CONSTITUE UNE GARANTIE D'INDÉPENDANCE FACE À LA RUSSIE ET QUE LA FRANCE SOUTIENT

A. LA MOLDOVA, UN PAYS RÉCENT, OBJET DU « PIANO À DÉSTABILISATION » RUSSE ET AUX MOYENS DE DÉFENSE LIMITÉS

1. La Moldova, un pays d'Europe orientale récent, que son histoire a placé au carrefour d'influences nombreuses et concurrentes

La Moldova trouve son origine dans la principauté du même nom qui émerge, à la fin du XIV^e siècle, en Europe orientale, aux côtés de deux autres principautés orthodoxes, slavisées et roumanophones, la Transylvanie et la Valachie (ou Valaquie). Par convention, les historiens s'accordent pour dater sa naissance de 1359, s'alignant ainsi sur les chroniques moldaves du XVI^e siècle.

Dirigée par un *hospodar*⁽¹⁾ ou *voïvode*⁽²⁾, qui s'appuie sur des nobles ou *boyards*, la Moldova voit son histoire marquée par les luttes d'influence que se livrent les grandes puissances du Moyen-Âge et leurs tentatives de conquête : le Royaume de Hongrie et l'Union de Pologne-Lituanie, puis les Tatars, et enfin, les Ottomans. À la fin du XV^e siècle et au début du XVI^e siècle, elle passe sous le contrôle de ces derniers et le restera jusqu'au XIX^e siècle.

Du XIV^e au XIX^e siècle, bien qu'elle ait dû prêter allégeance à la plupart de ces grandes puissances, à l'exception des Tatars, la Moldova va conserver une grande autonomie, agrandir, puis conserver ses frontières, et connaître pendant une longue période, une grande prospérité économique grâce aux routes commerciales terrestres qui la relie au commerce hanséatique (axe Nord/Sud) ou la placent entre les royaumes de l'Europe centrale et l'espace de l'ancienne Rus' de Kiyv (axe Est/Ouest), ainsi que grâce à ses ports sur la mer Noire qui permettent, par l'intermédiaire des marchands Génois, des échanges avec la Méditerranée. Parallèlement, cette Principauté va connaître un fort rayonnement religieux dans le monde orthodoxe, consécutif à la prise de Byzance par les Turcs.

S'étendant, à l'Est et au Nord, du Dniestr et de la mer Noire jusqu'aux principautés transylvanienne et valaque, à l'Ouest, et au delta du Danube au Sud, la Moldova est parcourue par les rivières Prut et Siret – dont la rivière Moldova est aujourd'hui encore un affluent – qui la partage en trois ensembles de tailles à peu près comparables.

Elle perd sa partie Nord, la Bucovine, annexée par l'Empire austro-hongrois, en 1775.

(1) « Hospodar » est la traduction en vieux slavon du mot latin « dominus » qui, au Moyen-Âge, signifie le « chef » tout en faisant référence à l'appellation divine.

(2) Le « voïvode » est l'équivalent du « dux » du Bas-Empire romain, c'est-à-dire, historiquement, d'abord un chef militaire, puis un noble. Le « voïvode de Moldova » se traduisait souvent en « prince de Moldova ».

En 1812, par le traité de Bucarest, l'Empire russe annexe la partie orientale de la Moldova, comprise entre le Prut et le Dniestr, tout en laissant à l'Empire ottoman le contrôle des terres situées entre la bouche du Danube et le liman du Dniestr, le Boudjak. Il rebaptise cet ensemble « la Bessarabie ». Jusqu'en 1917, cette dernière va connaître un processus de colonisation favorisé par les Tsars, et, parallèlement, de forte russification, tandis que la partie occidentale de la Moldova va s'unir à la Valachie pour créer la Roumanie en 1859.

En mars 1918, un conseil national (*Sfatul Țării*) moldave, créé à la demande des soviets de soldats et d'officiers réunis en assemblée à Chișinău, décide, alors que la Bessarabie est occupée par les troupes roumaines, d'une union avec la Roumanie. Cette dernière, qui devient la Grande Roumanie, récupère par ailleurs le Boudjak, la Bucovine et la Transylvanie. La Russie bolchevique s'oppose formellement à la sécession moldave. Après avoir suscité une insurrection en septembre 1924, dans le sud de la Bessarabie, dans la ville majoritairement bulgare de Tataburnar, insurrection écrasée par l'armée roumaine, les autorités soviétiques créent, le mois suivant, sur la rive gauche du Dniestr, à la frontière avec la Grande Roumanie, une République autonome socialiste soviétique de Moldova (RASSM), à partir de laquelle elles « *pourraient poursuivre leurs incursions physiques et leurs opérations de propagande en Bessarabie roumaine* »⁽¹⁾. Si l'on excepte quelques localités ukrainiennes de la région d'Odessa, le territoire de la RASSM correspond à celui, aujourd'hui, de la république sécessionniste de Transnistrie.

En juin 1940, l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), adresse un ultimatum au gouvernement roumain, lui demandant notamment la cession de la Bessarabie et de la partie nord de la Bucovine, ce qu'accepte la Roumanie, sous la pression de l'Allemagne et de l'Italie. Joseph Staline décide alors d'intégrer la partie nord de la Bucovine et le Boudjak, autrefois moldaves, à la République socialiste soviétique d'Ukraine. Il crée par ailleurs la République socialiste soviétique de Moldova sur le territoire de la Bessarabie restant auquel il adjoint la RASSM en retranchant les localités ukrainiennes de la région d'Odessa. Ce nouvel ensemble, enclavé entre la Roumanie et l'Ukraine, correspond aujourd'hui à la République de Moldova. En avril 1944, alors que l'Armée rouge a atteint la rivière Prut, le gouvernement soviétique déclare faire de celle-ci la frontière « permanente » qui sépare l'URSS de la Roumanie. Cette ligne de démarcation est officialisée par les traités de Paris de 1947.

Pendant les 45 années de soviétisme (1945-1990), la Moldova connaît une forte industrialisation de la rive gauche du Dniestr et une spécialisation de la rive droite, c'est-à-dire de la très grande majorité de son territoire, dans l'agriculture. Par ailleurs, la création d'une élite communiste recrutant majoritairement ses cadres dans les populations russe et ukrainienne, contribue à l'impression, largement répandue chez les roumanophones dans les années quatre-vingt, que ces derniers sont des citoyens de seconde zone.

(1) *Rebecca Haynes, Moldova, a History, Bloomsbury Academic, 2020, p. 129.*

Lors de la dissolution de l'URSS, la Moldova déclare son indépendance le 27 août 1991 avec Chişinău pour capitale. Il s'ensuit une guerre brève mais meurtrière, dite « guerre du Dniestr » (mars-juillet 1992), entre les autorités moldaves et les milices de la république sécessionniste de Transnistrie, la République moldave du Dniestr (RMD), majoritairement russophone, appuyées par les troupes fédérales russes issues de la XIV^e armée soviétique commandées par Alexandre Lebed. Cette guerre voit les autorités moldaves perdre le contrôle de la ville de Bender-Tighina située sur la rive droite du Dniestr, le territoire de la rive gauche lui échappant de fait depuis 1990. Cette perte signifie que toutes les industries situées à Bender-Tighina et à Tiraspol, la voie ferrée reliant Chişinău aux ports ukrainiens, l'arsenal de Cobasna et la centrale hydroélectrique de Dubăsari échappent au contrôle de Chişinău. La guerre du Dniestr s'achève par un cessez-le-feu le 21 juillet 1992 et le maintien de « forces de la paix » russes en RMD, en faisant un conflit gelé.



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Aujourd’hui, la République de Moldova compte près de 2,3 millions de résidents pour 33 700 km². Sa diaspora est évaluée à 1,2 million de personnes, dont 100 000 sur le territoire français, soit un tiers de la population. Depuis 1991, plus de 850 000 citoyens moldaves ont pu acquérir la nationalité roumaine. Par ailleurs, la Moldova accueille entre 110 000 et 138 000 réfugiés ukrainiens sur son sol.

2. Un pays qui est l’objet d’actes de déstabilisation de la part de la Russie de manière constante

La Russie exerçait depuis 1991 une pression sur la Moldova, à travers la Transnistrie, la question énergétique – la Moldova est longtemps restée très dépendante à la fois du gaz russe et de l’électricité produite par la centrale électrique thermique de Cuciurgan située en RMD – et la population russophone. L’objectif était de maintenir, avec la Transnistrie, une forme de poste avancée des intérêts russes et d’empêcher tout renforcement d’un État moldave, voisin de la Roumanie devenue otanienne à partir de 2004.

Cette pression a cependant changé de nature depuis l’invasion de l’Ukraine pour prendre la forme d’une guerre hybride. Toutes les personnes auditionnées par la rapporteure pour avis ont confirmé que la Moldova était confrontée à des actes de déstabilisation agressifs, variés et continus, ce qu’attestent les rapports officiels mentionnés *infra*. L’une d’entre elles a évoqué « *le piano de déstabilisation* » russe, image assez évocatrice de la situation actuelle : la Russie dispose de nombreuses touches sur lesquelles appuyer pour déstabiliser la Moldova. Elle le fait de manière constante en utilisant toute la gamme de mesures à sa disposition.

Ainsi, la décision des autorités moldaves, à l’été 2023, d’expulser 45 employés de l’Ambassade russe soupçonnés d’espionnage, de même que l’autorisation donnée par le parlement moldave le 27 novembre 2025 au gouvernement de dénoncer l’accord culturel passé avec la Russie et de fermer le Centre culturel russe à Chişinău, considéré comme « *en aucun cas culturel* »⁽¹⁾, constituent une riposte à l’activisme de la Fédération de Russie dans le domaine du renseignement sur le territoire moldave.

Les ingérences russes dans la vie électorale de la Moldova ont atteint des niveaux sans précédent, lors des trois dernières échéances électorales en 2024 et 2025 : schémas massifs d’achats de voix qui auraient été proposés à près de 5 % des électeurs et 10 % des votants⁽²⁾, diffusion de fausses informations sur les

(1) Selon le ministre de la Culture Cristian Jardan, cité dans le communiqué de presse du gouvernement moldave du 5 novembre 2025, Le Gouvernement dénonce l’accord avec la Fédération de Russie sur les activités des centres culturels ([lien](#) consulté le 29 mars 2026). Il a ajouté que « ce Centre servait de couverture pour des activités visant à saper la souveraineté de la République de Moldova ».

(2) Ce pourcentage a été communiqué à la rapporteure pour avis lors des auditions. Il se déduit du nombre des 138 000 comptes ouverts par une banque russe sous sanctions internationales [la Promsvyazbank] pour des citoyens moldaves, sans demande de ces derniers, entre mai et septembre 2024, et sur lesquels des paiements ont été effectués. Le corps électoral moldave comptant un peu plus de 2,7 millions d’électeurs, les achats de voix ont porté sur 5 % d’entre eux. Par ailleurs, le nombre d’entre eux ayant voté lors du

réseaux sociaux, intimidations et tentatives d'entrave du vote de la diaspora moldave en Europe occidentale et cyberattaques ciblant la Commission électorale centrale et les infrastructures critiques.

Pour les élections présidentielles d'octobre et novembre 2024, ainsi que pour le référendum d'octobre 2024 visant à constitutionnaliser l'adhésion à l'UE comme objectif stratégique de la Moldova, la présidente Maia Sandu, qui faisait campagne pour sa réélection et pour le « oui » au référendum, a énuméré devant le Parlement européen les méthodes utilisées par la Russie et ses relais. Elle a également estimé les sommes dépensées pour interférer dans ces scrutins à 1 % du PIB moldave, soit 166 millions d'euros ⁽¹⁾. Tant le service de renseignement moldave (*Serviciul de Informații și Securitate* ou SIS) ⁽²⁾ que la mission d'observation électorale conjointe menée par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDH-OSCE) ont confirmé l'ampleur des ingérences russes lors des scrutins de 2024 ⁽³⁾. Dans son rapport pour 2025, le service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM) du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) a documenté l'utilisation de l'intelligence artificielle générale (IAg) dans les ingérences numériques russes pour interférer dans l'élection présidentielle et le référendum moldaves ⁽⁴⁾.

Les mêmes outils ont été de nouveau utilisés pour les élections législatives de septembre 2025 ⁽⁵⁾.

Si le « *piano russe de la déstabilisation* » électorale semble produire des effets non négligeables et si son emploi en Moldova en 2024 et 2025 indique, au demeurant, jusqu'où la Russie est prête à aller pour perturber les processus électoraux des pays européens, il n'a, en l'espèce pas empêché les Moldaves de se prononcer en faveur du référendum sur l'Union européenne, de réélire la

référendum constitutionnel de 2024 étant de 1,5 million, les achats de voix ont ciblé un peu moins de 10 % des votants.

(1) *Parlement européen, Compte rendu in extenso des débats, mardi 9 septembre 2025 – Strasbourg, 5. Séance solennelle - Discours de Maia Sandu, présidente de la République de Moldavie* ([lien](#)).

(2) *Communiqué du SIS sur la présentation de son rapport au parlement sur Les influences extérieures dans les processus électoraux en République de Moldova en 2024* ([lien](#) consulté le 29 mars 2026).

(3) *Mission internationale d'observation électorale (Parlement européen, BIDH-OSCE, Assemblée parlementaire de l'OSCE et Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), Conclusions préliminaires sur l'élection présidentielle et le référendum constitutionnel du 20 octobre 2024* ([lien](#)). Voir en particulier la page 13 et la note de bas de page 58.

ODIHR-OSCE, Rapport final sur l'élection présidentielle et le référendum constitutionnel des 20 octobre et 3 novembre 2024 ([lien](#)).

(4) *SGDSN, Défis et opportunités de l'intelligence artificielle dans la lutte contre les manipulations de l'information, 2025, p. 10.*

(5) *Mission internationale d'observation électorale (Parlement européen, BIDH-OSCE, Assemblée parlementaire de l'OSCE et Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe), Conclusions préliminaires sur les élections parlementaires du 25 septembre 2025, première page : « Les élections législatives du 28 septembre 2025 en Moldova ont été compétitives et ont offert aux électeurs un choix clair parmi les alternatives politiques, mais le processus a été entaché de graves cas d'ingérence étrangère, de financement illicite, de cyberattaques et de désinformation généralisée »* ([lien](#)).

présidente Maia Sandu et de lui donner une majorité parlementaire (55 sièges sur 101 sont allés à son parti, le Parti Action et Solidarité ou PAS).

Au-delà des ingérences dans ses élections, la Moldova est également aux prises avec les conséquences directes de la guerre en Ukraine.

Si depuis le 1^{er} janvier 2026, du fait de l'arrêt du transit du gaz russe par l'Ukraine et de l'intégration du système énergétique moldave (gaz et électricité) au réseau européen, Moscou ne peut plus utiliser l'arme énergétique, comme elle l'a fait 2022 en suspendant ses livraisons de gaz à la Moldova en plein hiver, et provoquer ainsi une forte inflation (hausse de 35 % en 2022) en sus de dégâts matériels et humains, elle n'hésite pas à mener des frappes contre les infrastructures énergétiques ukrainiennes par lesquelles transite l'électricité en provenance de Roumanie. Tel a été le cas le 23 mars 2026, lorsqu'une attaque russe sur les lignes à haute tension ukrainiennes a mis hors service l'une des principales lignes électriques moldaves, conduisant le gouvernement à déclarer un état d'urgence énergétique pour une durée de 60 jours ⁽¹⁾. La ligne électrique ainsi frappée, dite Isaccea-Vulcănești, qui relie la Roumanie et la Moldova, n'emprunte le territoire ukrainien que sur une vingtaine de kilomètres. Elle assure 80 % de la consommation électrique moldave. Le choix de la frappe russe n'a donc pas été anodin.

De même, le 7 mars 2026, la Russie a frappé la centrale hydroélectrique ukrainienne de Novodnistrovsk située en amont du Dniestr, provoquant un déversement de carburant dans le fleuve et une marée noire. Les autorités moldaves ont déclaré l'état d'urgence environnementale dans le bassin du Dniestr, suspendu la distribution d'eau potable dans plusieurs localités du nord du pays et demandé l'aide de l'Union européenne. Il est difficile de concevoir que les conséquences d'une telle frappe n'aient pas été envisagées par les autorités russes ⁽²⁾.

De manière générale, la poursuite de la guerre en Ukraine affecte l'économie moldave à plusieurs niveaux. Le risque géopolitique et les violations répétées de l'espace aérien moldave par des drones russes (une quarantaine depuis 2022) et des missiles (près d'une dizaine depuis 2022), découragent les investissements et renchérit le coût des assurances tout en privant le pays de débouchés majeurs à l'export.

Paradoxalement, de tous les moyens dont dispose la Russie pour déstabiliser la Moldova, celui, autrefois important, de la Transnistrie, figure dans le bas du spectre des menaces de court et moyen termes, du fait de la faiblesse du dispositif militaire russe sur place (voir *infra*). Ce constat semble partagé tant par les autorités moldaves que par les autres personnalités auditionnées par la rapporteure pour avis.

(1) *Radio France Internationale, Guilhem Bernes, 24 mars 2026, Une frappe russe en Ukraine met hors service l'une des principales lignes électriques moldaves* ([lien consulté le 29 mars 2026](#)).

(2) *Radio France Internationale, Guilhem Bernes, 16 mars 2026, Moldavie : une marée noire sur le fleuve Dniestr prive des milliers d'habitants d'eau courante* ([lien consulté le 29 mars 2026](#)).

La Transnistrie, une menace de faible intensité à l'heure actuelle, qui pourrait disparaître ou être réactivée, en fonction de l'issue de la guerre en Ukraine

Trouvant son origine dans l'ancienne République autonome socialiste soviétique de Moldova (RASSM) créée en 1924 par les autorités soviétiques pour faire pression sur la Grande Roumanie, la Transnistrie ou République moldave du Dniestr (RMD) est une entité séparatiste autoproclamée de 4 163 km² située à l'Est de la Moldova, entre le Dniestr et le Sud-Ouest de l'Ukraine. Sa superficie représente 11 % du territoire moldave. Sa capitale est Tiraspol. Elle n'est, à l'heure actuelle, reconnue par aucun des États membres de l'Organisation des Nations unies et ne l'est pas non plus par la Fédération de Russie.

Marquée par un fort attachement à l'URSS et la crainte que la Moldova ne décide de s'unir à la Roumanie, sa population s'oppose majoritairement à l'indépendance en 1991 et voit ses milices vaincre les forces moldaves grâce à l'intervention de la XIV^e armée russe pendant la guerre du Dniestr (mars-juillet 1992).

L'accord de cessez-le-feu signé le 21 juillet 1992 par les autorités moldaves et russes comporte notamment la création d'une force tripartite (russe, moldave, transnistrienne) de maintien de la paix de 1 200 hommes placée sous la supervision d'une Commission conjointe de contrôle. Demandé dès 1994 par la Moldova, le retrait des autres forces russes, c'est-à-dire de la XIV^e, a été accepté en 1999 par la Russie, mais jamais effectué.

De 1992 jusqu'à l'invasion de l'Ukraine, la Transnistrie, peuplée majoritairement de Russes mais où cohabitent Ukrainiens et roumanophones, va servir de point de fixation à la Russie à partir duquel elle va mener des opérations de déstabilisation de la Moldova. En 2006, lors d'un référendum reconnu par la seule RMD, 98 % des votants se déclarent en faveur d'un rattachement à la Russie, sans que ce vote n'ait été en pratique suivi d'effet. Parallèlement, cette dernière, qui verse les pensions des retraités transnistriens, use de l'arme énergétique pour maintenir Chişinău dans un état de dépendance : jusqu'au début des années 2020, 100 % de l'approvisionnement moldave en gaz provient de Russie. Il traverse l'Ukraine et parvient à Chişinău par l'intermédiaire de la Transnistrie, qui en bénéficie partiellement pour sa propre consommation, mais en fait supporter la facture aux autorités moldaves. La centrale thermique de Cuciurgan, située en Transnistrie et alimentée en gaz russe, fournit sur la même période 75 % de l'électricité moldave.

La guerre en Ukraine va révéler l'inversion du rapport de forces entre Tiraspol et Chişinău.

Sur le plan militaire, les autorités moldaves, qui limitaient les rotations et les relèves russes aux seules troupes participant à la force tripartite de maintien de la paix depuis l'annexion de la Crimée en 2014, les refusant pour les autres, ont mis un terme à toute rotation. La frontière ukrainienne ayant été fermée, les troupes russes n'ont plus eu la possibilité ni d'être relevées ni de se rééquiper. Aujourd'hui, le Groupe opérationnel des forces russes en Transnistrie, qui a succédé à la XIV^e armée, est estimé à 1 400 – 1 600 hommes et femmes, majoritairement transnistriens mais commandés par des officiers russes, dont la mission principale consisterait à surveiller le dépôt de Cobasna où sont stockées 22 000 tonnes de matériel et de munitions datant des années soixante-80. S'y ajouteraient 350 à 450 soldats russes de la force tripartite de maintien de la paix. Enfin, les forces militaires et paramilitaires transnistriennes représenteraient 10 000 à 20 000 hommes.

L'ensemble de ces forces est considéré par des experts civils ou militaires comme faiblement motivé, mal équipé et à la combativité douteuse. Elles demeurent cependant plus nombreuses que les forces armées moldaves et ont contraint les Ukrainiens à mobiliser des ressources à leur frontière Ouest pour prévenir toute tentative d'attaque à revers depuis la Transnistrie – Tiraspol n'est qu'à 100 km d'Odessa. Il a été confirmé à la rapporteure pour avis que ces derniers auraient souhaité supprimer cette menace potentielle mais que les autorités moldaves s'y seraient fermement opposées.

Depuis 1992, celles-ci visent en effet, de manière constante, une réintégration pacifique de la Transnistrie dans la Moldova. Elles y sont actuellement aidées par la crise sévère qui frappe la RMD de manière multiforme.

Autrefois perçue comme plus riche que la rive droite du Dniestr, la Transnistrie a d'abord vu, il y a une quinzaine d'années, les niveaux de vie des deux rives du Dniestr s'égaliser, perdant ainsi l'un des avantages pouvant justifier un statut distinct de celui de la Moldova. Par ailleurs sa population est aujourd'hui estimée à 350 000 personnes, soit la moitié de ce qu'elle était en 1991, et compterait 100 000 pensionnés. La Transnistrie a donc subi une émigration encore plus massive que la rive droite du Dniestr, preuve qu'elle ne dispose sans doute pas d'assez atouts pour qu'une partie de ses habitants souhaitent y demeurer.

Le non remplacement des troupes russes a eu un effet fortement récessif sur une économie qui en dépendait partiellement. À cela se sont ajoutées les crises énergétiques de 2022 et 2026. Dans le premier cas, la Russie a suspendu ses livraisons de gaz en plein hiver pour peser sur les autorités moldaves. Ce faisant, elle a également privé de gaz les habitants de Transnistrie et tout le complexe industriel qui en dépendait et qui est particulièrement exposé aux variations de prix du gaz pour ses productions. L'interruption définitive de livraison de gaz russe à la Moldova, à compter du 1^{er} janvier 2026, a eu les mêmes effets et mis au chômage de nombreux ouvriers employés dans l'industrie lourde transnistrienne.

À l'inverse, Chişinău n'est plus dépendante ni du gaz russe, ni de l'électricité de Cuciurgan depuis qu'elle s'est raccordée au réseau énergétique européen. Elle dispose de surcroît des moyens de négocier avec Tiraspol. L'économie transnistrienne est administrée, selon un modèle soviétique, par un conglomérat, Sheriff, qui possède tant les usines que les restaurants ou les supermarchés. Or, 75 % à 80 % des exportations transnistriennes s'effectuent désormais vers l'Union européenne. Lorsqu'en 2023, les autorités moldaves ont imposé aux entreprises transnistriennes le paiement d'une redevance pour l'exécution des procédures douanières à compter du 1^{er} janvier 2024, elles ont signifié aux autorités séparatistes que ces dernières dépendaient désormais de l'approbation par le gouvernement moldave de toute exportation.

Cette décision témoigne de la stratégie de réintégration « graduelle » appliquée à la Transnistrie par la Moldova. Chişinău a d'ailleurs abandonné le format de l'OSCE dit « 5+2 » (les deux parties concernées : la Moldova et la Transnistrie, trois médiateurs : l'Ukraine, la Russie et l'OSCE et, depuis 2005, deux observateurs : l'UE et les États-Unis), à partir de 2022, pour discuter directement avec Tiraspol dans un format dit « 1+1 ». Elle a, en outre, adopté en 2005 une loi reconnaissant aux unités territoriales autonomes de la rive gauche du Dniestr (UTAN), c'est-à-dire à la Transnistrie, un statut d'autonomie qui pourrait leur être appliqué en cas de réintégration au sein de la Moldova.

La Transnistrie n'est donc pas perçue à court terme comme une menace par les autorités moldaves et ce, d'autant moins qu'une projection de l'armée russe vers la RMD par la voie aérienne ou maritime paraît extrêmement risquée aussi longtemps que l'Ukraine pourra contester son espace aérien et son domaine maritime, le long de la côte entre Odessa et le liman du Dniestr, sans compter la difficulté à maintenir des lignes d'approvisionnement pour des forces projetées en RMD, territorialement isolées entre la Moldova et l'Ukraine.

Elle pourrait cependant l'être de nouveau, si le front ukrainien cédait à Odessa ou si l'Ukraine devait abandonner dans le cadre d'un accord de paix son littoral, le long de la mer Noire, permettant ainsi à la Russie de disposer de la continuité territoriale avec la Transnistrie. Les chercheurs Florent Parmentier et Régis Genté envisagent chacun trois scénarios différents sur l'avenir de la Transnistrie, sans exclure son éventuel effondrement suivi d'une crise humanitaire. Ces scénarios ont cependant en commun de ne voir la réintégration de la Transnistrie dans la Moldova que dans la mesure où les troupes russes en restent suffisamment éloignées.

Sources : Florent Parmentier, mai 2024, La Transnistrie, à l'ombre de la guerre en Ukraine, *Institut Jacques Delors* ([lien](#) consulté le 2 avril 2026) ;

Régis Genté, 9 mars 2026, Transnistrie, talon d'Achille de l'avenir européen de la Moldavie, *Fondation Robert Schuman* ([lien](#) consulté le 2 avril 2026) ;

Site du think tank Robert Langsing Institute (RLI), 13 octobre 2025, Des avertissements à la guerre : l'offensive hybride de la Russie contre le virage occidental de la Moldova ([lien](#) consulté le 22 mars).

3. Un pays vulnérable qui dispose de moyens limités pour se défendre

Pays enclavé, dont l'industrie, depuis l'indépendance, est établie dans une partie du territoire qui échappe à son gouvernement, la Moldova, avec un produit intérieur brut (PIB) de 16,6 milliards d'euros en 2024, soit 7 480 euros par habitant, c'est-à-dire 22,3 % de la moyenne de l'UE, est l'un des États les plus pauvres d'Europe. Au-delà du fait que ses ressources financières demeurent limitées pour répondre aux menaces russes, le niveau de vie des Moldaves explique également l'importance numérique de la diaspora qui représente un tiers des citoyens du pays. Le phénomène d'émigration demeure important : 30 000 à 40 000 résidents moldaves quittent leur pays chaque année. Il n'est pas du tout compensé par les retours, qui sont estimés de 2 000 à 3 000. En d'autres termes, la Moldova est, comme plusieurs pays des Balkans, un État dont la population résidente diminue.

La Moldova voit sa population roumanophone augmenter de manière lente mais constante (75 % des Moldaves en 2004 et 80 % en 2025), tandis que sa population russophone reste constante (16 % des Moldaves en 2004 contre 15,3 %). Si la langue n'est pas un facteur explicatif tout à fait pertinent pour expliquer le positionnement des Moldaves à l'égard de l'Union européenne ou de leur perméabilité à l'égard de la désinformation russe – 30 % à 40 % des électeurs de Transnistrie, où les russophones sont nombreux, ont voté en faveur du référendum constitutionnel de 2024 –, il n'en demeure pas moins qu'une partie de la population russophone, notamment âgée, a tendance à suivre les informations des télévisions russes qui diffusent les différents narratifs des autorités russes. Selon les informations recueillies par la rapporteure pour avis lors des auditions, 20 % à 30 % de la population moldave regarderaient des chaînes russes. Chez certains

russophones, comme les Gagouzes, l'orientation prorusse est manifeste et la reprise des narratifs russes également. Dotée d'un statut d'autonomie depuis 1994, l'Unité territoriale de Gagaouzie (UTAG) abrite, sur 1 400 km² dans le Sud de la Moldova, 130 000 Gagaouzes. Communauté de langue turcique et de religion orthodoxe, persécutée pour sa foi dans la Bulgarie ottomane, elle a été installée en Bessarabie au XIX^e siècle par la Russie tsariste. Comme l'indique un rapport récent de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, elle est l'objet de manœuvres de déstabilisation régulière ⁽¹⁾. La polarisation de la Moldova sur l'orientation pro-européenne ou pro-russe que doit prendre le pays est une réalité et, dans une certaine mesure, une vulnérabilité.

En marge de la question des moyens financiers, de la démographie ou des vulnérabilités internes, la Moldova est un pays neutre. L'alinéa premier de l'article 11 de la Constitution du 29 juillet 1994 dispose en effet que « *la République de Moldova proclame sa neutralité permanente* », tandis que son alinéa second précise qu'elle « *n'admet pas la présence des troupes militaires des autres États sur son territoire* ». Comme il a été indiqué à la rapporteure pour avis lors de ses auditions, ces dispositions ont été interprétées par les autorités moldaves jusque dans les années 2015 comme empêchant la Moldova de se doter de moyens dissuasifs de défense. En d'autres termes, la neutralité devait garantir la sécurité du pays du fait même de l'incapacité de celui-ci à se défendre contre toute attaque extérieure. N'ayant les moyens de menacer quiconque, la Moldova ne le serait par personne.

Cette interprétation s'est traduite par un sous-investissement dans ses forces armées et corrélativement, un sous-dimensionnement de celles-ci.

En 2024, la Moldova comptait 6 500 militaires professionnels auxquels s'ajoutent 2 000 conscrits, dont le service dure une année, placés sous l'autorité du ministère de la défense. Par ailleurs, environ 2 000 carabiniers (*Trupele de Carabinieri*) relèvent du ministère de l'intérieur. L'essentiel des forces moldaves (*Forțele Armate ale Republicii Moldova*) est composé de forces terrestres (*Forțele Terestre ale Republicii Moldova*), à hauteur d'un peu plus de 5 000 militaires, et de forces aériennes (*Forțele Aeriene ale Republicii Moldova*), dont les effectifs représentent un peu plus de 1 000 hommes et femmes. À ces 8 500 militaires, s'ajoute une réserve composée d'environ 65 000 hommes et femmes, ayant pour la plupart, effectué leur service militaire.

L'équipement des forces moldaves est, malgré les efforts récents et conséquents de renouvellement (voir *infra*), encore largement composé de matériels soviétiques datant des années soixante-80, dont le ministre de la défense a indiqué

(1) Rapport de M. Pierre Pribetich fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'échange de permis de conduire (n° 2053), n° 2315, déposé le mercredi 7 janvier 2026, p. 10.

que 90 % d'entre eux n'étaient pas modernisables⁽¹⁾. Les 22 000 tonnes d'équipements, majoritairement des munitions, entreposés en Transnistrie dans l'arsenal de Cobasna, dateraient de la même époque et présenteraient les mêmes caractéristiques d'obsolescence.

En 2024, la Moldova consacrait 110 millions d'euros à ses dépenses militaires, soit 0,65 % de son PIB.

Ni la modestie de ses forces armées, ni le principe constitutionnel de neutralité n'empêchent la Moldova de participer activement, à son niveau, à des opérations de maintien de la paix dans différents formats multilatéraux, en particulier dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'UE (PSCD).

(1) *Radio Free Europe / Liberty Europe, 21 octobre 2022, Le ministre de la défense indique que 90 % des équipements militaires moldaves sont obsolètes. Il a également souligné le fait que « vous ne pouvez pas moderniser un ZIL-131 [véhicule de transport] ou un système de défense antiaérienne qui date des années 1970 »* ([lien](#) consulté le 29 mars 2026).

La participation des forces moldaves à des opérations de maintien de la paix

Les forces moldaves participent à des opérations internationales de maintien de la paix depuis le début des années 2000, principalement pour acquérir une expérience opérationnelle, renforcer leur interopérabilité avec les partenaires de l'OTAN et réaffirmer l'engagement de la Moldova en faveur de la sécurité collective, malgré sa neutralité constitutionnelle. Ces déploiements impliquent de petits contingents de soldats professionnels habituellement issus des forces terrestres, ce qui reflète les effectifs et les ressources limités de l'armée moldave, les contributions se chiffrant généralement en dizaines d'hommes et de femmes plutôt qu'en centaines.

La participation la plus massive des forces moldaves est intervenue dans le cadre otanien : à partir de 2014, un contingent d'une quarantaine de militaires a rejoint la K-FOR, au Kosovo.

Préalablement, de 2003 à 2005, un nombre équivalent avait pris part à des opérations de stabilisation en Irak.

Dans le cadre de la PSCD, une vingtaine de soldats sont engagés depuis 2024 dans la mission européenne EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine. La Moldova contribue également depuis 2024 à la Mission de formation de l'UE en Somalie (EUTM). Auparavant, elle a été invitée à participer à plusieurs missions de l'UE, notamment EUCAP Somalie (mission de soutien aux capacités maritimes en Somalie), EUBAM Libye (Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières), EUMAM RCA (mission de conseil en République centrafricaine), EUCAP Sahel Mali et EUTM Mali (missions de conseil et de formation).

Dans le cadre onusien, la Moldova a envoyé en 2021 un contingent d'une trentaine de militaires au sein de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Elle a par ailleurs détaché des observateurs militaires ou des officiers d'état-major en Côte d'Ivoire (2003–2017), au Libéria (2004–2016), au Soudan (2005–2011), au Sud-Soudan (2011–à ce jour), en Géorgie (2007–2009), en République centrafricaine (2012–à ce jour).

La base industrielle et technologique de défense est très limitée et essentiellement tournée vers l'entretien des équipements individuels. Les autorités moldaves insistent cependant sur leurs capacités à produire des équipements à double usage, dans le domaine des câbles pour automobiles, des roulements à billes ou dans le champ médical.

B. LE CHOIX D'ADHÉRER À L'UNION EUROPÉENNE, NOTAMMENT POUR GARANTIR SA SÉCURITÉ, ET LE BASCULEMENT DE SA DOCTRINE EN LA MATIÈRE DEPUIS L'INVASION DE L'UKRAINE SONT PLEINEMENT SOUTENUS PAR LA FRANCE

1. L'adhésion à l'Union européenne comme garantie de sécurité

Au milieu des années 2000, la Moldova a entrepris un rapprochement avec l'Union européenne sans perspective d'adhésion à court ou moyen terme. D'abord intégrée dans la politique européenne de voisinage en 2005, la Moldova va bénéficier, avec cinq autres États, du Partenariat oriental proposé par l'UE : en

échange de réformes politiques et économiques, elle obtient, en 2014, de nouvelles relations contractuelles, c'est-à-dire un accord d'association, son intégration dans une zone de libre-échange où les droits de douane sont progressivement supprimés, et une libéralisation des visas de court séjour. Aujourd'hui, l'UE est le premier partenaire commercial de la Moldova, son premier investisseur et son premier donateur d'aide.

L'invasion de l'Ukraine a induit un basculement complet de la doctrine moldave en matière de sécurité. Les autorités moldaves et une partie de la population ont pris conscience de ce que le statut d'État neutre ne constituait pas une protection tangible contre les agressions conventionnelles et hybrides. Au-delà de la volonté de réforme des forces armées moldaves afin de les rendre plus dissuasives, l'adhésion à l'UE a été perçue, certes, comme une poursuite des efforts entrepris dans le cadre du Partenariat oriental, mais surtout comme une garantie de sécurité. La conviction des autorités moldaves, dont peut attester la rapporteure pour avis, est que les États membres de l'UE ne pourront se détourner de l'un d'entre eux si celui-ci venait à être menacé dans son intégrité territoriale ou dans sa souveraineté. En d'autres termes, les autorités actuelles croient en l'effectivité de l'article 42§7 du traité sur l'Union européenne qui prévoit une clause d'assistance mutuelle entre États membres.

Ce choix est d'autant plus pertinent que la Moldova n'est pas membre de l'OTAN mais seulement Partenaire pour la Paix (PpP) depuis 1994 et, qu'à ce titre, elle ne bénéficie pas de la clause de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. En outre, le passage à un statut plein et entier de membre n'est soutenu par aucune des formations politiques moldaves actuelles et n'est pas souhaité par la population qui reste attachée au principe constitutionnel de « neutralité permanente ».

Après une demande déposée le 3 mars 2022, la Moldova a obtenu le statut officiel de candidat à l'UE le 23 juin 2022. Sur recommandation de la Commission européenne, le Conseil européen a décidé, le 14 décembre 2023, d'ouvrir les négociations d'adhésion. La phase bilatérale de criblage analytique (*screening*) s'est tenue de juin 2024 à septembre 2025, à l'issue de laquelle la Commission a rendu, en novembre 2025, son rapport annuel sur la Moldova. Elle a recommandé au Conseil européen l'ouverture formelle des 33 chapitres de négociation, selon la nouvelle méthodologie, c'est-à-dire par *clusters* qui sont au nombre de six. Cette recommandation a fait l'objet d'une opposition de la Hongrie, dans la mesure où l'ouverture des chapitres de négociation concernait également l'Ukraine. Le processus d'adhésion est donc, pour l'heure, juridiquement et politiquement bloqué, bien que des « négociations techniques » se soient mises en place entre la Commission et la Moldova ⁽¹⁾.

(1) Site du Gouvernement de Moldova, 15 décembre 2025, *La République de Moldova entame des discussions techniques sur trois clusters : 1 [Fondamentaux], 2 [Marché intérieur] et 6 [Relations extérieures]* ([lien](#) consulté le 22 mars 2026).

L'ambition des autorités moldaves demeure d'achever le processus de négociations en 2028.

Si le référendum d'octobre 2024 sur la constitutionnalisation de l'adhésion à l'Union européenne comme objectif stratégique n'a été remporté par les partisans du « oui » qu'à hauteur de 50,35 % des voix, la Commission européenne évalue le niveau de soutien global à l'adhésion à l'Union européenne au sein de la population, fin 2025, à 63 %. La victoire nette du parti pro-européen PAS lors des élections législatives de l'automne 2025 confirme également l'attachement d'une majorité de citoyens moldaves à la trajectoire d'intégration européenne de la Moldova. Les résultats du référendum d'octobre 2024 ont pu sembler mitigés mais ils étaient en réalité en partie faussés par l'effet que le schéma d'achats massifs de voix par la Russie a produit sur les électeurs.

Selon le rapport annuel de la Commission européenne, en 2024, le taux d'alignement de la Moldova sur les déclarations du Haut Représentant de l'UE et sur la décision du Conseil relative aux sanctions était de 91 %. Au 24 octobre 2025, ce taux était de 88 % ⁽¹⁾.

Dans l'attente d'une adhésion, la Moldova est le premier État à avoir signé, le 21 mai 2024, un Partenariat de sécurité et de défense avec l'UE qui vise à « *développer, approfondir et renforcer la coopération et le dialogue dans l'ensemble des domaines de la sécurité et de la défense, en tirant parti des cadres existants et en explorant de nouvelles pistes de coopération, et en tenant compte du fait que la sécurité englobe de plus en plus un éventail large de dimensions étroitement liées telles que les menaces cyber et hybrides, y compris la désinformation* » ⁽²⁾.

2. Un changement profond en matière de stratégie nationale et une complète reconstruction des forces moldaves financée par différents canaux

L'autre conséquence déterminante de l'invasion de l'Ukraine a été la révision intégrale de la doctrine de défense moldave et la décision de réformer en profondeur les forces moldaves.

Se référant à une décision de la Cour constitutionnelle moldave du 2 mai 2017 sur l'interprétation de l'article 11 de la Constitution, l'une des personnes auditionnées par la rapporteure pour avis a indiqué que le principe de « neutralité permanente » ne signifiait ni l'impossibilité de se défendre, ni celle de passer des accords de coopération dans le domaine de la défense avec des partenaires à même d'améliorer cette capacité de défense.

(1) Commission européenne, République de Moldova, rapport 2025, 4 novembre 2025, SWD (2025) 758 final, p. 98 ([lien](#) consulté le 31 mars 2026).

(2) Article 5 du Partenariat de sécurité et de défense entre l'Union européenne et la République de Moldova, signé le 21 mai 2024 ([lien](#) consulté le 30 mars 2026).

Cette rupture doctrinale s’incarne dans la Stratégie de sécurité nationale de la République de Moldova (SSNRM), élaborée sous la direction de la présidente Maia Sandu et adoptée par le parlement le 15 décembre 2023. Elle marque un tournant majeur en désignant explicitement, pour la première fois dans un tel document, la Russie et ses relais comme « *la menace la plus dangereuse et persistante qui, si elle n’est pas contrée, peut avoir de graves conséquences sur l’État, la démocratie et la prospérité du pays* »⁽¹⁾. Dans ce document, la présidente Sandu promet la création d’une armée moldave moderne, dont la formation doit inclure les leçons tirées de la guerre en Ukraine, et qui doit bénéficier d’une hausse crédible de son budget. Elle plaide pour l’intégration de la Moldova dans les structures et projets de défense de l’UE et appelle à renforcer les partenariats avec différents États, en premier lieu la Roumanie et la France, ainsi qu’avec l’OTAN. Elle réclame enfin la réintégration de la Transnistrie dans la Moldova.

Adoptée le 8 octobre 2025, la Stratégie militaire 2025-2035 du Gouvernement de la République de Moldova⁽²⁾ décline les éléments de la SSNRM. Elle demeure fondamentalement défensive. Elle vise, d’ici 2035, à doter les forces moldaves d’une capacité de défense crédible, fondée sur la dissuasion, la réaction rapide et la résilience face à un large éventail de menaces et de risques militaires, y compris hybrides. Elle prévoit d’augmenter les effectifs des forces moldaves de 6 500 à 8 500 hommes et femmes d’ici 2030 et souhaite engager leur modernisation dans trois domaines prioritaires :

- l’amélioration des capacités de la défense aérienne ;
- le renforcement de la cybergdéfense ;
- et l’amélioration de la formation des personnels.

Si la rupture avec la doctrine passée est claire et assumée, les moyens alloués à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie, qui, sous couvert de modernisation vise en fait une reconstruction complète des forces moldaves, reposent majoritairement sur des fonds européens et des dons.

En 2024, le budget de la défense moldave était de 110 millions d’euros, soit 0,65 % du PIB, ce qui représentait déjà une hausse par rapport à 2023 (93 millions d’euros) et un saut par rapport à 2022 (47,7 millions d’euros). L’objectif fixé par la Stratégie militaire 2025-2035 est d’atteindre 1 % du PIB en 2035, soit une hausse de 0,35 points de PIB en 11 ans, loin des efforts nécessaires pour moderniser et porter à 8 500 les forces armées moldaves.

(1) *Stratégie de Sécurité nationale de la République de Moldova, Chapitre 4, paragraphe 18, p. 12* ([lien consulté le 29 mars 2026](#)).

(2) *Stratégie militaire 2025-2035 du Gouvernement de la République de Moldova* ([lien consulté le 30 mars 2026](#)).

Communiqué de presse du Gouvernement moldave sur l’approbation de la Stratégie militaire 2025-2035, 8 octobre 2025 ([lien consulté le 30 mars 2026](#)).

Le premier financeur de cette modernisation est l'Union européenne à travers la Facilité européenne pour la paix (FEP). De 2021 à 2025, la Moldova a reçu, de manière cumulée, 197 millions d'euros, faisant d'elle le deuxième bénéficiaire de la FEP après l'Ukraine (3,5 milliards d'euros). Ces montants lui ont notamment permis de financer plusieurs acquisitions majeures, dont le renouvellement du parc de transport de troupes blindées et la mise en place de systèmes de défense aérienne à courte portée permettant de détecter les vecteurs aériens hostiles. L'UE mentionne également des achats en lien avec des équipements médicaux, des services de déminage, la logistique, la cyberdéfense, la guerre électronique, la reconnaissance aérienne sans pilote et les communications tactiques. Ne disposant pas d'agence d'armement, la Moldova a choisi de confier au Centre estonien pour les investissements de défense ou RKIK ⁽¹⁾, les appels d'offres destinés aux achats de matériels grâce à la FEP. Au cours des auditions, il a pu être indiqué à la rapporteure pour avis que ce Centre ne semblait pas toujours très favorable aux soumissionnaires français.

En dehors de la FEP, la Moldova bénéficie d'aides importantes, souvent réalisées sous forme de dons, de la part de plusieurs pays. Si leurs montants ne sont pas toujours connus, les personnes auditionnées se sont accordées sur les éléments suivants.

La Roumanie et la France sont habituellement considérées comme les premiers partenaires stratégiques de la Moldova dans le domaine de la défense ⁽²⁾. Les États-Unis, qui ont fait le choix de ne pas se retirer de Moldova, lui fourniraient plus de 30 millions d'euros annuels d'aide, ce que semble confirmer l'allocation de près de 32 millions d'euros pour 2026, votée par le Congrès américain afin qu'elle renforce sa sécurité. Ils seraient suivis par l'Allemagne, dont les aides avoisineraient 20 millions d'euros par an, puis le Royaume-Uni. Les pays baltes et les États scandinaves seraient de plus en plus présents et développeraient des coopérations sectorielles avec leur partenaire moldave. Dans ce panorama fourni, la France joue un rôle d'entraînement pour les autres nations européennes. Son implication les rassure, en même temps qu'elle les incite à vouloir tenir leur rang dans le concert des alliés.

Une instance de coordination informelle, le *Core Group Moldova*, a été créée afin d'améliorer la coordination entre les autorités moldaves et les principaux partenaires internationaux du pays qui participent à la modernisation de l'outil militaire et sécuritaire moldave. Composé de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, de l'Italie, de la Pologne, du Royaume-Uni, de la Roumanie, de l'UE, de l'OTAN et de la Moldova, il tient trois réunions par an. Il présente l'intérêt de faire

(1) Il s'agit de l'organisme central d'approvisionnement au sein du ministère de la Défense estonien, chargé de la disponibilité des matériels et des services, qui garantit le fonctionnement et la sécurité des infrastructures nécessaires à la défense nationale estonienne. Il est plus connu sous son acronyme (RKIK) que sous son nom Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus.

(2) La Stratégie de sécurité nationale, adoptée par le parlement moldave en 2024, place la France juste derrière la Roumanie comme pays avec lequel le développement et l'approfondissement du partenariat en matière de sécurité et de défense sont souhaités –Chapitre V, point 28 f).

intervenir non seulement les diplomates des pays concernés, mais également des représentants des ministères de la défense.

Selon les personnes auditionnées, la FEP permet à la Moldova de doubler son budget militaire. Les aides de ses partenaires permettent de le tripler, ce qui lui permet de mener cette politique de modernisation.

Concernant l'OTAN, l'aide est difficile à chiffrer, car l'Organisation communique peu sur les montants versés. Elle reste vraisemblablement modeste, d'un point de vue financier, mais intéressante en matière d'interopérabilité. Elle prend principalement la forme de l'initiative de renforcement des capacités de défense et des capacités de sécurité se rapportant à la défense (DCB). Cette initiative est un programme par lequel l'OTAN fournit des avis stratégiques et une assistance pratique à ses partenaires, et les aide ainsi à développer leurs capacités dans des domaines qui relèvent de son expertise. En 2023, la Moldova a bénéficié d'un « paquet DCB renforcé » visant à l'accompagner dans l'exécution de ses plans à long terme pour le développement et la modernisation des secteurs nationaux de la sécurité et de la défense. Le paquet DCB pour la République de Moldova a récemment permis de financer et de mener à bien deux projets : en avril 2024, l'OTAN a fourni des kits de premiers secours aux forces armées moldaves, dans le cadre de l'axe « médecine militaire », et en 2023, elle a livré du matériel essentiel au Centre d'entraînement des sous-officiers de l'Académie militaire des forces armées du pays pour soutenir l'initiative « perfectionnement du corps des sous-officiers ».

3. Des choix pleinement soutenus par la France, déjà engagée en Roumanie pour la protection du flanc Est de l'Europe

La relation traditionnellement amicale que la France entretient avec la Moldova, pays très francophone et francophile, depuis son indépendance a connu un tournant en 2020, lors de l'élection de Maia Sandu à la présidence de la République. Sa campagne avait mis en avant sa détermination à mener des réformes et à ancrer le pays sur la voie européenne. Dès février 2021, la présidente Sandu a ainsi été reçue à Paris par le président de la République pour la première visite bilatérale d'un chef d'État moldave depuis 1997. L'invasion de l'Ukraine a accentué la dynamique amorcée. Les visites, notamment présidentielles, se sont succédé : le président de la République s'est rendu trois fois en Moldova : en juin 2022 pour la première visite d'un président français dans le pays depuis 24 ans, en juin 2023 pour le deuxième sommet de la communauté politique européenne (CPE) et en août 2025, avec le chancelier allemand Friedrich Merz et le premier ministre polonais Donald Tusk. Maia Sandu a été de nouveau reçue à Paris par le président de la République en mars 2024, puis en mars 2025. Une fréquence aussi élevée de rencontres présidentielles témoigne du niveau de soutien que la France apporte à la Moldova.

La position française a été exposée l'issue de la visite de Maia Sandu en 2024, dans un communiqué conjoint : « *Plus de deux années après le début de la guerre d'agression illégale menée par la Russie contre l'Ukraine, la France se tient aux côtés de la République de Moldavie pour l'aider à relever les multiples défis causés par ce conflit à ses frontières et pour soutenir les courageuses réformes engagées dans la perspective de son adhésion à l'Union européenne (...) L'État moldave doit être en mesure de protéger sa neutralité, de défendre son territoire et sa population, et d'apporter une contribution à la sécurité régionale et internationale, en coopération avec ses principaux partenaires dont la France* » ⁽¹⁾.

En matière de défense, ce soutien a trouvé sa première traduction avec la visite du ministre des armées Sébastien Lecornu à Chişinău le 25 septembre 2023 et la signature, avec son homologue moldave, d'une lettre d'intention sur la coopération bilatérale dans le domaine de la défense ⁽²⁾. Celle-ci précisait les quatre champs dans lesquels cette coopération serait amenée à se développer :

- la formation du personnel militaire ;
- le soutien apporté au ministère de la défense moldave dans le domaine du développement de ses capacités, dans la perspective de possibles acquisitions d'équipement de défense, notamment dans le domaine de la défense antiaérienne ;
- le dialogue de défense ;
- et le renseignement.

Cette lettre d'intention a rapidement été déclinée.

Ainsi, un dialogue stratégique entre les états-majors français et moldave s'est mis en place sur une base annuelle, dès 2024. Il a été indiqué à la rapporteure pour avis que ce dialogue avait permis de valoriser l'analyse stratégique moldave, dont l'état-major semble disposer d'une culture militaire en nette rupture avec le modèle soviétique que les forces moldaves ont connu par le passé.

Des cours de français pour les cadets moldaves ont été institués à partir de 2024 et un partenariat visant à permettre l'accès de cadres moldaves à une formation dispensée par l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) en Moldova et en France est actuellement à l'étude.

(1) Communiqué conjoint entre la France et la Moldavie publié le 7 mars 2024 sur le site de la présidence de la République ([lien](#) consulté le 1^{er} avril 2026).

(2) Lettre d'intention entre le ministre des armées de la République française et le ministre de la défense de la République de Moldova sur la coopération bilatérale en matière de défense, signée à Chişinău le 25 septembre 2023 ([lien](#)).

Dès août 2023, un poste d'attaché de défense non résident, basé à Bucarest a été créé. Il est devenu permanent et installé à Chişinău depuis le 1^{er} mai 2024.

La direction générale de l'armement (DGA) rencontre régulièrement ses homologues moldaves, que ce soit lors des salons d'armement ou à Chişinău, lorsque cela est nécessaire. L'attachée de défense est le relais au quotidien avec les autorités locales sur les questions d'armement.

Ce premier soutien français dans le domaine de la défense a permis de renforcer les liens entre les institutions militaires et sécuritaires des deux pays, ouvrant la voie à des coopérations utiles en matière d'analyse des menaces régionales et de suivi de la situation sur le territoire ukrainien.

Ce dernier aspect est loin d'être négligeable, la France étant fortement engagée depuis 2022 en Roumanie, dans le cadre des mesures de réassurance sur le flanc Est de l'Europe.

La présence militaire française en Roumanie

En réponse à la guerre en Ukraine et à la demande des alliés, les armées françaises ont projeté dès le 28 février 2022, soit à peine quatre jours après l'invasion russe, le bataillon « fer de lance » de la Force de réaction rapide de l'OTAN, à Cincu, dans le centre de la Roumanie. La mise en place, sur très court préavis, du bataillon d'alerte a permis de déployer en quelques jours une force de plus de 500 militaires.

À partir du 1^{er} mai 2022, cette force a pris la forme d'un bataillon multinational (*Multinational Battlegroup*) dont la France est la Nation cadre, la Roumanie étant la Nation hôte. Cette présence s'inscrit dans le cadre de la mission opérationnelle AIGLE. Elle a été renforcée par un détachement de défense sol-air MAMBA, à partir du 16 mai 2022, à Capu Midia, sur la mer Noire, à une cinquantaine de kilomètres au sud de la Moldova, d'un échelon de soutien national (ESN) également basé à Cincu, ainsi que par la préfiguration d'un état-major de niveau brigade interarmes à Bucarest.

Au total, plus de 1 400 soldats français participent à la mission AIGLE, soit un effectif comparable à celui des forces stationnées à Djibouti (FFDj).

Le bataillon multinational de l'OTAN en Roumanie est un groupement tactique multinational. Ce dispositif illustre l'engagement collectif des pays membres – dont la participation varie en fonction des rotations – à assurer la posture dissuasive et défensive de l'Alliance sur le flanc Est de l'Europe. Il démontre la volonté et la capacité des alliés à défendre chacun des membres de l'Alliance. Il s'appuie sur le déploiement français d'équipements lourds et modernes tels que les chars Leclerc, des véhicules blindés ainsi que des unités d'infanterie.

Depuis 2024, le bataillon a mené, en coopération avec les autres nations, des exercices d'entraînements conjoints (*EAGLE WARRIOR 25*, *DACIAN FALL 24*, *CARPATHIAN ARCH 24*) visant à renforcer la cohésion avec les alliés ainsi qu'à accroître la réactivité de l'Alliance.

Le dernier exercice, *DACIAN FALL 25 (DAFA25)*, qui s'est tenu du 20 octobre au 13 novembre 2025, a eu pour objectif d'éprouver la capacité de la France à projeter des groupements tactiques de niveau brigade sous court préavis depuis la France vers la Roumanie et de contrôler sa bonne intégration au sein d'une division de l'OTAN. Au terme d'une phase de projection stratégique de matériel (400 véhicules et hélicoptères) et de fret (6 500 tonnes) multimodale (train, bateau, route, avion), la brigade s'est rapidement trouvée en capacité de commander des opérations interarmes, interarmées et interalliées. 5 000 soldats de neuf nations, dont 2 800 militaires français, y ont participé. Planifié par la Division multinationale Sud-Est (HQ MND-SE), basée à Bucarest, cet exercice inédit sur le flanc Est a rempli ses objectifs, certifiés par l'OTAN, en matière de logistique, technique, interopérabilité et réactivité. *DAFA25* aura démontré qu'atteindre le volume de la brigade est soutenable dans les temps impartis.

Par ailleurs, lors de ses auditions, la rapporteure pour avis a eu confirmation que les forces françaises d'AIGLE avaient contribué à la formation de militaires moldaves à la défense sol-air.

C. UN ACCORD DE COOPÉRATION QUI TÉMOIGNE D'UNE NOUVELLE AMBITION, DONT LA SIGNATURE EST INTERVENUE RAPIDEMENT ET QUI A SUSCITÉ DES RÉACTIONS

L'accord de coopération dans le domaine de la défense signé le 7 mars 2024 témoigne d'une volonté politique affirmée de donner à cette coopération une nouvelle dimension, ce qui explique à la fois la rapidité avec laquelle l'accord a été signé et les réactions qu'il a pu susciter.

1. La conclusion d'un accord intergouvernemental traduit une ambition nouvelle de coopération dans le domaine de la défense centrée autour de trois axes prioritaires

a. Un accord intergouvernemental était juridiquement nécessaire et politiquement signifiant

Le cadre juridique bilatéral avec la Moldova dans le domaine de la défense repose actuellement sur deux textes de niveaux différents : un traité international et un arrangement technique entre les ministères de la défense.

Le traité d'entente, d'amitié et de coopération, signé le 29 janvier 1993, entré en vigueur le 1^{er} décembre 1995 ⁽¹⁾, dont la mise œuvre relève des ministères des affaires étrangères des deux pays, comporte trois types de stipulations applicables en matière de défense : celles qui visent une situation de rupture de la paix en Europe (paragraphe premier de l'article 5), celles qui ont trait au processus de désarmement dans le cadre de l'OSCE (paragraphe premier de l'article 8) et celles qui prévoient que les deux États, « *prenant en compte les changements fondamentaux survenus en Europe en matière de sécurité, (...) développent et approfondissent leurs relations sur le plan militaire, et procèdent de manière régulière à des échanges de vues sur leurs conceptions dans le domaine politique et militaire* » (paragraphe premier de l'article 4). Cette dernière stipulation ne revêt qu'un caractère programmatique mais permet donc la conclusion d'un accord de coopération spécifiquement dans le domaine de la défense.

Actuellement, la coopération dans ce domaine est régie par l'arrangement technique concernant une coopération bilatérale dans le domaine de défense, signé à Paris le 15 juillet 1998 par les ministres de la défense français et moldaves.

Interrogés par la rapporteure pour avis sur la nécessité de substituer à cet accord technique un accord intergouvernemental, le MEAE et le MinARM lui ont indiqué que l'arrangement technique de 1998, parce qu'il n'engage la France et la Moldova qu'au niveau ministériel, dans les limites respectives des ministres de la défense français et moldaves, n'offrait pas un cadre suffisant pour répondre aux ambitions de développement de la coopération des deux pays dans ce domaine.

(1) Décret n° 97-770 du 24 juillet 1997 portant publication du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République de Moldova, fait à Paris le 29 janvier 1993.

En outre, sur le plan juridique, l'accord de coopération signé le 7 mars 2024 comporte des clauses qui ne pouvaient figurer dans l'arrangement technique de 1998 en raison de la valeur infra-réglementaire de ce dernier. Tel est par exemple le cas de la stipulation prévue par l'accord du 7 mars 2024 qui rend applicable le Statut sur les forces de l'OTAN ou SOFA OTAN aux personnels français et moldaves (**article 6**).

En audition, il a été en outre indiqué à la rapporteure pour avis que le déploiement d'une coopération dans le domaine de la défense avec un État situé près d'une zone de conflit plaidait fortement pour l'adoption d'un cadre juridique solide, établi par un accord intergouvernemental, dont les stipulations relatives au statut des forces offrent une protection idoine aux personnels français.

Sur le plan politique, le passage d'un accord technique à un accord intergouvernemental reflète également la très nette « montée en gamme » de la coopération souhaitée par la France et la Moldova. La référence expresse à un accord intergouvernemental dans la lettre d'intention du 25 septembre 2023, avant même le début des négociations, est, à cet égard, assez symptomatique.

b. Les trois piliers de la coopération à venir : équipements, contrôle et gestion de l'espace aérien et renseignement

La lettre d'intention des ministres de la défense français et moldave du 25 septembre 2023, ainsi que les stipulations de l'accord de coopération, en particulier le contenu de l'**article 4** (*domaines de la coopération*) et de l'**article 10** (*navigation aérienne*) (voir *infra*) laissaient entrevoir une priorisation des domaines de coopération. Les auditions menées par la rapporteure pour avis ont confirmé que les équipements, le contrôle et la gestion de l'espace aérien, ainsi que le renseignement en formeraient les piliers.

Concernant les équipements, la Moldova se concentre sur ses capacités de détection et d'interception de vecteurs aériens, sur les véhicules de transport de troupes, ainsi que sur l'acquisition de capacités de guerre électronique (drones). Le premier contrat depuis son indépendance en 1991 a été passé à la société Thales en 2023 pour l'acquisition d'un radar de moyenne portée (250 km) *Ground Master* (GM) 200. Ce radar, qui a représenté un investissement important pour les forces moldaves, a été livré fin 2023 et est opérationnel. Ce faisant, la Moldova a franchi le cap de la détection, première phase de la surveillance aérienne ⁽¹⁾. Cet équipement pourrait être complété par deux autres radars, dont un GM 400, à longue portée, qui permet une surveillance dans la profondeur, jusqu'en Crimée, et, ultérieurement des missiles de courte et moyenne portée, dont des *Mistral*. Pour le renouvellement du parc de transports de troupes blindés, des véhicules de type *Arquus* sont souhaités par les autorités moldaves. De même que pour l'acquisition de capacités de guerre- électronique, des industriels européens, dont la France, et

(1) *La surveillance aérienne est le prélude à la défense aérienne : une fois la menace détectée, elle doit être identifiée, classifiée et, si besoin, engagée.*

extra-européens (Canada) participent aux appels d'offres en cours lancés par le RKIK pour le compte des autorités moldaves.

Le contrôle et la gestion de l'espace aérien avaient été identifiés tant par les autorités françaises que par les autorités moldaves comme une nécessité, ce que reflète l'achat du radar GM 400. Ces dernières envisagent de consacrer près de 60 % de leurs dépenses à la défense sol-air en 2026 et 2027.

Si les personnes auditionnées par la rapporteure pour avis ne se sont pas étendues outre mesure sur la coopération à venir dans le domaine du renseignement, elles lui ont indiqué que les services moldaves avaient une bonne connaissance de la Russie et des techniques de guerre hybride utilisées par les services russes contre leur pays et qu'ils étaient considérés comme « bénévoles » avec les Français.

Au cours des auditions qu'elle a menées, la rapporteure pour avis a pu mesurer le souhait répété des autorités moldaves, d'une réelle coopération dans le domaine de la défense et non d'une simple assistance de la part de la France. Au-delà des contributions moldaves induites par l'accord, tel le partage d'information, elles espèrent notamment que la France participera au développement de la BITD moldave.

2. Cette nouvelle ambition s'est traduite par la conclusion rapide de l'accord de coopération du 7 mars 2024

Entre la lettre d'intention et la signature de l'accord de coopération, il ne s'est écoulé qu'un délai de cinq mois et demi, ce qui est relativement bref. L'étude d'impact annexée au projet de loi indique que les négociations en vue de la conclusion de l'accord ont été initiées dès septembre 2023 et qu'un premier projet a alors été transmis aux autorités moldaves. Ces dernières ont fait une contreproposition en novembre 2023 et suggéré la conclusion d'un nouvel arrangement technique de niveau ministériel. Après discussion entre les directions juridiques des deux ministères de la défense, la volonté de conclure un accord intergouvernemental a été confirmée et les autorités françaises ont fait parvenir à leurs homologues moldaves un nouveau projet en décembre 2023. Celui-ci a fait l'objet de discussions qui ont débouché sur une version consolidée au début de 2024, l'accord étant finalement signé à Paris le 7 mars 2024, soit sept mois avant le premier tour de l'élection présidentielle moldave et le référendum constitutionnel visant à ancrer l'objectif d'adhésion à l'Union européenne dans la Constitution moldave (20 octobre 2024).

3. Cet accord de coopération a suscité des réactions notables, tant de la part des partenaires européens de la France que de la Russie et de ses relais

Selon le MEAE, la conclusion de cet accord a suscité l'intérêt de l'Italie, de l'Allemagne et de la Roumanie. Ces partenaires ont salué l'approfondissement de la relation franco-moldave dans le domaine de la défense, perçu comme un

complément utile à la contribution que la France apporte dans la défense du flanc Est de l'Alliance atlantique en Roumanie.

À l'inverse, la Russie et ses relais en Moldova ont critiqué la signature de cet accord qui a fait l'objet d'une campagne de désinformation active. La France a notamment été accusée de soutenir la militarisation du pays et d'accroître le risque de guerre avec la Russie. De fausses informations accusant la France de recruter en Moldova des mercenaires susceptibles d'être déployés en Ukraine ont circulé ⁽¹⁾, ainsi que des allégations relatives à l'envoi d'un contingent militaire français visant à « surveiller » le déroulement de l'élection présidentielle moldave de 2024 ⁽²⁾. Les infox de ce type, directement liées à l'accord du 7 mars 2024, ont cessé d'être relayées dès la fin de l'élection présidentielle.

(1) Voir par exemple, Infox : La Moldova va déployer des troupes en Ukraine sous le drapeau français, 18 mars 2024, site roumain Verdica ([lien](#) consulté le 24 mars 2026).

(2) Voir la réponse du ministère de la défense moldave contestant l'information diffusée par le réseau social Telegram, selon lequel 500 soldats français allaient être déployés en Moldova : Une nouvelle infox sur un réseau social. « La Moldova n'accueillera pas 500 soldats français » indique le ministre de la défense, 13 juin 2024, site moldave Moldovalive ([lien](#) consulté le 24 mars 2026).

II. UN ACCORD DE COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE DE FACTURE CLASSIQUE QUI COMPORTE ÉGALEMENT UN VOLET SUR LE STATUT DES FORCES

Sur la forme, cet accord est tout à fait classique. Il comporte deux volets distincts, comme c'est habituellement le cas pour ce type d'accord :

– un volet « coopération dans le domaine de la défense », traitant des domaines et des formes que revêt la coopération franco-moldave ;

– un volet « statut des forces » qui régit le statut juridique des membres du personnel et des personnes à charge d'une partie séjournant sur le territoire de l'autre partie.

Composé d'un bref préambule et de 24 articles, cet accord entrera en vigueur à la date de réception par la partie moldave de la notification écrite de la France attestant de l'accomplissement de ses procédures internes d'approbation. À cette date, il se substituera à l'arrangement technique concernant une coopération bilatérale en matière de défense, signé à Paris le 15 juillet 1998 par les ministres de la défense français et moldaves qui cessera alors d'être en vigueur (**article 24**).

Rédigé de manière réciproque, cet accord est conclu pour une durée indéterminée, peut être amendé à tout moment, par écrit, d'un commun accord entre la France et la Moldova (**article 24**), et tout différend relatif à son interprétation ou à son application est réglé par voie de consultations (**article 23**).

A. LES STIPULATIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DE LA DÉFENSE

L'**article premier** de l'accord, fait du « *développement d'une coopération dans le domaine de la défense et de la sécurité* » son objet, tandis que l'**article 3** confie aux ministères de la défense des deux parties la compétence, à titre principal, de mise en œuvre de cette coopération.

L'**article 2** énumère les différentes définitions nécessaires à la compréhension de l'accord et n'appelle que deux remarques :

– il se réfère expressément à la définition de l'« *aéronef d'État* » que donne la Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944. L'on peut donc déduire de cette stipulation que les forces aériennes des deux parties peuvent être amenées à participer à la coopération franco-moldave ;

– cet article se réfère également à la définition du « *navire d'État* », telle que l'entend la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982. La Moldova ne disposant que d'une flotte fluviale, la mention de l'**article 2** doit se comprendre comme permettant à la France

d'user de ses navires dans le cadre de la coopération à venir, par exemple pour accueillir des militaires moldaves.

1. Un champ de coopération vaste qui privilégie les domaines identifiés dans la lettre d'intention du 25 septembre 2023, une mise en œuvre aux modalités variées et une commission mixte comme outil de pilotage

Les domaines dans lesquels la coopération peut se déployer font l'objet d'une liste non exhaustive, quoique fournie, prévue à l'**article 4**, qui compte 13 items :

« a) la politique, la planification et le dialogue de défense, y compris sur les enjeux politico-stratégiques ;

b) l'organisation et le fonctionnement des forces armées ;

c) la gestion des ressources humaines ;

d) la formation, y compris linguistique, et la recherche ;

e) les missions et les opérations internationales, y compris les opérations de maintien de la paix et humanitaires ;

f) le renseignement militaire ;

g) les technologies de l'information et les télécommunications militaires ;

h) la gestion financière et budgétaire ;

i) le contrôle et la gestion de l'espace aérien ;

j) l'armement et l'équipement de défense et de sécurité ;

k) l'histoire, la géographie et la topographie militaire ;

l) le soutien logistique ;

m) la médecine militaire. »

Le champ de la coopération est donc extrêmement vaste et des domaines visés par la lettre d'intention des ministres de la défense française et moldave du 25 septembre 2023 y figurent en bonne place, qu'il s'agisse du renseignement militaire, du contrôle et de la gestion de l'espace aérien ou de l'armement et de l'équipement de défense et de sécurité. Confirmant que l'un des piliers de la coopération à venir est le contrôle et la gestion de l'espace aérien, l'**article 10** sur la navigation aérienne prévoit expressément l'utilisation de ce dernier par chacune des parties.

Cette liste, non exhaustive, n'est pas limitative, l'accord contenant une « clause balai », assez habituelle en la matière, qui permet à la France et à la Moldova d'étendre leur coopération à « *tout autre domaine* » (**article 4**).

Les formes que peuvent prendre cette coopération sont également variées. Énumérées à l'**article 5**, elles vont notamment des « *a) visites officielles et réunions de travail entre les autorités des Parties* » aux « *d) formations, cours, spécialisations et autres formes de perfectionnement scientifique* », en passant par des « *e) entraînements et exercices communs* », ou des « *f) activités conjointes dans le cadre des programmes/initiatives de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'Union européenne* ».

Là encore, une « clause balai » permet à la France et à la Moldova de développer leur coopération sous toute autre forme qu'elles jugeraient appropriée (**article 5**).

Concernant le pilotage et le suivi cette coopération, la France et la Moldova ont choisi le dispositif de la commission mixte, habituellement utilisé pour les coopérations d'une certaine ampleur (**article 8**). Cette commission mixte, co-présidée par un représentant de chaque ministère de la défense, se réunira en principe annuellement sur un ordre du jour élaboré conjointement par les co-présidents. Elle validera « *un plan pluriannuel de coopération bilatérale dans le domaine de la défense* » (**article 8**).

2. Un accord de coopération qui exclut, par principe, la participation à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public

Le paragraphe 2 de l'**article 7** garantit la souveraineté des deux parties, lorsque l'une accueille des membres des forces armées de l'autre sur son sol. Classique au regard du droit international public, ce type de clause interdit aux forces de l'État qui envoie ses forces sur le territoire de l'État d'accueil de participer « *en aucun cas à des opérations de maintien ou de rétablissement de l'ordre public ou de la sécurité publique* ».

L'État d'accueil est en effet souverain et dispose de l'exclusivité dans la matière régaliennne qu'est le maintien de l'ordre. Le fait qu'il consente à la présence sur son territoire de forces armées étrangères doit être entendu de façon restrictive, ces dernières étant liées par les clauses de l'accord et limitées dans leurs actions par le respect de la souveraineté de l'État d'accueil.

Ce type de clauses présente traditionnellement un intérêt pour l'État d'envoi : les forces de ce dernier ne peuvent être engagées pour soutenir l'État d'accueil en cas de troubles intérieurs.

Réaffirmant le caractère souverain de chacune des deux parties, le paragraphe premier de l'**article 7** stipule que les membres du personnel de la partie d'envoi et leurs personnes à charge respectent la législation de la partie d'accueil.

3. Un accord qui prévoit, à terme, la protection des informations et matériels classifiés et fait un sort particulier à la protection de l'environnement

Les accords de coopération dans le domaine de la défense conduisent naturellement les personnels des forces armées concernées à échanger des informations sensibles. Par conséquent, il est habituel qu'un tel accord s'articule avec un accord dit « de sécurité », c'est-à-dire un accord relatif à l'échange et à la protection réciproque d'informations classifiées. Aucun accord de ce type n'a, à l'heure actuelle, été signé avec la Moldova, mais l'**article 21** de l'accord de coopération affirme la volonté des parties d'en conclure un.

Interrogés par la rapporteure pour avis sur l'existence de négociations en la matière, le MEAE et le MinArm ont confirmé qu'elles étaient en cours. Compte tenu de son importance, la rapporteure pour avis suivra avec attention les progrès de cette négociation et appelle de ses vœux une signature rapide.

À la demande de la partie moldave, l'accord de coopération comporte une clause relative à la protection de l'environnement. L'**article 9** impose aux parties de prendre les mesures nécessaires afin d'éviter la détérioration de l'environnement lors des activités réalisées conjointement dans le cadre de la coopération. En outre, elles sont tenues de respecter la législation applicable en matière de protection de l'environnement.

La rapporteure pour avis a souhaité connaître la portée réelle de telles stipulations. Il lui a été indiqué que ces dernières trouvaient probablement leurs fondements dans le droit interne de la partie moldave et que les différentes armées et services du MinArm n'avaient pas relevé de difficulté particulière à l'ajout de cet **article 9** dans l'accord de coopération.

B. UN ACCORD DE COOPÉRATION QUI COMPORTE ÉGALEMENT DES CLAUSES RELATIVES AU STATUT DES FORCES

1. Le SOFA OTAN s'applique aux personnels français et moldaves, sauf exceptions

La Moldova a adhéré à la Convention entre les États parties au Traité de l'Atlantique Nord et les autres États participants au Partenariat pour la paix sur le statut de leurs forces signée à Bruxelles le 19 juin 1995, dite « SOFA PpP » et à son protocole additionnel du 19 juin 1995. Cette convention étend aux parties les stipulations du SOFA OTAN du 19 juin 1951, auquel la France est partie.

Il a donc été possible de prévoir dans l'accord de coopération le principe selon lequel le SOFA OTAN s'applique aux personnels français et moldaves lorsqu'ils sont sur le territoire de leur partenaire ou à bord de leurs aéronefs ou de leurs navires d'État.

Les questions relatives aux conditions d'entrée et de séjour (article III du SOFA OTAN), au port de l'uniforme (article V), au pouvoir de juridiction pénale (VII) et à l'achat de marchandises, à la mise à disposition d'immeubles, à l'emploi de la main-d'œuvre locale (article IX) relèvent donc d'un cadre juridique connu, commun et prévisible.

Par exception, la France et la Moldova ont usé de la faculté de déroger au SOFA OTAN à la marge, notamment pour l'actualiser, ce traité datant de 1951. Ils l'ont également complété lorsqu'ils l'ont jugé nécessaire.

L'accord précise ainsi le régime applicable au permis de conduire (**article 11**), au transport, à la garde et l'utilisation des armes et des munitions (**article 12**), aux mesures de sécurité (**article 13**), à la discipline militaire (**article 14**), aux importations et exportations (**article 18**) et à la fiscalité (**article 19**).

Concernant l'**article 11** (permis de conduire), le SOFA OTAN permet à la partie d'accueil de reconnaître le permis délivré par la partie d'envoi ou permet à cette dernière de délivrer le permis équivalent. En autorisant expressément les membres du personnel de la partie d'envoi de conduire des véhicules militaires sur le territoire de la partie d'accueil, avec le permis délivré par la partie d'envoi, l'article 11 de l'accord concrétise donc l'une des options envisagées sous le SOFA OTAN.

Concernant l'**article 12** (armes et munitions), bien que le SOFA OTAN régisse le port d'arme, il est silencieux quant à leur utilisation sur le territoire de la partie d'accueil. Ainsi, le paragraphe premier de l'**article 12** de l'accord prévoit expressément que l'usage des armes doit être conforme à la législation de la partie d'accueil et aux prescriptions des autorités compétentes de la partie d'accueil.

Concernant l'**article 13** (mesures de sécurité), le SOFA OTAN ne prévoyant pas de régime applicable aux mesures de sécurité, celui-ci est créé par l'accord.

Concernant l'**article 14** (discipline militaire), le SOFA OTAN prévoit la faculté pour la partie d'envoi d'exercer sa compétence en matière disciplinaire, tandis que l'accord prévoit expressément la compétence exclusive de la partie d'envoi en matière disciplinaire, tout en précisant que les sanctions disciplinaires n'excluent pas des poursuites judiciaires par la partie d'accueil.

Le paragraphe premier de l'**article 18** (importations et exportations) prévoit l'application des stipulations du SOFA OTAN relatives au régime douanier. Toutefois, le SOFA OTAN est silencieux en ce qui concerne la possibilité de prévoir des mesures de facilitation de l'entrée et de la sortie du territoire des matériels et l'assistance des membres du personnel dans leurs démarches administratives et techniques. Les paragraphes 2 et 3 de l'**article 18** comblent cette lacune.

Concernant l'**article 19** (fiscalité), bien que le SOFA OTAN régit le régime relatif à la fiscalité, il n'énonce pas expressément les impôts pour lesquels les membres d'une force peuvent se prévaloir du maintien de leur domiciliation fiscale. Aussi, le paragraphe 1 de l'article 19 de l'accord prévoit-il l'application de ce régime aux impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi qu'aux droits de succession et de donation. Il étend également le maintien de la domiciliation fiscale aux personnes à charge n'exerçant pas d'activités professionnelles sur le territoire de la partie d'accueil.

2. L'accord précise la répartition des charges financières entre les parties, la prise en charge médicale de leur personnel et leur régime en cas de décès

Le SOFA OTAN laissant aux parties la liberté de fixer la répartition des charges financières induites par leur coopération, l'**article 17** de l'accord prévoit que chaque « *partie prend en charge les frais résultants de sa participation à la coopération* ». Afin de donner un peu de souplesse à cette clause, ce même **article 17** permet aux parties de convenir d'une répartition de la charge financière différente, par voie d'accords ou d'arrangements particuliers.

L'**article 15** de l'accord précise également une stipulation du SOFA OTAN en matière de services médicaux, tout en la modernisant. Le paragraphe 5 de l'article IX du SOFA OTAN indique en effet qu'en cas d'insuffisance des services médicaux et dentaires de la partie d'envoi, le personnel de celle-ci, ainsi que les personnes à leur charge, peuvent recevoir les soins nécessaires dans les mêmes conditions que le personnel de la partie d'accueil. L'**article 15** de l'accord pose le principe que chaque partie est responsable du soutien médical des membres de son personnel et des évacuations pour raisons médicales et qu'en cas d'urgence, « *les membres du personnel de la partie d'envoi peuvent recevoir les soins médicaux et dentaires au sein du service de santé militaires de la partie d'accueil dans les mêmes conditions que les membres du personnel de la partie d'accueil* ».

Par ailleurs, cet article détaille le régime des soins médicaux et leur prise en charge financière. Le paragraphe premier de l'**article 15** indique que les personnels de la partie d'envoi doivent être « *aptes d'un point de vue médical et dentaire* » et disposer avec leurs personnes à charge d'une couverture médicale adaptée. Le paragraphe 3 stipule que « *seuls les actes médicaux urgents réalisés par les services de santé militaire de la partie d'accueil et les évacuations d'urgence par moyens militaires de la partie d'accueil sont effectués à titre gratuit* », toute autre prestation médicale demeurant à la charge de la partie d'envoi.

Le SOFA OTAN laissant également à l'appréciation des parties le régime à appliquer en cas de décès d'un membre du personnel de la partie d'envoi sur le territoire de la partie d'accueil, la France et la Moldova ont convenu, aux termes de l'**article 16** de l'accord, qu'en telle hypothèse le droit de la partie d'accueil s'appliquerait, de la constatation du décès jusqu'au transport du corps. La partie d'envoi bénéficierait cependant du droit d'être notifiée du décès, de la possibilité,

en cas d'autopsie du défunt demandée par l'autorité judiciaire du pays d'accueil, de faire assister le médecin désigné par cette dernière par un second médecin qu'elle aura elle-même mandaté, et aurait la faculté de prendre en charge le membre décédé de son personnel, après y avoir été autorisée par la partie d'accueil.

3. Le texte prévoit également un régime simplifié en matière de dommages causés par les personnels d'une partie

L'article VIII du SOFA OTAN établit le cadre juridique applicable aux dommages découlant de l'exécution du traité de l'Atlantique, causés par les personnels d'une des parties et subis par les biens ou les personnels d'une autre partie ou par un tiers sur le territoire de cette autre partie. Relativement complet et complexe, l'article VIII a notamment été pensé dans un cadre multilatéral, l'imputation de la responsabilité pouvant viser plusieurs États. Il distingue notamment plusieurs catégories de dommages avec, pour chacune, des règles et des plafonds différents.

La France et la Moldova ont choisi de déroger à cet article du SOFA OTAN, tout en en s'inspirant, afin de mettre en place un régime simplifié, adapté à un accord bilatéral.

Le premier paragraphe de l'**article 22** de l'accord de coopération reprend ainsi le principe énoncé au paragraphe premier de l'article VIII du SOFA OTAN selon lequel « *chaque partie renonce à toute demande d'indemnité à l'encontre de l'autre partie, ainsi qu'à l'encontre des membres du personnel de cette partie, pour les dommages causés en service ou à l'occasion du service à ses biens ou à un membre de son personnel dans le cadre de la mise en œuvre de la coopération* ». Ce principe est cependant écarté en cas de faute lourde ou intentionnelle, telles qu'elles sont définies au paragraphe 2 de l'**article 22** (l'erreur grossière ou la négligence grave et l'intention de causer un préjudice). Cette exception existe également dans le SOFA OTAN (paragraphe 13 de l'article VIII), mais sa formulation à l'**article 22** de l'accord de coopération est plus précise, le SOFA OTAN ne visant que des « *actes de négligence* » ou des « *négligences* » sans définir ces derniers.

Le troisième paragraphe de l'**article 22** prévoit la substitution à l'instance de la partie d'accueil à la partie d'envoi pour les dommages causés par les membres du personnel de la partie d'envoi à un tiers dans le cadre du service.

Le quatrième paragraphe de l'**article 22** prévoit la répartition des indemnités versées en réparation des dommages causés aux tiers. Lorsque le dommage est imputable à une seule partie, elle prend seule en charge la totalité de l'indemnité. Lorsque « *le dommage est imputable aux deux parties et que la part de responsabilité de chaque partie ne peut être précisément déterminée* » ou que le dommage « *ne peut être précisément attribué à l'une ou l'autre des parties, le montant de l'indemnité est réparti à parts égales entre les parties* ». Enfin, lorsque

le dommage est imputable aux deux parties et que son imputation est quantifiable, il est indemnisé par les deux parties à hauteur de leur responsabilité.

Ce mécanisme d'indemnisation n'est pas juridictionnel ou arbitral. Il relève d'une décision commune des parties. Le dernier paragraphe de l'**article 22** précise en effet que « *l'imputabilité du dommage et le montant subséquent de l'indemnisation sont déterminées d'un commun accord entre les parties* »

La Moldova étant demandeuse d'une forte coopération avec la France dans le domaine de la défense et cette coopération ayant vocation à compléter la présence française et européenne sur le flanc Est, la rapporteure pour avis invite la commission de la défense nationale et des forces armées à s'exprimer en faveur de l'approbation de cet accord.

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le mercredi 6 mai 2026, à 11 heure, la commission examine le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense.

M. le président Bruno Fuchs. La Moldavie, République, indépendante depuis 1991, est un État neutre aux termes de l'article 11 de sa Constitution et n'admet pas la présence de troupes militaires d'autres pays sur son territoire.

La France souhaite répondre à la demande de la Moldavie de contribuer au renforcement de sa souveraineté. Le nombre d'ingérences, de désinformations et d'opérations menées par des puissances étrangères y est extrêmement significatif. Contribuer à renforcer la souveraineté de ce pays, son débat démocratique et la qualité de ses institutions doit être favorisé.

Mme Véronique Besse, rapporteure. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je souhaite formuler une remarque terminologique. Vous aurez sans doute noté que cet accord se réfère à la Moldova en lieu et place de la Moldavie, nom auquel nous sommes habitués. Ce changement s'explique de la manière suivante : au cours des négociations de cet accord, la partie moldave a souhaité que le nom de Moldova remplace celui de Moldavie afin de distinguer en français l'État de la région de Moldavie, située en Roumanie. L'appellation de Moldova figurant déjà dans certains de nos traités bilatéraux et étant utilisée dans plusieurs enceintes internationales, le Quai d'Orsay a accepté son emploi pour l'accord dont nous sommes saisis. Je parlerai donc de la Moldova.

Un exemple historique rappelle la pertinence de bien distinguer ces deux appellations. Lors de la première guerre mondiale, la mission militaire dite « Berthelot », que la France avait envoyée pour réorganiser l'armée roumaine en pleine retraite à l'automne 1916, s'était établie avec les restes de cette armée dans ce qui était alors appelé le « réduit moldave », autour de la ville de Iaşy qui se trouve aujourd'hui en Roumanie, dans la région de Moldavie, et non en Moldova, qui, à l'époque, correspondait à peu près à la Bessarabie.

L'accord du 7 mars 2024 est composé d'un bref préambule et de 24 articles. Il entrera en vigueur à la date de réception par la partie moldave de la notification écrite de la France attestant de l'accomplissement de ses procédures internes d'approbation. Rédigé de manière réciproque, il est conclu pour une durée indéterminée et peut être amendé à tout moment par écrit, d'un commun accord entre la France et la Moldova, et tout différend relatif à son interprétation ou à son application sera réglé par voie de consultation.

Cet accord est de facture tout à fait classique ; bon nombre de ses clauses se retrouvent dans des accords de coopération similaires. Il comporte deux volets : l'un a trait à la coopération elle-même, l'autre est relatif au statut des forces, afin de protéger les personnels français et moldaves qui mettront en œuvre cette coopération.

Les stipulations relatives à la coopération font bien de ce texte un accord de coopération dans le domaine de la défense et non un accord de défense, ce qui constitue un point fondamental. L'article 4 prévoit une longue liste de quatorze domaines de coopération possibles. Cette liste n'est pas exhaustive et peut être complétée si la France et la Moldova le souhaitent. Il est intéressant de noter que les quatre domaines de coopération visés par la lettre d'intention des ministres de la défense français et moldave, signée le 25 septembre 2023, qui a donné un nouvel élan à notre coopération, y figurent en bonne place. Il s'agit de la formation du personnel militaire, du contrôle et de la gestion de l'espace aérien, de l'armement, de l'équipement de défense et de sécurité, et du renseignement militaire. Les formes que peut prendre la coopération, prévues à l'article 5, sont, elles aussi, très variées. Le pilotage et le suivi de cette coopération seront assurés par une commission mixte, dispositif habituellement utilisé pour les coopérations d'une certaine ampleur.

Cet accord n'est pas un accord de défense. De manière traditionnelle, pour un accord réciproque de coopération, son article 7 exclut par principe la participation des forces moldaves à des opérations de maintien de l'ordre sur le territoire français ou des forces françaises sur le territoire moldave. Il n'existe donc aucun risque juridique que la France soit tenue de prêter assistance à la Moldova, par exemple en cas de troubles pour rétablir l'ordre, ou, si la Moldova le souhaitait, pour lui permettre de rétablir son autorité sur la partie de son territoire qui a fait sécession, c'est-à-dire la Transnistrie, dont le contrôle lui échappe depuis 1992. Cet accord ne prévoit pas, comme le prévoient par exemple les accords de coopération de défense que la France a signés en 2022 avec la Macédoine ou en 2024 avec le Monténégro, que cette interdiction de participer à des opérations de maintien de l'ordre puisse être levée si les parties en convenaient. Tel ne pourra être le cas pour l'accord entre la France et la Moldova.

Le régime applicable aux personnels est celui prévu par le statut des forces de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), également appelé « SOFA OTAN », puisque la Moldova, en tant que partenaire pour la paix de l'OTAN, voit son personnel couvert par ce statut, comme les personnels français. En l'espèce, la France et la Moldova se sont bornées à compléter ou simplifier certaines clauses.

J'en viens maintenant au contexte. Nous signons cet accord avec un pays récent, puisque la Moldova, malgré une histoire ancienne, n'est indépendante que depuis 1991, un pays de petite taille, dont la surface est de 33 700 kilomètres carrés, enclavé entre l'Ukraine et la Roumanie, et dont la population compte 2,3 millions d'habitants, à laquelle il faut ajouter une diaspora de 1,2 million de personnes. Ce

pays a des ressources modestes, puisqu'il a le niveau de vie le plus faible de l'Europe.

Les forces moldaves sont de taille extrêmement réduite, puisqu'elles comptent 6 500 militaires professionnels, appuyés par 2 000 conscrits et une réserve d'environ 70 000 hommes et femmes. Leur équipement est vétuste, datant majoritairement de l'époque soviétique. Le budget moldave de la défense, s'il a atteint 110 millions d'euros en 2024, s'élevait en moyenne annuelle à environ 30 millions d'euros entre 1994 et 2021, ce qui est très faible, même au regard de la population. Ce sous-dimensionnement et ce sous-investissement s'expliquent par le fait que, jusqu'à l'annexion de la Crimée par la Russie, les autorités moldaves, qui avaient inscrit dans la Constitution de 1994 le statut d'État neutre, ont vu dans cette neutralité une garantie de sécurité à l'égard tant de la Russie que des forces sécessionnistes transnistriennes. Elles ont opté pour une neutralité non dissuasive : la Moldova ne devait pas être perçue comme une menace, d'où la faiblesse de son appareil militaire.

Alors que la majorité de la population connaît fort bien la culture russe et pratique le plurilinguisme au sein duquel le russe joue souvent le rôle de langue vernaculaire entre les différents groupes linguistiques – roumanophones, ukrainophones, russophones, gagaouzophones, bulgarophones –, la Moldova a commencé à subir des attaques hybrides menées par la Russie à partir de l'annexion de la Crimée. Ces attaques sont devenues massives après l'invasion de l'Ukraine. Lors des élections présidentielles de 2024, les autorités moldaves ont mis au jour un schéma d'achat de votes qui aurait touché 5 % des électeurs et 10 % des votants, pour lequel les Russes auraient dépensé 166 millions d'euros.

La forte dégradation des relations russo-moldaves a conduit la majorité actuelle de la présidente Maia Sandu à opérer un changement de doctrine en matière de neutralité. Puisque la version non dissuasive de la neutralité ne semblait pas garantir la sécurité de la Moldova, il fallait que son positionnement devînt dissuasif et que son outil militaire fût entièrement rénové. En 2024, la Moldova a fait de l'adhésion à l'Union européenne (UE) une priorité constitutionnelle, cette appartenance étant perçue comme une garantie de sécurité efficace. Parallèlement, dans sa nouvelle stratégie de sécurité nationale de 2023, elle a, pour la première fois, désigné la Russie comme la principale menace et a élaboré un plan de complète restructuration de ses forces armées. L'ambition militaire restait modérée, puisque l'objectif est de porter l'effectif des forces à 8 500 hommes et femmes d'ici 2030 et d'y consacrer seulement 1 % du produit intérieur brut (PIB) à horizon 2035, ce qui représente déjà un effort important pour ce petit pays.

Dans les faits, l'actuelle modernisation des forces moldaves est rendue possible par les financements européens – la Moldova a reçu 197 millions d'euros entre 2021 et 2025 de la facilité européenne pour la paix – et les aides bilatérales de ses partenaires européens et nord-américains. Dans ce contexte, la Moldova, qui considère la France comme son premier partenaire stratégique après la Roumanie, a demandé notre coopération.

Quelles que soient mes réserves à l'égard du rôle de l'Union européenne en matière de défense et du choix opéré par la présidente Maia Sandu d'inscrire l'objectif d'adhésion à l'UE dans la Constitution, je me suis efforcée d'apprécier l'intérêt de cet accord bilatéral pour la France. Ma première vérification a porté sur le fait que cet accord n'exposerait pas nos soldats à des risques nouveaux et qu'il ne risquait pas de contribuer à une quelconque escalade dans la région. Lors de mes auditions, j'ai obtenu des assurances précises en la matière. Ainsi, la présence ponctuelle de quelques militaires français en Moldova s'opérera dans le cadre de l'accord de coopération et n'a rien à voir avec le mandat des soldats français stationnés en Roumanie dans le cadre de l'opération *Aigle*, qui, eux, assurent une mission de réassurance auprès d'un allié de l'OTAN. Je m'étais également interrogée sur un possible risque d'escalade avec les forces russes de Transnistrie ou les forces sécessionnistes. Mes interlocuteurs ont été très clairs : dans le cadre d'une coopération, il n'existe aucune raison pour que les personnels français se rapprochent trop de la Transnistrie. Par ailleurs, bien que cela ne soit pas une justification, mais une information de nature à rassurer, la combativité des forces russes et des forces sécessionnistes de Transnistrie est considérée aujourd'hui comme particulièrement faible.

Un bon accord bilatéral étant un accord dont chaque partie tire un bénéfice, je me suis attachée à évaluer ce que celui-ci pouvait apporter à la France. Sur le volet militaire, les auditions que j'ai menées laissent apparaître que la France a déjà vendu un radar Thales GM 200 aux forces moldaves, qui en attendent un autre de longue portée, un GM 500, ainsi qu'un système de défense sol-air Mistral. Il ne s'agit pas de dons, mais bien d'achats. Des prospects dans le domaine des véhicules de transport de troupes blindés sont à l'étude. En matière d'analyse stratégique, notre état-major trouvait particulièrement utile l'échange d'expériences avec un partenaire qui connaît bien la Russie et sa conception de la stratégie militaire. Enfin, dans le domaine du renseignement, le partage d'informations semble aussi très bien s'opérer.

Sur le plan diplomatique, j'ai découvert que la Moldova était un pays francophone et francophile. 40 % des collégiens et lycéens moldaves apprennent le français. Avec 3 500 élèves, l'Alliance française de Chişinău capitale de la Moldova, est l'une des plus grandes d'Europe. Son cofondateur, Alexandru Munteanu, est l'actuel premier ministre, ce qui reflète assez bien la prégnance d'une élite moldave francophone. Le crédit linguistique et culturel de la France est fort en Moldova. La France accueille 100 000 ressortissants moldaves sur son sol.

Que nous, Français, répondions dans un cadre bilatéral à la demande d'un pays menacé qui se fait une haute idée de la France, pour l'aider à protéger sa neutralité, ne peut qu'emporter mon assentiment, dans la mesure où l'accord du 7 mars 2024 ne présente pour l'heure pas de risques nouveaux pour nos soldats et où nous en retirerons un bénéfice stratégique, financier et diplomatique.

Pour conclure, je voudrais rappeler ce que disait le grand géographe Emmanuel de Martonne : il s'étonnait de la méconnaissance du public français, en

même temps que de son intérêt pour la Bessarabie d'alors. Il en va aujourd'hui de même pour la Moldova et, plus généralement, pour les pays qui bordent la mer Noire. En dehors de la Roumanie et de l'Arménie, nous connaissons peu leur réalité, alors que la France y a un rôle à jouer et y est, comme en Moldova, parfois chaudement attendue. J'espère donc que les membres de notre commission auront l'occasion de s'y rendre prochainement.

M. le président Bruno Fuchs. Merci beaucoup, madame la rapporteure. Le Parlement de Moldova est membre de l'Assemblée parlementaire de la francophonie et contribue régulièrement et fortement à ses travaux. Je laisse à présent la parole aux orateurs des groupes politiques.

Mme Maud Petit (Dem). La trajectoire européenne et démocratique de la Moldova mérite toute notre attention et notre soutien. Située aux frontières orientales de l'Europe, entre la Roumanie et l'Ukraine, la Moldova se trouve dans une position géographique et géopolitique particulièrement sensible. Depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, elle est confrontée à des pressions accrues, qu'elles soient économiques, énergétiques ou sécuritaires.

Dans ce contexte, renforcer notre coopération de défense avec ce partenaire apparaît non seulement légitime, mais nécessaire. Ce projet de loi s'inscrit dans une dynamique plus large d'accompagnement des réformes engagées par les autorités moldaves pour consolider l'État de droit, lutter contre la corruption et rapprocher le pays des standards européens. L'octroi du statut de candidat à l'Union européenne constitue à cet égard un signal fort, qui appelle désormais des actions concrètes et durables. Notre engagement doit être à la hauteur de ces enjeux. Il ne s'agit pas uniquement d'un soutien technique ou institutionnel, mais bien d'un choix politique : celui d'accompagner un pays qui affirme clairement son orientation démocratique et européenne.

Ce texte participe également à la stabilité régionale dans un environnement marqué par les tensions et les ingérences. Soutenir la Moldova contribue à renforcer la résilience d'un État fragile, mais déterminé, et affirme la capacité de la France et de ses partenaires à agir de manière cohérente et solidaire sur la scène internationale. Enfin, cette coopération s'inscrit dans le respect de nos principes fondamentaux : promotion de la démocratie, défense des droits fondamentaux et soutien aux transitions pacifiques.

Ce projet de loi dépasse la seule dimension technique. Il traduit une volonté politique claire de renforcer un partenariat stratégique avec un pays clé de notre voisinage élargi. Pour toutes ces raisons, le groupe Les Démocrates votera en faveur de son adoption.

M. Bertrand Bouyx (HOR). Le projet de loi qui nous est soumis aujourd'hui peut paraître technique mais il s'inscrit en réalité dans un contexte stratégique particulièrement sensible. Depuis l'agression russe contre l'Ukraine en 2022, la République de Moldova se trouve en première ligne des tensions qui

traversent le flanc Est de l'Europe. État enclavé, confronté à la question non résolue de la Transnistrie où des forces russes sont toujours présentes, la Moldova évolue dans un environnement de sécurité particulièrement fragile. Dans ce contexte, le choix qu'elle fait est clair : celui d'un rapprochement avec l'Union européenne, avec l'ouverture des négociations d'adhésion en 2024. Ce choix mérite d'être accompagné. C'est précisément le sens de l'accord qui nous est présenté. Cet accord ne crée pas une alliance militaire et ne remet pas en cause la neutralité constitutionnelle de la Moldova. Il permet cependant de structurer, d'encadrer et de sécuriser une coopération de défense déjà existante, t appelée à se développer. Il comble surtout un vide juridique. Le cadre actuel, qui repose sur des textes anciens, n'est plus adapté à la réalité des échanges entre nos deux pays.

Le nouvel accord apporte donc la clarté et la cohérence nécessaires. Il définit des domaines de coopération, organise leur mise en œuvre à travers une commission mixte et précise les règles applicables aux forces engagées, qu'il s'agisse de discipline, de soins ou de responsabilité. Il donne un cadre solide à une relation qui, jusqu'ici, s'était construite de manière plus pragmatique que structurée.

Au-delà de ces aspects techniques, cet accord a une dimension politique évidente. Renforcer notre coopération avec la Moldova, c'est contribuer à la stabilité d'un État vulnérable qui a fait le choix de l'Europe. C'est aussi affirmer la présence de la France dans une région où les équilibres sont fragiles et où les influences concurrentes sont fortes. C'est enfin cohérent avec notre ambition plus large, celle d'une Europe capable d'assurer sa propre sécurité dans un contexte où les incertitudes stratégiques demeurent nombreuses.

Cet accord ne règle pas tout. La modernisation des forces moldaves reste un défi à long terme et leur dépendance à l'aide extérieure demeure réelle. Mais il constitue une étape utile, pragmatique et nécessaire. Pour toutes ces raisons, le groupe Horizons et indépendants soutiendra ce projet de loi.

M. Guillaume Bigot (RN). Face aux ondes de choc de la guerre en Ukraine, il est essentiel d'entendre les inquiétudes sécuritaires de Chişinău et d'y répondre. Ce texte prévoit une assistance militaire inédite : renseignement stratégique, formation de soldats, fourniture d'armements sophistiqués comme les systèmes de défense sol-air ou les radars. Le dialogue avec cette nation francophile, partenaire de l'OTAN, est donc amplement justifié.

Néanmoins, notre boussole doit demeurer la souveraineté et la sécurité de notre propre pays. Or, cet accord soulève d'immenses réserves et nous expose à de sérieux risques. La Transnistrie, région séparatiste, abrite un contingent militaire russe et d'imposants stocks de munitions ; elle constitue une véritable poudrière. Projeter nos experts et nos matériels à quelques kilomètres seulement de cette ligne de fracture nous expose à un risque de conflit frontal direct avec la Russie. Nous refusons fermement tout engrenage qui transformerait la France, contre la volonté de son peuple, en cobelligérant de fait. L'aide capacitaire ne doit sous aucun

prétexte masquer un pacte d'intervention qui nous exposerait à l'affrontement. Vous avez d'ailleurs souligné dans votre rapport les garde-fous prévus.

Notre groupe fait donc le choix de la solidarité stratégique tout en exprimant ses réserves. Par esprit de responsabilité face aux enjeux de stabilité du continent, nous voterons pour ce texte. Nous exercerons cependant une vigilance intransigeante quant à son déploiement opérationnel sur le terrain, afin de prévenir tout risque d'escalade. La représentation nationale exige des garanties concrètes. Madame la rapporteure, quelles garanties opérationnelles et juridiques strictes pouvez-vous nous exposer aujourd'hui pour certifier que nos armements et nos formateurs ne seront jamais exposés en cas de réactivation du conflit en Transnistrie ?

M. Stéphane Hablot (SOC). Le sujet que nous traitons aujourd'hui peut sembler technique, mais il est en réalité crucial. La Moldova se trouve à seulement 60 kilomètres du port d'Odessa, ce qui représente un enjeu géostratégique majeur. En pleine guerre avec l'Ukraine, la Russie a violé à plusieurs reprises l'espace aérien de la Moldova. En pleine élection présidentielle en Moldova, la Russie a pratiqué de l'ingérence, ce qui n'a pas empêché Maia Sandu, candidate pro-européenne, de rester présidente de la République. En 2024, la population a exprimé son soutien à l'Union européenne.

Quelques éléments rappellent également la situation particulière de ce pays : la diaspora rassemble un million de personnes, soit un tiers de la population totale, et rapporte plus de 8,5 % du PIB en transferts monétaires ; 40 % des élèves apprennent le français à l'école. Compte tenu de tous ces éléments, nous voterons pour que le dialogue se poursuive entre la France et la Moldova, notamment dans le domaine du renseignement et de la défense, car cela est important.

Mme Constance Le Grip (EPR). Le groupe Ensemble pour la République votera en faveur de ce projet de loi. Ce texte s'inscrit dans un contexte géopolitique et géostratégique particulièrement dégradé sur le flanc Est de l'Union européenne. État frontalier de l'Ukraine, la Moldova est en première ligne. Elle subit directement les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie et est elle-même exposée à des risques persistants de déstabilisation. Ces risques sont liés notamment à la situation en Transnistrie, où sont toujours stationnées des forces russes, mais également aux campagnes de désinformation, d'ingérence numérique, d'achat de votes et autres manipulations massivement menées par la Russie lors des récents scrutins électoraux.

L'accord proposé renforce les capacités de résilience, de résistance et de défense de la Moldova, ce qui constitue un enjeu majeur pour la stabilité régionale et pour la sécurité de notre continent. Nous voterons donc en faveur de ce texte, qui offre une base juridique claire, durable et opérationnelle à nos échanges avec la Moldova. Il s'agit du développement d'une coopération structurée dans de nombreux domaines : dialogue stratégique, formation, exercices conjoints, appui capacitaire, coopération en matière de renseignement, technologies de l'information

et soutien logistique. Il existe des perspectives concrètes et réelles pour nos industries, sachant que la Moldova est engagée dans la modernisation de ses forces armées, encore trop souvent équipées de matériel datant de l'ère soviétique.

Cet accord s'appuie aussi sur des cadres juridiques existants, comme le SOFA de l'OTAN *via* le partenariat pour la paix, ce qui garantit un équilibre respectueux des souverainetés de chacun. Enfin, ce texte n'emporte aucune charge nouvelle pour nos finances publiques.

Pour renforcer tout ce qui peut accroître la stabilité et la sécurité de notre voisinage et du continent européen au sens large, nous soutenons ce texte. La Moldova est un pays francophone et francophile, membre de la francophonie, ce que j'ai eu l'occasion de mesurer lors d'un récent déplacement à Chişinău, et membre de la Communauté politique européenne. Nous votons donc en faveur de cette ratification.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Comme souvent avec ce type d'accords, derrière les discours sur la coopération se profile aussi un approfondissement des relations industrielles et commerciales dans le domaine militaire. Parce que la région est instable, que la guerre en Ukraine se poursuit et que le conflit de Transnistrie demeure gelé, mais non résolu, la responsabilité de la France devrait être de contribuer à la désescalade et à la stabilité, et non d'ajouter un nouvel étage à l'engrenage militaire régional.

La République de Moldavie est constitutionnellement un État neutre. Pourtant, cet accord s'inscrit très clairement dans une trajectoire assumée de rapprochement militaire avec le bloc occidental, l'Union européenne, les États-Unis et l'OTAN. Il ne se limite pas à quelques échanges symboliques entre états-majors : il couvre la formation, les exercices conjoints, le renseignement militaire, les technologies de défense, le contrôle de l'espace aérien et l'encadrement juridique des personnels militaires dans le cadre de dispositifs liés au partenariat pour la paix de l'OTAN. Il n'a certes pas de clause de défense mutuelle mais il instaure un cadre durable pour la présence de personnel, la circulation d'équipements et l'approfondissement d'une coopération opérationnelle qui, *de facto*, vise à l'intégration progressive de la Moldavie dans l'architecture stratégique occidentale.

Pour La France insoumise, nous sommes contre l'élargissement de l'Union européenne à la Moldavie, pour des raisons de cohérence ainsi que pour des raisons stratégiques, comme c'est le cas pour l'adhésion de l'Ukraine, car les deux pays ne remplissent pas les critères. Nous sommes opposés à cet accord de défense qui s'inscrit dans une dynamique d'intégration revendiquée par le gouvernement de Maia Sandu, à laquelle nous nous opposons, les conditions mentionnées plus haut n'étant pas réunies. Cet accord participe de la stratégie nationale moldave de rapprochement avec les États-Unis et l'OTAN, ce à quoi nous nous opposons aussi. Sans nier la réalité des ingérences russes dont est victime la Moldavie, ce rapprochement dans le domaine militaire pourrait contribuer à créer les conditions d'une confrontation directe, volontaire ou non, avec la Russie, ce que nous voulons

absolument éviter. Je prends donc la décision, au nom de mon groupe, de voter contre ce projet de loi.

Mme Véronique Besse, rapporteure. Cet accord renforce le partenariat technique et politique qui existe déjà entre la France et la Moldova. Il apporte de la clarté et un cadre solide et ne fait qu'officialiser la coopération existante.

Monsieur Bigot, je comprends tout à fait les réserves que vous avez émises. Je rappellerai simplement qu'il s'agit d'un accord de coopération dans le domaine de la défense et non d'un accord de défense. Il n'existe donc pas de risque d'escalade. Je m'en suis assurée en auditionnant l'état-major des armées.

Par ailleurs, cet accord n'entraîne effectivement pas de charges nouvelles pour les finances publiques françaises.

M. le président Bruno Fuchs. Les collègues qui désirent intervenir ou poser des questions à titre individuel vont à présent le faire.

Mme Christine Engrand (NI). Le texte qui nous est soumis s'inscrit dans un contexte stratégique sensible, marqué par des tensions persistantes à l'Est de l'Europe et par la fragilité structurelle de la République de Moldova. Cet accord de coopération en matière de défense apparaît à première lecture comme un instrument utile pour accompagner un État qui cherche à consolider ses capacités, sans renoncer à sa neutralité. Il convient néanmoins de rappeler que cette coopération, si elle est présentée comme strictement technique et encadrée, participe d'un mouvement plus large de repositionnement géopolitique de la Moldova, désormais tournée vers l'Union européenne et ses partenaires occidentaux.

Madame la rapporteure, comment cet accord évalue-t-il à moyen terme le risque d'implication progressive de la France dans une zone de tension où la présence russe demeure significative ? Comment cet accord s'articule-t-il avec la stratégie globale de la France sur le flanc Est de l'Europe, notamment au regard de nos engagements au sein de l'OTAN et de l'Union européenne ? Enfin, disposons-nous d'une vision claire et chiffrée des coûts indirects que pourrait engendrer l'intensification de cette coopération ?

M. Nicolas Dragon (RN). La Moldova, ayant fait le choix de la neutralité dans les années 1990, s'est toutefois tournée vers l'Europe et a engagé une modernisation de ses forces armées reposant sur des financements et des partenariats extérieurs. Cela s'explique notamment par les ingérences de la Russie en Transnistrie, où sont stationnées des forces russes, ainsi que par sa dépendance au gaz et à l'électricité russes, qui l'a conduite à se rapprocher de l'Union européenne afin de sécuriser son approvisionnement énergétique.

L'accord signé le 7 mars 2024 prévoit une coopération dans de nombreux domaines militaires. Toutefois, il ne constitue pas un accord de défense et n'engage pas la France à intervenir en cas de conflit. Il s'inscrit dans une zone de forte instabilité où les risques d'escalade, même indirects, ne peuvent être écartés. Pour

le Rassemblement national, la politique étrangère et de défense de la France doit répondre aux intérêts nationaux, préserver notre souveraineté stratégique et éviter tout engagement susceptible d'entraîner notre pays dans des logiques d'escalade. Pouvez-vous nous assurer que, d'une manière ou d'une autre, même par le jeu des alliances, nous n'aurons pas d'engagement militaire de la France dans cette situation ?

M. Michel Guiniot (RN). Il est assez étonnant de conclure un accord de coopération dans le domaine de la défense avec un pays qui a proclamé sa neutralité en 1994. Le second alinéa de l'article 11 de la Constitution de la République de Moldova interdit la présence des troupes militaires des autres États sur son territoire. Or, l'article 5 de l'accord prévoit que la coopération peut prendre la forme d'entraînements et d'exercices communs. Comment ce genre d'opération respectera-t-il cette disposition constitutionnelle ? S'il ne fait aucun doute que cette coopération est nécessaire, comment pourra-t-elle prendre forme juridiquement sans constituer un soutien exclusif de la France aux forces armées moldaves ?

M. Jean-Louis Roumégas (EcoS). Je constate une similarité des positions du Rassemblement national et de La France insoumise sur cette question, avec une espèce de frilosité, que je qualifierais même de lâcheté, vis-à-vis de la Russie. Je suis allé en Moldavie et je considère que mes collègues oublient le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le peuple moldave est majoritairement proche de la France et veut se rapprocher de l'Europe.

M. Bertrand Bouyx (HOR). En 1918, la Moldavie a demandé son rattachement à la Roumanie : le pacte germano-soviétique l'a fait basculer en 1940 du côté de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS). Sans même demander une adhésion à l'Union européenne, la Moldova pourrait simplement demander son rattachement à la Roumanie.

M. Guillaume Bigot (RN). Il existe un point de convergence avec La France insoumise relatif à une inquiétude, puisque c'est un point très incandescent. Tous les stratèges vous diront qu'en dehors du corridor de Suwałki, ce contingent russe et cette concentration d'armes sont extrêmement dangereux. Nous partageons donc ce constat. Pour le reste, nous voterons pour l'accord et je ne vous laisserai pas dire que nous avons fait montre de la moindre lâcheté. Notre groupe a dénoncé de longue date les ingérences russes inacceptables, notamment dans les pays du Sahel.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NFP). Notre groupe votera contre ce texte. Je trouve assez mesquin de nous attaquer en se référant à notre position vis-à-vis de la Russie. La France insoumise refuse catégoriquement la surenchère, l'escalade et l'engrenage infernal qui mènent les États-nations à s'affronter militairement. Nous sommes de grands partisans de la paix.

Nous considérons que la République de Moldavie n'est pas prête à entrer dans l'Union européenne et nous ne le souhaitons pas. Nous considérons en outre

que l'accord existant est suffisant et nous ne voulons pas aller plus loin dans un engagement de coopération militaire ou de défense avec la Moldavie. Pourquoi ne pas plutôt alimenter des coopérations culturelles, civiles, linguistiques autour de la francophonie ? Il existe d'autres façons de coopérer et de soutenir la Moldova que cette coopération militaire à laquelle nous nous opposons, sans que cela fasse de nous des suppôts de la Russie. Nous ne voulons pas de la guerre et nous opposons à tout ce qui permet d'alimenter la guerre.

Enfin, je souhaite parler de la souveraineté peuple français qui, en 2005, s'est opposé au traité constitutionnel européen, qui s'oppose à l'élargissement de l'Union européenne et qui n'a jamais validé le retour dans le commandement intégré de l'OTAN. Il faut arrêter de parler de la souveraineté des autres en bafouant celle du peuple français.

M. Guillaume Bigot (RN). La Moldova est effectivement une extension de la Roumanie et les Moldaves sont des Roumains.

M. Jean-Louis Roumégas (EcoS). Je crois qu'il ne faut pas tomber dans la caricature. Il n'y a pas, d'un côté, des gens qui veulent la guerre avec la Russie et, de l'autre, des gens qui veulent la diplomatie. Ce discours est complètement faux. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est un principe : si les Moldaves décident de se rapprocher de nous, que culturellement ou sur le plan stratégique, nous ne devons pas leur tourner le dos. Ce discours qui consiste à leur tourner le dos est lu par ces peuples comme de la lâcheté, je le maintiens.

Prétendre que cela revient à se rallier à la position américaine et à la poursuite de l'OTAN est faux. Si nous voulons construire une alternative stratégique européenne, nous avons besoin de ces pays qui sont aux marches de l'Europe. Ce n'est pas seulement vrai pour les pays proches de l'ancienne Union soviétique, c'est vrai aussi pour la Turquie.

Mme Véronique Besse, rapporteure. Je rappelle une dernière fois qu'il s'agit d'un accord de coopération dans le domaine de la défense et non d'un accord de défense. J'ai eu l'assurance lors de l'audition de l'état-major des armées, avec des garanties opérationnelles et juridiques que cet accord ne faisait pas courir de nouveaux risques à nos soldats.

Madame Engrand, l'accord avec la Moldova est complètement différent de l'opération *Aigle* en Roumanie, où sont stationnés 1 300 soldats. Il s'agira ici de formation au coup par coup avec les soldats moldaves.

L'article 11 de la Constitution de la Moldova interdit effectivement une présence permanente mais pas une présence ponctuelle sur le territoire de celle-ci.

Enfin, le fait que la Moldova soit un État neutre ne signifie pas qu'elle n'a pas le droit de se défendre. La neutralité n'est pas synonyme de faiblesse.

M. Michel Guiniot (RN). Ma question ne portait pas sur la neutralité mais sur l'article 11 de la Constitution de la République de Moldova, qui interdit la présence de troupes militaires d'autres États sur son territoire. Cet État ne souhaite pas que des militaires d'un autre État puissent séjourner sur son territoire. C'est dans ce sens que je posais la question.

M. Pierres-Yves Cadalen (LFI-NFP). Je préférerais lorsque les écologistes étaient pacifistes.

Mme Véronique Besse, rapporteure. L'article 11 de la Constitution moldave dispose qu'il ne peut y avoir de présence permanente mais il peut y avoir une présence ponctuelle.

M. le président Bruno Fuchs. Il s'agit de forces qui ne sont pas des forces armées, mais des forces d'accompagnement et de formation pour la plupart.

*

Article unique (autorisation de l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense)

La commission adopte l'article unique non modifié.

L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.

TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

Le mercredi 8 avril 2026, à 11 heure, la commission examine pour avis le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense.

M. le président Jean-Michel Jacques. Certains d'entre vous pourraient s'étonner qu'on ait préféré « Moldova » à « Moldavie », mais Mme la rapporteure pour avis en explique clairement les raisons dès les premières pages de son rapport.

La Moldova est un petit pays, dont les forces armées sont limitées : on y dénombre 6 500 militaires. Cependant, depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie, elle constitue un enjeu stratégique pour la France et l'Europe, en raison de sa position géographique, entre la Roumanie et l'Ukraine.

Située à proximité immédiate des conflits – la ville ukrainienne d'Odessa par exemple n'est qu'à 60 kilomètres de la frontière –, elle subit très directement les conséquences de la guerre. Elle accueille plus de 100 000 réfugiés ukrainiens, son espace aérien est régulièrement violé par des drones ou des missiles russes et elle est l'objet d'une guerre hybride menée par la Russie, que la lecture de l'avis me conduit à qualifier de haute intensité.

Dans ce contexte, alors qu'elle est parallèlement confrontée à la sécession de la république autoproclamée et pro-russe de Transnistrie, à l'Est, la Moldova a décidé de moderniser ses forces armées.

Avec cet accord de coopération, la France, déjà très présente en Roumanie, sur le flanc est de l'Europe, entend participer à la modernisation des forces armées moldaves.

Mme Anna Pic, rapporteure pour avis. Vous avez souligné, monsieur le président, que l'accord fait référence à la république de Moldova et non de Moldavie, nom auquel nous sommes habitués. En effet, au cours des négociations qui ont précédé l'accord, la partie moldave a souhaité que le nom Moldova remplace celui de Moldavie, afin de distinguer l'État de Moldova de la Moldavie, région actuellement située en Roumanie. Or, l'exemple de la Macédoine le montre, de telles questions ont une grande importance dans l'imaginaire identitaire.

« Moldova » figure déjà dans certains de nos traités bilatéraux et plusieurs institutions internationales l'utilisent, aussi le Quai d'Orsay a-t-il accepté son emploi dans le texte qui nous occupe.

Je présenterai brièvement le contenu de l'accord, puis je préciserai dans quel contexte géopolitique et géostratégique il s'inscrit.

Composé d'un bref préambule et de vingt-quatre articles, l'accord du 7 mars 2024 entrera en vigueur à la date de réception par la partie moldave de la notification écrite de la France attestant de l'accomplissement de ses procédures internes d'approbation. Il se substituera alors à l'arrangement technique concernant une coopération bilatérale en matière de défense, signé à Paris le 15 juillet 1998 par les ministres de la défense français et moldaves. Ce dernier cessera alors d'être en vigueur.

Rédigé de manière réciproque, cet accord est conclu pour une durée indéterminée ; il peut être amendé à tout moment, par écrit, d'un commun accord entre la France et la Moldova ; tout différend relatif à son interprétation ou à son application sera réglé par voie de consultations.

Cet accord est d'une facture classique ; nombre de ses clauses se trouvent également dans d'autres accords comparables. Les stipulations y sont de deux ordres : certaines concernent la coopération elle-même ; d'autres, puisqu'il s'agit d'un accord réciproque, ont trait au statut des forces.

Les clauses relatives à la coopération organisent un cadre large, respectueux de la souveraineté des deux parties.

Les domaines dans lesquels la coopération peut se déployer figurent à l'article 4, dans une liste non exhaustive dont le champ est très vaste. Ceux visés par la lettre d'intention du ministre des armées français et du ministre de la défense moldave signée le 25 septembre 2023, qui a donné un nouvel élan à la coopération franco-moldave dans le domaine de la défense, y figurent en bonne place. Il s'agit de la formation du personnel militaire, du contrôle et de la gestion de l'espace aérien, de l'armement et de l'équipement de défense et de sécurité et du renseignement militaire.

Les formes que peut prendre la coopération sont également variées : elles vont des visites officielles et réunions de travail entre les autorités françaises et moldaves aux formations, cours et spécialisations, en passant par des entraînements et exercices communs ou des activités conjointes dans le cadre des programmes et initiatives de l'Otan et de l'Union européenne (UE).

Pour piloter et suivre cette coopération, la France et la Moldova ont choisi le dispositif de la commission mixte, habituellement utilisé pour les coopérations d'une certaine ampleur.

Je l'ai dit, le cadre de coopération respecte la souveraineté des deux parties. En effet, comme il est de tradition pour un accord réciproque, l'article 7 exclut, par principe, la participation à des opérations de maintien de l'ordre des forces moldaves sur le territoire français ou des forces françaises sur le territoire moldave.

Un accord de sécurité visant à protéger les échanges d'information auxquels cet accord donnera lieu est en train d'être négocié et devrait être signé prochainement.

Les personnels français et moldaves qui participeront à cette coopération se verront appliquer le régime prévu par l'accord de statut des forces à l'étranger de l'Otan (Sofa Otan). En effet, puisque la Moldova est partenaire pour la paix de l'Otan, son personnel est couvert par ce statut, comme l'est le personnel français. Nous sommes là en territoire connu ; les deux parties se sont bornées à compléter ou à simplifier certaines clauses. Dans un pays très proche d'une zone de conflit, il est essentiel de donner un cadre juridique protecteur aux personnels qui y mèneront des actions de coopération. De l'aveu même des personnes auditionnées, certains axes de coopération ne peuvent être mis en œuvre avant l'entrée en vigueur de cet accord, en particulier dans le domaine de la cyberguerre.

J'en viens au contexte.

Tout d'abord, la Moldova est un pays neutre. L'article 11 de sa Constitution de 1994 dispose que cette neutralité est permanente et que la Moldova n'admet pas la présence de troupes militaires d'autres États sur son territoire. Depuis la guerre du Dniestr en 1992, qui a opposé les forces moldaves aux forces sécessionnistes de Transnistrie appuyées par l'armée fédérale russe, les autorités moldaves ont fait de ce principe de neutralité l'interprétation suivante : en tant qu'état neutre, la Moldova ne devait pas développer de moyens dissuasifs de défense. En d'autres termes, la neutralité devait garantir la sécurité du pays du fait même de l'incapacité de celui-ci à se défendre contre toute attaque extérieure. N'ayant les moyens de menacer quiconque, la Moldova ne serait menacée par personne.

En conséquence, les forces armées moldaves ont été limitées à 6 500 militaires d'active, renforcés par 2 000 conscrits, pour une population résidente de 2,3 millions d'habitants, et le budget de la défense a fait l'objet d'un sous-investissement continu. En 2022, les crédits de l'armée moldave se montaient à 47,7 millions d'euros.

Cette doctrine a commencé à évoluer en 2015, après l'annexion de la Crimée par la Russie. Avec l'invasion de l'Ukraine, elle a connu un revirement de 180 degrés. Les autorités moldaves et une large partie de la population ont alors pris conscience que le statut d'État neutre ne constituait pas une protection effective contre les agressions conventionnelles et hybrides.

Et pour cause : depuis 2015, et plus encore depuis 2022, la Moldova est l'objet de tentatives massives de déstabilisation menées par la Russie. Dans le rapport pour avis, j'ai repris la formule d'une personne auditionnée : le « piano de la déstabilisation russe » – son clavier est d'une grande amplitude et le Kremlin n'hésite pas à jouer de plusieurs touches en même temps.

Vous l'avez indiqué, monsieur le président, la guerre hybride menée par la Russie en Moldova est de haute intensité. C'est vrai dans le domaine de

l'espionnage : la Moldova a expulsé de nombreux diplomates et fermé le centre culturel russe de Chişinău, la capitale moldave. C'est vrai dans le domaine conventionnel : plus de quarante drones et une dizaine de missiles russes ont violé l'espace aérien moldave depuis 2022. C'est vrai dans le domaine énergétique : la Russie a coupé le robinet du gaz en plein hiver 2022, alors que la Moldova était dépendante à 100 % du gaz russe et, depuis qu'elle est intégrée au réseau énergétique européen, la Russie a bombardé les lignes à haute tension ukrainiennes qui lui fournissent 80 % de son électricité. Enfin, c'est particulièrement vrai dans le domaine électoral : en 2024, pour les élections présidentielles et le référendum sur l'adhésion à l'Union européenne, la Russie a mis en place un vaste système de désinformation et un schéma d'achats de voix. Ce dernier a touché 5 % des électeurs et 10 % des votants, pour un coût estimé à 166 millions d'euros. Je peux d'autant plus attester la réalité des ingérences russes dans le domaine électoral que j'ai effectué une mission d'observation électorale en Moldova en 2024, dans le cadre de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

Dans ce contexte de déstabilisation tous azimuts, la Moldova a fait de l'adhésion à l'Union européenne une priorité constitutionnelle, l'appartenance à l'UE étant perçue comme une garantie de sécurité. De plus, dans sa nouvelle stratégie de sécurité nationale de 2023, elle a pour la première fois désigné la Russie comme la menace principale et elle a élaboré un plan de modernisation – en fait de complète reconstruction – de ses forces armées.

Soyons clairs : sans soutien extérieur, les autorités moldaves ne pourront atteindre l'objectif de porter l'effectif de leurs forces à 8 500 hommes et femmes d'ici à 2030 et d'en faire une réelle force de dissuasion d'ici à 2035, en y consacrant 1 % du PIB.

C'est pourquoi la Moldova a obtenu une aide massive de l'UE, dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix (FEP). De 2021 à 2025, elle a bénéficié de 197 millions d'euros pour, notamment, financer le renouvellement de son parc de transport de troupes blindées et mettre en place des systèmes de défense aérienne à courte portée.

Par ailleurs, plusieurs pays européens ainsi que les États-Unis consentent des dons pour contribuer à la modernisation des forces moldaves.

C'est dans ce cadre que la Moldova, qui considère la France comme son premier partenaire stratégique après la Roumanie, a demandé notre coopération dans le domaine de la défense. Dans un premier temps, celle-ci s'est déployée en application de la lettre d'intention de 2023. D'après les auditions que j'ai menées, les premiers résultats sont très positifs, au-delà même de l'achat d'un radar Thales Ground Master 200, livré et opérationnel. Les états-majors travaillent bien ensemble ; le diagnostic sur les besoins moldaves est partagé, en particulier dans le domaine de la défense sol-air et, dans le domaine du renseignement, les autorités moldaves sont considérées comme bénévoles.

Pour conclure, cet accord vient compléter notre engagement dans la défense du flanc est de l'Alliance atlantique ; il concerne un pays qui n'a pas vocation à entrer dans l'Otan mais qui pense que l'Union européenne défendra ses membres si l'un d'entre eux vient à être attaqué. Je ne peux donc qu'y donner un avis favorable.

Je remercie chaleureusement l'administrateur qui m'a accompagnée dans la rédaction de ce rapport pour avis ; j'apprécie tout particulièrement sa compétence.

M. le président Jean-Michel Jacques. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. José Gonzalez (RN). L'accord qui nous est soumis reprend l'esprit d'accords similaires et pose un cadre juridique plus clair pour des coopérations qui pouvaient déjà exister de manière diffuse. Surtout, il donne de nouveaux objectifs à notre relation bilatérale avec la Moldova. Sur la formation et l'entraînement des militaires moldaves comme sur l'échange de Retex (retour d'expérience) et de renseignements, nous n'avons rien à dire, aussi voterons-nous le présent projet de loi.

Permettez-moi cependant quelques remarques.

Cet accord bilatéral s'inscrit dans la continuité d'un partenariat de défense et de sécurité signé par l'Union européenne et la Moldova en 2024. Au RN (Rassemblement national), nous avons la conviction que les coopérations en matière de défense sont nécessaires, mais ce n'est pas à Bruxelles de donner le tempo. Une fois de plus, son objectif est de s'ingérer dans un domaine qui n'est pas le sien. Si la France s'engage aux côtés de la Moldova, c'est parce que cela sert ses intérêts, et non les projets d'élargissement de l'Union européenne poussés par les technocrates, dont les récentes ingérences en matière de défense et de sécurité ont réussi à énerver même la Macronie – c'est dire !

De notre point de vue, les choses sont claires : oui à la coopération, quand elle répond à une logique stratégique et opérationnelle ; non à un nouvel élargissement de l'Union européenne. Cela dépasse le seul cas de la Moldova.

Par ailleurs, la Moldova fait face à des enjeux de défense majeurs, en raison de la situation de la Transnistrie et des actions hybrides que mène la Russie. On y retrouve tous les défis que nos armées se préparent à relever : cyberattaques, lutte informationnelle, tensions sur les ressources énergétiques, mobilisation des minorités pro-russes.

Dans ce contexte, l'accord bilatéral, comme le partenariat signé dans le cadre de la PSDC (politique de sécurité et de défense commune), prévoit la modernisation des forces armées moldaves, y compris de leur armement et de leur équipement. Avez-vous identifié des possibilités de coopération avec la BITD (base industrielle et technologique de défense) française ? Nous supposons que les concurrents américains et – au hasard – allemands sont intéressés, puisque Berlin a déjà livré à la Moldova ses véhicules blindés de transport de troupes Piranha III.

Autrement dit, cet accord, outre son intérêt militaire, ouvre-t-il des débouchés à notre BITD, pour laquelle l'export est indispensable ?

Mme Anna Pic, rapporteure pour avis. Cet accord n'est pas guidé par Bruxelles. La relation avec la Moldova a été relancée dès 2020. C'est un pays très francophile et francophone ; ces dernières années, les rapprochements ont été continus.

La Moldova a bénéficié de fonds européens pour mettre à niveau sa défense ; c'était indispensable. L'accord de 2024 est intervenu pour cette raison.

Elle n'a pas souhaité entrer dans l'Union européenne en réaction à l'agression russe seulement ; il s'agit d'un choix politique réfléchi, qui a notamment fait l'objet d'un débat lors des dernières élections présidentielles. Les résultats des élections témoignent, sur ce point, de l'esprit de la population : non seulement Maia Sandu a été réélue, non seulement le référendum a exprimé une volonté d'intégration européenne, mais de plus Maia Sandu a été dotée d'une majorité confortable. Cela signifie que les Moldaves voient dans l'axe européen la garantie d'un développement économique et social dont ils ont besoin : c'était le pays le plus pauvre du flanc est et, désormais, il bénéficie de l'apport de l'Union européenne et de ses relations avec elle. Par ailleurs, parce qu'à ce jour ils ne souhaitent toujours pas entrer dans l'Otan, l'UE représente une garantie de dissuasion contre une éventuelle attaque du voisin russe.

S'agissant de la BITD, les Moldaves nous ont fait part de leur volonté de travailler d'abord de manière approfondie sur les chaînes de production. Toutefois, des possibilités existent, le radar Thales l'a montré. Il y en aura d'autres, avec le transport de troupes par exemple, ou le missile de défense Mistral. Cependant, vous avez vu le budget de la Moldova : il n'est pas extensible, en particulier sans partenariats.

Ce qui est sûr, c'est qu'eux aussi voient dans cet accord une chance. Leur base industrielle est mince, mais ils souhaitent que sa chaîne de production puisse contribuer à l'effort.

M. Yannick Chenevard (EPR). Ce projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et la république de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense mérite à nos yeux un soutien très clair.

Tout d'abord parce que cet accord s'inscrit dans un contexte sécuritaire régional particulièrement dégradé. Depuis février 2022, la Moldova subit directement les contrecoups de la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine. À cette vulnérabilité s'ajoute la question de la Transnistrie. La situation est marquée par les tentatives de déstabilisation et les pressions hybrides exercées par Moscou. Signer cet accord, c'est soutenir un partenariat européen directement exposé, et donc contribuer concrètement à la stabilité de notre continent.

Ensuite, il faut soutenir cet accord parce qu'il offre un cadre juridique complet et cohérent à une coopération bilatérale de défense qui a changé d'échelle. Cette coopération reposait sur des bases devenues trop limitées au regard des besoins actuels. Le nouveau texte permet désormais d'encadrer plus solidement la présence des personnels, les activités de coopération, la formation, les échanges d'expertise ainsi que le statut des forces dans les deux pays. Il apporte la sécurité juridique et la lisibilité politique nécessaires à une relation appelée à se renforcer.

Enfin, cet accord répond à un enjeu très concret d'amélioration des capacités des forces moldaves. La Moldavie a engagé une modernisation de son appareil de défense, ses équipements restants encore largement hérités de la période soviétique. La France accompagne déjà ce mouvement et l'accord permettra de prolonger cet appui dans un cadre plus structuré, au service de la souveraineté moldave et de la sécurité européenne.

Pour toutes ces raisons, parce qu'il renforce un partenariat fragile, parce qu'il consolide notre coopération de défense et parce qu'il contribue à la stabilité du continent européen, le groupe EPR votera en faveur de ce projet de loi.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). La situation de la république de Moldova appelle évidemment toute notre attention et, au nom de mon groupe, je remercie la rapporteure pour avis ainsi que l'administration de la commission pour ce travail.

Ce pays se trouve dans une position géopolitique particulièrement sensible, entre l'Union européenne, la Roumanie et l'Ukraine. Il est marqué à la fois par le conflit gelé en Transnistrie et par des ingérences dans ses processus démocratiques. Personne ici ne nie ces réalités ni les vulnérabilités qu'elles induisent.

L'accord qui nous est soumis s'inscrit cependant dans une trajectoire politique plus large, celle d'un rapprochement accéléré avec l'Union européenne et avec l'Otan. Or nous considérons que ce rapprochement présente plusieurs difficultés. D'abord parce qu'il anticipe une intégration politique et stratégique qui reste très largement inaboutie. Les conditions d'une adhésion à l'Union européenne en matière sociale, économique et institutionnelle ne sont pas réunies et ne peuvent être contournées par des accords sectoriels. Ensuite, parce que le renforcement de la coopération militaire – même sous une forme présentée comme technique ou encadrée – contribue à inscrire la Moldavie dans une logique de blocs, ce qui crée un risque réel d'escalade dans une région déjà fortement déstabilisée.

Dans ce contexte, et sans ignorer les besoins de sécurité de la république de Moldova, nous appelons à une approche plus équilibrée qui privilégie avant tout la désescalade et la souveraineté réelle des peuples, ainsi que des coopérations fondées sur des critères plus clairs et plus stables.

Pour toutes ces raisons, le groupe que je représente est très réservé vis-à-vis de ce texte.

Mme Anna Pic, rapporteure pour avis. Je souhaite revenir sur l'idée selon laquelle il s'agirait d'un pas vers l'adhésion à l'Union européenne et à l'Otan.

Je le répète : les autorités moldaves ont bien spécifié qu'elles n'avaient pas l'intention de demander à entrer dans l'Otan, même si elles accueillent un certain nombre de dispositifs de l'Alliance sur leur territoire. Quant à l'Union européenne, elle leur apparaît comme un projet qui ne se résume pas à un partenariat stratégique et de défense. Cela correspond à un projet politique qu'ils défendent à travers un certain nombre d'éléments et qui va au-delà des aspects commerciaux ou de l'appartenance à un bloc.

Cet accord permet évidemment un rapprochement entre la France et la république de Moldova en matière de défense, mais il est loin de contribuer à une escalade. La république de Moldova a traité le dossier de la Transnistrie par la diplomatie et le dialogue, ce qui a permis de réintégrer progressivement cette région sécessionniste par le biais de liens économiques et de partenariats. Tout cela a finalement permis d'aboutir à une plus grande cohésion.

Bien entendu, la Transnistrie pourrait redevenir un problème et une source de déstabilisation de la Moldova si le front ukrainien proche de la côte céda face à la Russie. Le soutien à l'Ukraine est donc la condition pour que la Moldova puisse continuer à cheminer par la voie démocratique vers l'adhésion souhaitée à l'Union européenne.

Les relations extrêmement étroites et continues de la république de Moldova avec la Russie – à travers la Transnistrie, mais pas seulement – permettent à ses gouvernants d'entretenir un dialogue constant avec les Russes. Ils ont des liens culturels avec la Russie, où vivent des Moldaves. On ne peut pas dire que notre partenariat avec la Moldavie contribue à une escalade militaire. Les Moldaves savent en effet fort bien qu'ils ne pourront pas faire face à la Russie avec une armée de 8 500 hommes. En revanche, leurs capacités de négociation, d'échanges et de diplomatie peuvent contribuer à une désescalade.

M. Thierry Sother (SOC). Avec une frontière terrestre de 939 kilomètres avec l'Ukraine, la Moldavie se situe à l'orée de la partie orientale de la zone Schengen. Sa position géographique la place directement face à la stratégie russe, non seulement en Ukraine mais également lorsqu'elle tente d'attirer des pays de l'Europe de l'Est. Le pays a pourtant confirmé plusieurs fois sa trajectoire européenne, tant par sa diplomatie que par ses choix électoraux.

Cela a été le cas en 2024, avec l'inscription dans sa Constitution de l'objectif d'intégration à l'Union, votée à une courte majorité lors d'un référendum, puis lors de la réélection de Maia Sandu à la présidence de la République. Ce choix a été confirmé à la fin de l'année dernière, puisque le parti de la présidente pro-européenne est arrivé largement en tête lors d'un scrutin marqué par de nombreuses ingérences russes.

Les autorités avaient alerté dès le début de l'année dernière au sujet de réseaux organisés pour déstabiliser le pays. Ces ingérences sont difficiles à imaginer tant elles ont été intenses : contenus de désinformation en ligne partagés par des influenceurs rémunérés ou des bots, comme en Roumanie ; achat à très grande échelle de votes par Ilan Șor, oligarque pro-russe en fuite qui a visé plus de 300 000 électeurs moldaves ; concentration des efforts sur la Moldova dès avril 2025 par le réseau Storm-1516, que nous avons aussi eu à subir. Les autorités ont même procédé à 250 perquisitions pour démanteler un réseau soutenu par le renseignement militaire russe, constitué de Moldaves formés en Serbie aux tactiques violentes contre la police.

Madame la rapporteure pour avis, je vous remercie chaleureusement pour votre avis important sur ce projet de loi, que le groupe Socialistes votera.

Pourriez-vous préciser ce que cet accord entre la France et la Moldavie prévoit en matière de renseignement ?

Mme Anna Pic, rapporteure pour avis. Je ne suis évidemment pas trop entrée dans les détails sur le renseignement dans le rapport. C'est un choix. Mais le renseignement est en effet l'une des priorités de l'accord, conformément à un diagnostic partagé entre les France et la Moldova.

Le radar fourni par Thales permet d'accroître les capacités de protection et de renseignement.

En outre, la bonne connaissance de la Russie par les Moldaves et les liens qu'ils ont avec les Russes permettent d'accéder à des renseignements dont nous ne disposerions pas autrement. Le cadre fixé par l'accord était absolument essentiel pour que les échanges d'informations aient lieu dans un cadre juridique convenable.

M. Jean-Louis Thiériot (DR). Sans grand suspense, notre groupe soutiendra cet accord. Il répond à un enjeu géopolitique sur le flanc est tout en étant une manière de montrer le soutien que nous apportons à une démocratie victime d'ingérences de toute nature.

J'aurai deux questions pour alimenter notre réflexion et pour mon instruction personnelle.

Je suppose que la neutralité de la Moldavie est d'ordre constitutionnel. Quelles sont les conditions requises pour modifier la Constitution ? Y a-t-il un lien entre cette neutralité et des conventions internationales ? Le statut de neutralité de l'Autriche a par exemple été adopté en 1955, mais il s'agissait également d'une condition figurant dans l'accord qui permettait le départ des Soviétiques. En est-il de même en Moldavie, d'une manière ou d'une autre ?

Vous pourrez répondre à ma deuxième question grâce à votre expérience du terrain, puisque vous vous êtes rendue sur place. La république de Moldova est ce territoire incertain – l'ancienne Bessarabie, à la fois russe et roumaine – qui fait

partie des terres de sang fracturées par l'histoire. Une partie de la population de la république de Moldova exige-t-elle son rattachement à la Roumanie, ou bien est-ce seulement la houle de l'histoire ?

Mme Anna Pic, rapporteure pour avis. La neutralité moldave figure en effet dans la Constitution ; Dans une décision de 2017, la Cour constitutionnelle moldave a eu l'occasion d'en rappeler les contours. Cette neutralité n'est donc pas liée à un accord international, mais son interprétation a évolué en raison de la situation, les Moldaves ayant constaté qu'ils étaient victimes d'attaques. Ils ont dès lors considéré qu'ils devaient pouvoir surveiller leur ciel et avoir une défense capable de protéger leur neutralité – ce qui, compte tenu du contexte stratégique, est un peu difficile avec du matériel des années 1980.

La question du rattachement à la Roumanie revient régulièrement. Environ un tiers de la population ressent un véritablement attachement pour ce pays ; mais cette éventualité a peut-être également été utilisée pour nous envoyer un signal lors des négociations en cours sur l'adhésion à l'Union européenne.

Mme Geneviève Darrieussecq (Dem). On nous demande simplement d'approuver cet accord bilatéral de défense. Mon groupe l'approuve bien sûr largement.

Si on peut aider des pays à protéger leur neutralité et faire en sorte de les aider à défendre leur territoire face à des agressions de tous types – y compris des ruptures provoquées d'approvisionnement énergétique –, je crois qu'il faut le faire. Nous devons soutenir tous ces petits pays – 2,5 millions d'habitants, c'est peu – pour qu'ils défendent leur existence et fassent vivre leur démocratie.

Nous approuverons donc complètement cet accord bilatéral de défense. Je n'ai pas de question particulière car les explications de la rapporteure pour avis étaient exhaustives.

M. Michel Criaud (HOR). Depuis l'agression de l'Ukraine par la Russie, en février 2022, la république de Moldova se trouve en première ligne des tensions qui déstabilisent le flanc est de l'Europe. Enclavée entre l'Ukraine et la Roumanie, cette république est un État sous pression constante. Malgré sa neutralité constitutionnelle, elle a fait le choix du rapprochement européen en ouvrant des négociations d'adhésion avec l'Union européenne en juin 2024. La France, cofondatrice de la plateforme internationale de soutien à la Moldova, s'est engagée à ses côtés dès le début de ce processus.

Renforcer notre coopération de défense est un acte de politique étrangère cohérent avec notre engagement plus large pour la sécurité européenne sur le flanc est. L'accord signé le 7 mars 2024 s'inscrit donc dans un contexte de développement de la coopération militaire entre nos deux pays, ce qui implique de rénover le cadre juridique de la coopération bilatérale dans le domaine de la défense. Ce nouvel accord définit les domaines et les formes de la coopération. Il instaure

également une commission mixte annuelle chargée de la piloter et règle avec précision les questions pratiques relatives au statut des forces.

De plus, l'accord conforte notre rôle de puissance d'équilibre en Europe orientale, valorise les engagements pris par la France vis-à-vis de la république de Moldova et, enfin, offre aux armées françaises le cadre juridique nécessaire pour poursuivre et amplifier une coopération déjà bien engagée.

C'est également une occasion de soutenir concrètement la modernisation des forces armées moldaves et donc la résilience d'un État qui a choisi l'Europe.

Pour toutes ces raisons, le groupe Horizons & indépendants votera bien évidemment pour ce projet de loi.

Mme Anna Pic, rapporteure pour avis. Je suis très heureuse de voir que mon avis est largement partagé, même s'il ne l'est pas unanimement. Je crois que ce petit pays est aussi un atout pour notre défense nationale. Nous avons besoin de telles coopérations sur le flanc est. Elles ne s'inscrivent pas dans la perspective d'élever un mur face à un autre bloc, mais correspondent à une volonté de coopération – notamment pour bénéficier du retour d'expérience dans le domaine des ingérences électorales.

Nous avons également beaucoup à apprendre de la manière avec laquelle les Moldaves ont su reconstruire une relation et créer de la cohésion avec la république sécessionniste de Transnistrie. Je vous invite à vous intéresser à l'histoire moderne de ce petit pays et à la façon dont il fait face au gigantisme proche de la Russie.

Article unique : *Autorisation de l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 7 mars 2024*

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi sans **modification**.*

**ANNEXE 1 :
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 7 mars 2024, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

- **Mme Dominique Waag**, ambassadrice de France en République de Moldova ;
- **M. Michaël Roux**, ambassadeur pour le partenariat oriental et la mer Noire ;
- **Mme Valeria Manzione**, conseillère juridique, mission des accords et des traités, direction des affaires juridiques ;
- **M. Alexandre Joao**, rédacteur Moldova, sous-direction de la Russie et de l'Europe orientale, direction de l'Europe continentale direction générale des affaires politiques et de sécurité.

- **Ministère des Armées et des anciens combattants**

- **État-major des Armées**

- **Contre-amiral Yannick Bossu**, chef de la division euratlantique ;
- **M. Gabriel Kuc**, chargé de mission Moldova ;
- **Colonel Vincent Moussu**, relations avec le Parlement.

- **Secrétariat général pour l'administration**

- **M. Thomas Charpentier**, adjoint au sous-directeur du droit international et européen, direction des affaires juridiques ;
- **Mme Maéva Obiang Ndong**, conseillère juridique, bureau du droit international public général, sous-direction du droit international et européen, direction des affaires juridiques.

ANNEXE 3 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE
POUR AVIS

• **Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :**

- **S.E. Mme Dominique Waag**, ambassadrice de France en République de Moldova ;
- **Mme Valeria Manzione**, conseillère juridique, mission des accords et traités, direction des affaires juridiques ;
- **M. Alexandre Joao**, rédacteur Moldavie, sous-direction de la Russie et de l'Europe orientale, direction de l'Europe continentale, direction générale des affaires politiques et de sécurité ;
- **Mme le Commandant Estelle KATSANIS**, direction de la coopération de sécurité et de défense, direction générale des affaires politiques et de sécurité.

• **Ministère des Armées et des anciens combattants :**

○ **Secrétariat général pour l'administration :**

- **M. Thomas Martial**, adjoint au chef du bureau du droit international et européen, sous-direction du droit international et européen, direction des affaires juridiques du ministère des Armées ;
- **M. Jean Mazel**, conseiller juridique au bureau du droit international public général, sous-direction du droit international et européen, direction des affaires juridiques du ministère des Armées.

○ **État-major des armées :**

- **M. Gabriel KUC**, chargé de mission Moldavie.

○ **Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des Armées :**

- **Mme la Colonelle Florence Skrlj**, Attachée de défense à l'ambassade de France en République de Moldova ;
- **M. le Colonel Patrick Bryant**, adjoint au chef de service Europe, Amérique du Nord et action multilatérale ;
- **M. Louis Charlon**, chargé de mission Moldavie, service Europe, Amérique du Nord et action multilatérale ;
- **Mme Patricia Lewin**, déléguée pour le rayonnement.

- **Ministère des Affaires étrangères de Moldova :**

- **S.E. Mme Corina CĂLUGĂRU**, ambassadrice de la République de Moldova en France ;
- **Mme Oxana Paduraru**, conseillère à l’ambassade de la République de Moldova en France.

- **France Médias Monde – Zoom Moldova :**

- **Mme Marie-Christine Saragosse**, présidente-directrice générale de France Médias Monde ;
- **Mme Ina Dumitrache**, directrice-adjointe de Radio France Internationale România ;
- **M. Ovidiu Nahoi**, rédacteur en chef de Radio France Internationale România.

- **Chercheurs :**

- **M. Nicolae Popescu**, ancien Vice-premier ministre et ancien ministre des affaires étrangères de Moldova, ancien député, *Programme Co-Director & Distinguished Policy Fellow* à l’*European Security European Council on Foreign Relations* ;
- **M. Florent Parmentier**, chercheur associé à l’Institut Jacques Delors (Centre Grande Europe), Secrétaire général du centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF).