GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

467 chaussée de Louvain
B – 1030 Bruxelles
Tél. : +32 (0)2 241 84 20
Fax : +32 (0)2 245 19 33
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messager de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

NOTE D'ANALYSE – 15 décembre 2015

SANTOPINTO Federico. *Armes et diplomatie en Ukraine à l'ombre de la crise syrienne*. Note d'Analyse du GRIP, 15 décembre 2015, Bruxelles.

http://www.grip.org/fr/node/1900

NOTE D'ANALYSE

Armes et diplomatie en Ukraine à l'ombre de la crise syrienne

Par **Federico Santopinto**

15 décembre 2015

Résumé

Faut-il envoyer des armes en Ukraine, pour soutenir les autorités de Kiev face aux rebelles séparatistes pro-russes du Donbass, et donc face à la Russie ? Depuis que l'Est ukrainien a sombré dans la guerre, les pays occidentaux divergent sur cette question. Le débat, alimenté par des concepts ambigus tels que celui d'« armes non létales » ou d'« armes létales défensives », apparait ainsi comme confus.

Cette Note d'Analyse a pour objectif de faire le point sur ce qui est dit et ce qui est fait dans le cadre de ce dossier épineux, que la crise syrienne aura rendu encore plus compliqué.

Abstract

Arms and diplomacy in Ukraine in the shadow of the Syrian crisis

Should arms be sent in Ukraine, to support the authorities in Kiev against pro-Russian separatists in the Donbass, thus against Russia? Since war erupted in Eastern Ukraine, Western countries are nurturing diverging points of view on this issue. The debate, fuelled by ambiguous concepts such as "non-lethal weapons" or "defensive lethal weapons", therefore appears to be confusing.

This Analysis aims at taking stock of what is said and done about this thorny issue, made even more complicated by the Syrian crisis.

Introduction

Depuis que l'Ukraine est entrée en guerre, une question hante les chancelleries d'Europe et des États-Unis : faut-il armer le gouvernement de Kiev face aux séparatistes pro-russes du Donbass ? Formellement, aujourd'hui aucune disposition internationale ne l'empêcherait. Pourtant, au début de la crise, l'Union européenne (l'UE) avait envisagé de prendre des mesures restrictives en la matière.

Lorsque, en février 2014, le sang des manifestants de Maidan avait commencé à couler, l'UE s'était empressée d'adopter des mesures visant à limiter les transferts d'armes vers l'Ukraine[1]. Juridiquement aucun embargo n'avait néanmoins été décrété. Dans une déclaration datée du 20 février 2014, le Conseil des Affaires étrangères de l'UE s'était contenté de demander que les États membres réévaluent attentivement leurs éventuelles exportations d'équipements militaires vers le régime du président pro-russe de l'époque, Victor Ianoukovytch, en s'inspirant scrupuleusement des principes établis par Position commune européenne en la matière[2].

Mais une autre mesure plus ferme avait aussi été annoncée : celle de suspendre l'envoi de matériel susceptible d'être utilisé à des fins de répression policière[3]. Formellement, une telle décision aurait dû être suivie par l'adoption d'un règlement contraignant, détaillant le matériel visé. Toutefois, deux jours après l'adoption de la déclaration européenne, et alors que son encre n'avait pas encore séché, le régime pro-russe ukrainien s'effondrait, cédant la place à un gouvernement pro-occidental. Ce bouleversement inattendu explique sans doute pourquoi l'UE n'adoptera finalement aucun règlement pour suspendre les transferts d'équipements de répression : cette mesure, qui avait pour cible l'administration Ianoukovytch, n'avait plus lieu d'être après son départ.

Ainsi, lorsque l'Ukraine s'enfonce dans la guerre civile quelques mois plus tard (avril 2014), le pays n'est soumis à aucune restriction en matière d'armement. Pourtant, la question relative à l'opportunité politique d'envoyer des armes au nouveau gouvernement issu de la révolte de Maidan est loin d'être tranchée. Les Européens se divisent à ce sujet, comme souvent lorsqu'ils doivent faire face à une crise majeure. Mais cette fois-ci, des sons de cloche discordants résonnent aussi à Washington, ce qui est moins habituel. Décryptage.

1. Des « armes non-létales » … ou « à létalité ambigüe »

Malgré le caractère européen du conflit ukrainien, le débat relatif à la possibilité de transférer des armes à Kiev provient essentiellement de l'autre rive de l'Atlantique. Dès

1. GRIP – Base de données sur les embargos d'armes : http://www.grip.org/fr/node/1715.
2. L'UE dispose d'une Position commune établissant une série de critères qui doivent inspirer les États membres lorsqu'ils exportent des armes hors UE (respect des droits de l'homme, risques de détournements, impact sur la stabilité régionale…). L'interprétation de ces critères et la conséquente décision d'octroyer des licences d'exportation d'armes demeure néanmoins une compétence exclusive des États membres. Pour plus de précisions, voir la *Position commune 2008/944/PESC* sur les exportations d'armements.
3. Communiqué de presse du Conseil de l'Union européenne concernant l'Ukraine du 20 février 2014, 6767/14.

le mois de mars 2014, après l'annexion de la Crimée par la Russie, la question est abordée de front à Washington[4]. Les prises de position ne font toutefois guère l'unanimité au sein de l'*establishment* américain : certains réclament des armes pour l'ex-république soviétique, d'autres freinent.

Durant l'automne 2014, face à la crise naissante dans le Donbass, la question devient plus pressante. Le Congrès discute alors une loi devant identifier le type d'aide que les États-Unis doivent fournir à Kiev. Finalement, un compromis est arrêté le 18 décembre 2014, lorsque le président des États-Unis appose son tampon sur l'« Ukraine Freedom Support Act ». Parmi les mesures adoptées en soutien à Kiev, les députés et sénateurs américains autorisent officiellement leur Président à fournir au gouvernement ukrainien des « articles de défense » ainsi que des formations militaires[5]. Les parlementaires américains vont jusqu'à suggérer quels types d'armes pourraient être transférées. En dégageant un budget de 350 millions d'euros sur trois ans (2015, 2016 et 2017), ils proposent, entre autre, d'envoyer à Kiev :

- des missiles anti-char,
- des radars de contrebatterie permettant de localiser le point de départ de missiles et/ou tirs d'artillerie,
- des drones de surveillance tactique,
- du matériel de communication et de commandement,
- des munitions et
- et des véhicules blindés.

Bien entendu, l'« Ukraine Freedom Support Act » n'impose rien à l'administration américaine, mais se borne à lui conférer, budget à la clé, la possibilité de soutenir l'Ukraine militairement quand et si elle l'estime nécessaire (en suggérant, le cas échéant, le type d'aide et de matériel à fournir). Bref, les parlementaires américains ont délégué à la présidence une grande marge de manœuvre dans un dossier extrêmement délicat. Et, par la même occasion, ils ont envoyé un message clair aux autorités russes, un message qui a plutôt l'allure d'un avertissement : l'administration américaine a carte blanche en matière de transferts d'armes, rien n'est à exclure à ce propos.

Malgré les sollicitations du Congrès, le président Obama décide d'abattre graduellement ses cartes, en faisant preuve de retenue. Il opte ainsi pour l'envoi à l'Ukraine d'une « aide militaire non létale », tout en ne fermant pas la porte à la possibilité de fournir à Kiev des armes létales, si elle le jugeait nécessaire dans le futur.

Un tel choix, cependant, ne fait pas l'unanimité parmi les alliés européens. Certains pays (notamment la Pologne, le Royaume-Uni et la Lituanie) s'alignent sur la position de Barak Obama, qu'ils auraient sans doute souhaitée plus ferme. D'autres par contre (comme la France, l'Allemagne, l'Italie et la Slovaquie) affichent leur opposition à toute forme de soutien militaire vis-à-vis de Kiev, fût-il limité à des armes non létales. Bref, l'UE se retrouve désunie sur ce point, malgré la cohésion dont elle avait fait preuve en adoptant des sanctions contre la Russie.

Au début de l'année 2015, l'aide militaire non létale commence à arriver en Ukraine. Elle se matérialise principalement par l'envoi d'instructeurs militaires et de matériel. En

4. « Sen. McCain: Ukraine Needs U.S. Military Aid After Crimea Vote », *The Wall Street Journal*, 16 mars 2014.

5. 113th Congress (2013-2014) of the United States, « Ukraine Freedom Support Act of 2014 - H.R.5859 », Section 6.

termes de formation militaire, les États-Unis surtout, mais aussi le Royaume-Uni, la Pologne et le Canada, ont décidé de déployer à partir de mars 2015 plusieurs centaines d'instructeurs (300 seulement pour les États-Unis, 200 pour le Canada), en provoquant la colère de Moscou. Dans cette même optique, la Pologne et la Lituanie ont en outre relancé un projet datant de 2007, qui consiste à créer, avec l'Ukraine, une brigade conjointe forte de 4 500 hommes[6]. Cette nouvelle brigade doit théoriquement être formée à des opérations onusiennes de maintien de la paix, et ne serait donc pas impliquée dans le conflit qui sévit dans l'Est du pays. Toutefois, le fait que, après 8 ans d'immobilisme, ce projet ait été subitement ressuscité (la brigade pourrait désormais être opérationnelle dès les premiers mois de 2016) demeure un fait hautement symbolique.



AT 105 Saxon (source : Armyrecognition.com)



Humvee (source : genius.com/936984)

Quant au matériel fourni, il concerne, entre autre, des systèmes anti-mines (USA), des véhicules de transport de troupes AT-105 Saxon non armés (R-U), des viseurs nocturnes (R-U et Canada), des systèmes GPS (R-U)[7] et des véhicules blindés Humvee non armés (USA)[8]. Enfin, et surtout, une trentaine de radars de contrebatterie au rayon d'action limité (10 kilomètres environ) est aussi fourni aux Ukrainiens par Washington au début de l'année 2015[9].

La « non-létalité » de ces équipements, toutefois, demeure un concept relatif. Les centaines d'instructeurs militaires déployés se sont vu attribuer des tâches diverses, parmi lesquelles la formation tactique des forces régulières ukrainiennes, qui sont impliquées dans les combats du Donbass. Quant aux véhicules blindés, bien qu'envoyés sans armes, ils peuvent évidemment être facilement équipés de tourelles et de mitrailleuses par l'armée ukrainienne. C'est le cas des AT-105 Saxon, qui ont été pourvus de mitrailleuses produites par l'entreprise ukrainienne Mayak dès le mois suivant leur réception (février 2015)[10]. Pour ce qui concerne les Humvee fournis par les États-Unis (qui en fait disposent déjà de tourelles blindées), ils ont été conçus pour pouvoir transporter, le cas échéant, des missiles anti-char Tow, que Kiev réclame depuis des mois[11]. Bref, bien que formellement non létaux, ces équipements peuvent facilement être transformés en armes létales.

La non-létalité des radars de contrebatterie transférés par les États-Unis en Ukraine pose, elle aussi, question. Ces systèmes permettent certes de localiser l'origine des tirs ennemis

6. Voir *Europe Diplomatie & Défense* du 27 juillet 2015.
7. UK Ministry of Defence, « Defence Secretary Announces further UK Support to Ukrainian Armed Forces », 6 mars 2015.
8. « Ukraine Receives First Batch of US Humvees », *Defense News*, 25 mars 2015.
9. US Department of Defence, « U.S. Delivers Radar Systems to Ukraine », 21 novembre 2014. Daniel Wasserbly, « US general: LCMR radars working well for Ukraine », *Jane's Defence*, 17 mars 2015.
10. Army Recognition, « Second and final batch of AT-105 Saxon APC arrived to Ukraine », 22 juin 2015.
11. Comme la photo l'indique, en effet, l'inclinaison de la partie arrière des Humvee doit permettre de placer des missiles Tow sur le toit, tout en évitant le jet de feu provoqué par le départ du missile.

ainsi que la trajectoire du projectile. Mais ils ne peuvent fournir à temps les informations relatives au lieu d'impact. Le vol des projectiles ne dure en effet que quelques dizaines de secondes au maximum. Il apparait dès lors difficile imaginer que les radars de contrebatterie aient été envoyés en Ukraine afin de sauver des vies humaines ou du matériel. Par contre, ils pourraient permettre à ceux qui les détiennent d'identifier l'origine des tirs ennemis afin de riposter. Là aussi, donc, la non-létalité de ce type d'arme doit être relativisée.

Malgré la nature ambivalente de ces équipements de défense, le soutien offert à Kiev par Washington et ses alliés demeure à ce stade encore prudent et mesuré. Preuve en est le fait que Barack Obama a refusé, en février 2015, d'envoyer au gouvernement ukrainien des missiles anti-char et s'est borné à envoyer des radars de contrebatterie au rayon d'action réduit, de peur que des cibles stationnées sur le sol russe puissent être engagées[12] (on verra dans le paragraphe suivant que, quelques mois plus tard, il changera d'opinion sur ce point). Quant aux véhicules blindés britanniques AT-105 Saxon cités plus haut, ils ne sont en réalité que semi-blindés et, de l'avis de plusieurs experts, inadaptés à des opérations offensives[13].

En résumé, l'aide militaire fournie par les Occidentaux peut être qualifiée, à ce stade, de prudente mais ambiguë. Le débat sur ce dossier, toutefois, est loin d'être clos. À Washington, comme à Varsovie ou à Vilnius, de plus en plus de voix se lèvent pour réclamer moins d'ambigüité … et moins de prudence.

2. Du concept d'« armes non létales » à celui d'« armes létales défensives »

En février 2015, trois prestigieux centres de recherche américains (*The Brookings Institution*, *The Atlantic Council* et *The Chicago Council on Global Affairs*) publient un rapport, ayant plutôt l'allure d'un appel, réclamant un soutien plus ferme à la souveraineté territoriale de l'Ukraine. C'est dans ce texte, intitulé « *Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Agression: What United States and Nato Must Do* », qu'apparait le concept d'« arme létale défensive ».

Si l'expression « arme non létale » est ambiguë, celle d'« arme létale défensive » est pour le moins étonnante, car elle n'est intégrée dans aucune doctrine militaire connue publiquement, soit-elle de l'OTAN ou de l'un de ses pays membres. Or, ce concept a rapidement été au centre de débats relatifs à la politique américaine en Ukraine, comme facteur de polarisation entre tenants d'une ligne « dure » face à la Russie et défenseurs d'une Realpolitik plus accommodante ou graduelle. L'idée sous-jacente réside sans doute dans le fait que l'envoi d'armes non létales ne serait plus suffisant, et qu'il faudrait donc transférer à l'armée ukrainienne des équipements présentés cette fois-ci comme « létaux » mais « défensifs », dans la mesure où ils doivent permettre aux forces loyalistes de se défendre en répondant au feu ennemi. A priori, on pourrait en déduire que l'armement lourd est exclu de cette catégorie.

Dans le rapport cité, donc, huit anciens haut-gradés de l'administration et de l'armée américaine demandent à leur Président de dégager un budget de 3 milliards de dollars sur

12. Laurence Peter, « Ukraine 'Can stop Russia Armour' », *BBC News*, 6 février 2015.

13. Patrick Sawer, « General Sir Richard Dannatt condemns armoured vehicle transfer to Ukraine », *The Telegraph*, 14 février 2015.

trois ans (en lieu et place des 350 millions actuellement prévus) pour renforcer les capacités défensives ukrainiennes avec ces « armes létales défensives ». Les auteurs insistent notamment sur la fourniture de missiles anti-char, des drones d'observation tactique, de matériel de communication et des munitions. Le document suggère aussi que d'autres radars de contrebatterie plus sophistiqués que ceux déjà envoyés, et pouvant atteindre un rayon de 50 km, soient mis à disposition des forces ukrainiennes. Les signataires (parmi lesquels figurent des membres du parti Démocrate), suggèrent enfin à leur Président de convaincre les autres partenaires de l'Alliance atlantique d'en faire autant[14].

Le débat relatif aux « armes létales défensives » lancé à Washington ne tarde pas à traverser l'Atlantique. Le jour même de la publication du rapport cité, c'est-à-dire le 3 février 2015, la Lituanie propose que l'UE et l'OTAN renforcent leur assistance militaire à l'Ukraine, en dénonçant le fait que Kiev soit contrainte à se défendre face à l'agression russe avec du matériel soviétique vétuste[15]. Les autorités polonaises avaient déjà, par ailleurs, évoqué la possibilité de vendre des armes à Kiev, en soulignant à ce propos qu'aucun embargo d'armes n'était en vigueur pour l'empêcher[16].

Bref, en cet hiver de 2015, l'administration Obama se retrouve sous pression. Une pression qui vient tant de l'intérieur (le Congrès, l'armée) que de l'extérieur (les pays Baltes et d'Europe centrale principalement), ainsi que, bien entendu, de Kiev. Les autorités ukrainiennes, d'ailleurs, comprennent vite que quelque chose pourrait bouger à Washington. Ainsi, début mars, elles ouvrent les bras à tout possible arrivage d'armement, en adoptant des exemptions de droits de douanes pour les importations d'équipement de défense venant des États-Unis, du Brésil, de la Chine, de l'Inde et d'autres pays européens non précisés[17].

Au printemps, le Congrès américain revient à la charge, en accentuant la pression sur Obama. Le 23 mars, la Chambre des Représentants vote à une écrasante majorité (348 votes pour, 48 votes contre) une résolution non contraignante invoquant à nouveau des « armes létales défensives » pour l'Ukraine[18]. Deux mois et demi plus tard, le 11 juin 2015, le Sénat, qui rédige une loi en matière de programmation militaire, profite de l'occasion pour demander explicitement à l'administration Obama de fournir à Kiev des mortiers, des missiles antichars et des munitions. De son côté, afin de marquer un coup médiatique, le président ukrainien Petro Poroshenko précise ses requêtes : il demande à son homologue américain 1 240 missiles antichars Javelin. Or, ce chiffre est symbolique pour Kiev, car il correspond aux 1 240 têtes nucléaires auxquelles l'Ukraine avait renoncé de son plein gré lorsqu'elle accéda à son indépendance en 1994[19].

---

14. Steven Pifer, Strobe Talbott, Ambassador Ivo Daalder, Michele Flournoy, Ambassador John Herbst, Jan Lodal, Admiral James Stavridis and General Charles Wald, *Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Agression: What United Styates and Nato Must Do*, Atlantic Council, Brookings Institution, Chicago Council for Global Affaires, février 2015.
15. Andrew Retman, « Arms to Ukraine debate divides Western allies », *EuObserver*, 5 février 2015.
16. « Poland says ready to hold talks with Ukraine on arms sales », *Reuters*, 17 décembre 2014.
17. « Ukraine introduces law to exempt military materiel imports from tax », *Jane's*, 2 mars 2015.
18. House of the Representatives, US, « Calling on the President to provide Ukraine with military assistance to defend its sovereignty and territorial integrity », H.Res.162, 23 mars 2015. « US House Urges Obama to Send Lethal Arms to Ukraine », *Defense News*, 24 mars 2015.
19. Sohrab Ahmari, « An S.O.S. From Battleground Ukraine », *The Wall Street Journal*, 29 juillet 2015.

Malgré ces pressions de plus en plus soutenues, l'administration Obama maintient sa ligne, qui consiste à ne pas envoyer d'armes létales à Kiev. La Pologne et le Royaume-Uni restent dans le sillage américain. Seule exception, la Lituanie aurait reconnu avoir envoyé, fin février 2015, une petite quantité d'armes non identifiées et de munitions à Kiev[20].

S'il ne fléchit pas face aux multiples sollicitations, le président des États-Unis demeure néanmoins mécontent de la façon dont progressent les négociations de paix à Minsk durant le premier semestre de 2015, et entend envoyer un signal à Moscou. Bien qu'il refuse d'envoyer en Ukraine les 1 240 missiles antichar Javelin demandés par Poroshenko, il décide cependant de faire un pas vers lui : le 29 septembre 2015, au lendemain d'une rencontre avec le président russe Vladimir Poutine, Obama autorise le transfert de nouveaux radars de contrebatterie plus puissants que ceux déjà exportés, comme l'avaient demandé les auteurs du rapport publié en février par *The Brookings Institution*, *The Atlantic Council* et *The Chicago Council on Global Affairs*. Cette livraison, pour une valeur d'environ 20 millions de dollars, n'est formellement pas cataloguée comme une aide militaire létale, bien que, dans les faits elle s'en rapproche (voir la photo et sa légende à droite)[21].



Photo d'un radar de contrebatterie AN/TPQ-36 Firefinder que les USA ont décidé de transférer à l'armée ukrainienne le 29 septembre 2015. Il s'agit d'un système mobile pouvant détecter l'origine d'un tir de missile à une distance de 25 à 50 km, selon le type de missile.

Le transfert de radars de contrebatterie aussi sophistiqués pose toutefois un problème : l'armée ukrainienne est-elle en mesure d'utiliser un tel équipement, qui requiert des compétences techniques particulièrement pointues ? De l'avis de plusieurs experts, la réponse est non[22]. Les USA devront donc déployer le personnel militaire préposé au fonctionnement de ce système en Ukraine. Dès lors, une autre question troublante vient à l'esprit : ce personnel ira-t-il au front ? Aucune lumière n'est apportée par l'administration Obama à ce sujet, mais il est probable que les formations militaires assurées par les Américains à l'ouest du pays (donc loin de la ligne de front) servent aussi à former les troupes ukrainiennes à l'usage des radars de contrebatterie.

Cependant, le risque que des soldats ou des instructeurs américains puissent être impliqués dans des incidents au front n'est pas à écarter. La crainte qu'un incident militaire majeur entre États-Unis et Russie puisse faire dégénérer le conflit ukrainien en véritable confrontation Est-Ouest est ainsi évoquée par certaines voix minoritaires du Congrès[23]. C'est d'ailleurs là un des principaux arguments utilisés par ceux qui s'opposent aux transferts d'armes à l'Ukraine. Un argument qui est catégoriquement rejeté par ceux qui soutiennent cette option.

---

20. SIPRI, *The SIPRI Yearbook 2015*, première partie, chapitre 3, p. 75-86.

21. Adrian Karatnycky, « Radars for Ukraine: Obama's Strong Signal to Putin », *The Atlantic Council*, 30 septembre 2015.

22. Julian E. Barnes, « Pentagon Prepares to Send Better Radar to Ukraine », *The Wall Street Journal*, 22 juillet 2015.

23. Lire, à ce propos, les déclarations du sénateur Angus King dans l'article du *New York Times* « *Defying Obama, Many in Congress Press to Arm Ukraine* » du 11 juin 2015.

3. Les arguments …

Le débat sur les transferts d'armes à Kiev est inévitablement tributaire de la lecture de fond que les chancelleries occidentales ont de la crise ukrainienne. Car, malgré la relative cohésion dont les pays de l'OTAN ont fait preuve face à la Russie, des interprétations divergentes subsistent quant aux origines du conflit, et s'entremêlent aux agendas et aux intérêts internationaux de chacun.

À Paris comme à Berlin, ainsi que dans d'autres capitales européennes telles que Rome, au-delà des déclarations officielles visant à afficher l'unité de l'Alliance atlantique et de l'UE, des doutes relatifs à la manière dont le dossier ukrainien a été géré avant qu'il ne dégénère en conflit apparaissent en filigrane. Certes, ces pays considèrent que la Russie est la principale responsable du cercle vicieux qui a mené l'Ukraine à l'implosion et à la guerre. Mais ils ne semblent pas considérer pour autant que l'UE et les États-Unis soient exempts de toute responsabilité.

À Washington et dans d'autres capitales européennes (Varsovie, Vilnius, Riga, Tallin, Stockholm), par contre, la lecture de la crise ukrainienne est nettement moins nuancée : dans une logique de guerre froide jamais abandonnée, l'ours russe est perçu comme une menace pour la stabilité de l'Europe et doit être refoulé dans sa forêt … le plus à l'Est possible. Ce deuxième groupe de pays s'accommode bien de la confrontation actuelle entre l'Occident et la Russie et de la conséquente marginalisation de Moscou. Pour eux, vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin, et malgré l'émergence de nouvelles menaces apparues au sud de la Méditerranée et au Moyen-Orient, la Russie demeure le principal défi sécuritaire.

Bref, les principales puissances occidentales ont une grille de lecture partiellement divergente des causes sous-jacentes de la crise ukrainienne, et donc, par ricochet, de l'attitude à adopter face à la Russie. Une divergence de fond qui se répercute inévitablement sur l'agenda de chacun : certains voudraient que la relation avec Moscou soit normalisée dès que possible, et ne souhaitent donc pas alimenter la guerre du Donbass en armes, alors que d'autres sont nettement moins pressés et voudraient renforcer l'armée ukrainienne.

Au-delà de cette vision de fond partiellement divergente, les acteurs impliqués dans ce débat convergent néanmoins tous sur un même point : il n'y a pas d'issue militaire à la crise. Les arguments utilisés par les uns et les autres pour justifier leurs positions tournent autour de ce présupposé[24].

3.1 … en faveur de transferts d'armes à l'Ukraine

« Qui veut la paix prépare la guerre » (*si vis pacem, para bellum*) : cette vieille maxime romaine semble avoir inspiré le Congrès des États-Unis et certains pays européens pour neutraliser la Russie en Ukraine. Adapté au contexte ukrainien, ce proverbe pourrait être reformulé comme suit : qui veut la paix vend des armes, ou du moins menace de le faire.

Ceux qui soutiennent l'idée qu'il faut armer Kiev considèrent en effet que cette option finira par contraindre les rebelles et leur parrain russe à accepter un compromis (le cas échéant, l'accord de paix dit « Minsk II » signé par les belligérants en septembre 2015).

24. Pour un ample aperçu des arguments pour et contre l'idée d'armer l'Ukraine, voir, entre autres, le recueil d'articles publiés par le *think tank* américain Carnegie : http://perspectives.carnegie.org/us-russia/category/debate-arming-ukraine/.

Un compromis qui doit impérativement garantir l'unité de l'Ukraine et freiner les velléités expansionnistes de Moscou sur le continent européen. Ce dernier point est fondamental. En armant l'Ukraine, le message envoyé à Poutine serait clair : toute politique expansionniste et militariste en Europe est destinée à se heurter à la ferme opposition des Occidentaux. Le sénateur Républicain John Mc Cain est sans aucun doute la personnalité la plus en vue parmi les partisans de ce raisonnement. Très lucide, Mc Cain reconnait qu'envoyer des armes à Kiev n'aiderait pas militairement l'Ukraine à gagner la guerre, mais augmenterait néanmoins le prix que Poutine devra payer s'il veut continuer son offensive[25]. Surtout, cela devrait le dissuader d'entreprendre des actions similaires dans d'autres pays où vivent des minorités russophones, comme par exemple en Moldavie, voire dans les pays Baltes.

L'instrumentalisation des importantes minorités russophones en Europe de l'Est (surtout en Estonie) est à ce propos source de grandes inquiétudes, tout particulièrement depuis que Poutine a affirmé que Moscou se réserve le droit d'intervenir militairement dans n'importe quel pays où celles-ci seraient menacées[26]. Selon les pays baltes et la Pologne, face à un discours aussi ambigu et menaçant, l'Occident devrait se montrer bien plus ferme qu'il ne l'est actuellement. Et l'Ukraine est le principal théâtre dans lequel cette fermeté doit être affichée. Dès lors, aider militairement l'Ukraine équivaut à prévenir le risque de possibles autres agressions ailleurs en Europe[27].

Ces arguments sont renforcés par un recours fréquent à l'Histoire et, plus précisément, aux années 1930. L'expression « faut-il mourir pour Dantzig ? », utilisée à l'époque par ceux qui s'opposaient à une intervention militaire contre Hitler avant que celui-ci ne mette l'Europe à feu et à sang, se retrouve fréquemment sur les lèvres de ceux qui réclament des armes létales pour Kiev. Sans bien sûr aller jusqu'à comparer Poutine à Hitler, toute proportion gardée, Donetsk et Lougansk seraient néanmoins, en quelque sorte, la Dantzig d'aujourd'hui[28]. Le message à ce propos est clair : lorsqu'un dictateur commence à grignoter des territoires, il faut l'arrêter toute de suite, avant que son appétit ne devienne vorace et que le Vieux Continent ne s'embrase.

Enfin, un autre argument utilisé par les partisans du réarmement de l'Ukraine doit être évoqué, un argument essentiellement américain. Aux États-Unis, en effet, ceux qui appuient cette thèse ne se basent pas uniquement sur une analyse locale ou européenne de la crise, mais aussi sur des considérations géopolitiques plus vastes. Selon eux, en effet, l'inaction face au Kremlin en Ukraine engage la crédibilité des États-Unis dans d'autres théâtres de crise, comme par exemple en mer de Chine, face à Pékin[29]. Ils rappellent volontiers, à ce propos, que les États-Unis se sont portés garants, en 1994, du Mémorandum de Budapest, par lequel l'Ukraine put accéder à son indépendance. Grâce à ce document, Kiev a renoncé aux armes nucléaires stockées sur son territoire depuis l'époque soviétique en échange de la promesse, de la part des grandes puissances dont

25. Interview de John Mc Cain disponible sur Youtube.

26. « Transcript: Putin says Russia will protect the rights of Russians abroad », *The Washington Post*, 18 mars 2014.

27. Ian Johnston, « 'Russia's growing threat': After Ukraine, fears grow that Baltic states could be Vladimir Putin's next targets », *The Independent*, 9 février 2015. Roman Sohn, « Ukraine: Something bad in the air », *EuObserver*, 13 novembre 2014.

28. « From Danzig to Donetsk », *The Economist*, 1er septembre 2014.

29. Sophie Boisseau du Rocher & Bruno Hellendorff, « Crimea and South China Sea Diplomacy », *The Diplomat*, 1er avril 2014.

Washington, d'assurer l'indépendance et l'intégrité territoriale du pays. Ainsi, armer de manière plus conséquente l'Ukraine serait un impératif afin de prouver le sérieux des engagements internationaux de Washington non seulement en Europe, mais plus généralement dans le monde. S'ils n'agissent pas ainsi, les États-Unis se montreraient faibles et incapables de respecter leurs promesses, ce qui pourrait pousser d'autres acteurs ayant des visées expansionnistes à se lancer dans des conquêtes territoriales. Un raisonnement clairement inspiré, entre autre, par l'« enjeu chinois » et les questions relatives aux ambitions de Pékin à l'égard des archipels des Spratly, des Paracels ou des Senkaku/Diaoyu, voire vis-à-vis de Taiwan.

3.2… contre le transfert d'armes à l'Ukraine

La géopolitique constitue souvent un argument à double tranchant, et ceux qui s'opposent à l'idée de transférer des armes vers l'Ukraine y ont recours également. Pour cela, ils se basent sur l'hypothèse selon laquelle la Russie, malgré un déclin certain, demeure encore une puissance influente sur la scène internationale. Ils rappellent dès lors volontiers que, dans plusieurs dossiers sécuritaires, la Russie devrait être considérée comme une partenaire et non comme une adversaire. Une politique de confrontation en Ukraine, où une partie importante de la population est russophone, risquerait de compromettre la précieuse collaboration de Moscou sur des sujets aussi importants que celui de la Syrie, de la Libye, du nucléaire iranien ou, plus généralement, de la lutte contre le terrorisme, sans compter le risque de voir Moscou se jeter dans les bras de Pékin[30].

Il aura ainsi fallu attendre les attentats du 13 novembre 2015 à Paris pour qu'apparaisse au grand jour l'influence néfaste que la rivalité russo-occidentale en Ukraine exerce sur la crise syrienne. Aux yeux de la France surtout, le rôle crucial de Moscou dans le bourbier syrien pourrait imposer un apaisement sur le front ukrainien, un apaisement qui ne peut passer à travers l'envoi de nouveaux équipements militaires à Kiev. Comment ces deux pays pourraient-ils d'ailleurs coopérer en Syrie tout en guerroyant par alliances interposées à un millier de kilomètres plus au nord, dans le Donbass ?

À ce discours géopolitique utilisé pour s'opposer aux transferts d'armes à l'Ukraine, s'ajoutent des considérations plus immédiatement liées au contexte local. Elles sont au nombre de quatre principalement. Premièrement, tout transfert d'armes à Kiev finirait par provoquer une escalade du conflit, sans que les rapports de forces au front ne soient affectés : la Russie, en effet, finirait par augmenter à son tour l'aide militaire aux séparatistes, une aide qui, à ce stade, demeure tout compte fait encore relativement limitée[31]. Ainsi, dans la meilleure des hypothèses, les conditions politiques nécessaires à promouvoir un accord de paix resteraient inaffectées par un réarmement de l'Ukraine. Mais elles pourraient même se détériorer face à la recrudescence des combats que cette option risquerait de provoquer.

Deuxièmement, plusieurs experts pointent du doigt le fait que des éventuelles armes létales envoyées en Ukraine pourraient être détournées[32]. L'Ukraine demeure en effet un

30. James D.J. Brown, « Ukraine and the Russia-China axis », *The Diplomat*, avril 2015.

31. Stephen M. Walt, « Why Arming Kiev Is a Really, Really Bad Idea », *Foreign Policy*, 9 février 2015. Jeremy Shapiro, « Why Arming the Ukrainians is a Bad Idea », *The Brookings Institution*, 3 février 2015.

32. « Unauthorized Retransfers: A Challenge To Security And The Legitimate Arms Trade », *Stimson Spotlight*, 09 juin 2014. Eugene Rumer, « Arm Ukraine and you risk another Black Hawk Down », *The Financial Times*, 3 février 2015.

pays miné par la corruption, et la présence de plusieurs milices douteuses, voire d'extrême droite, alimente les incertitudes à ce propos. Troisièmement, comme déjà mentionné, les opposants à l'hypothèse d'armer l'Ukraine craignent l'escalade Est-Ouest, ce qui ne ferait que renforcer la cohésion nationale russe autour du maître du Kremlin et de sa politique belliqueuse.

En Amérique, ceux qui s'opposent aux transferts d'armes à l'Ukraine évoquent enfin un quatrième point, qui a trait à la cohésion transatlantique. Car la France et l'Allemagne ont été claires à ce sujet : ils ne veulent pas d'escalade militaire sur leur continent. Si une décision unilatérale devait être prise par Washington sur la question, suivie par certains pays européens mais pas par d'autres, l'unité au sein de l'OTAN en serait affectée, ce qui finirait par compromettre, paradoxalement, l'unité du front occidental face à Moscou[33].

Conclusion : opposition ou complémentarité ?

Les arguments analysés ici sont certes divergents, et répondent sans doute à des agendas différents. Néanmoins, après avoir passé en revue les positions des uns et des autres, et après avoir examiné l'attitude adoptée par les divers acteurs de ce débat, une question vient automatiquement à l'esprit. Les pays de l'OTAN sont-ils si divisés au sujet de l'opportunité de fournir des équipements militaires à l'Ukraine ? Les politiques soutenues par les membres de l'Alliance atlantique sont-elles réellement alternatives entre elles ? À bien y regarder, la réponse pourrait être négative.

Si l'on examine l'évolution du débat par rapport à l'évolution du conflit et, plus encore, par rapport à l'évolution des négociations de paix, il semblerait que certaines puissances occidentales aient de fait assumé le rôle du « good cop » alors que d'autres se seraient calées dans celui du « bad cop ». Car le débat sur la question des armes à l'Ukraine est inévitablement, et intimement, lié au processus de paix lancé à Minsk depuis septembre 2014. Un bref rappel de la chronologie des évènements peut aider à comprendre :

- Lorsque le Protocole de Minsk est signé le 5 septembre 2014, en imposant un cessez-le-feu dans le Donbass, les revendications en faveur d'armes létales se sont faites automatiquement plus discrètes.
- Quelques mois plus tard, toutefois, entre janvier et février 2015, le protocole de Minsk tombe en miette face à la recrudescence des combats. Or, la publication du rapport du *The Brookings Institution*, *The Atlantic Council* et *The Chicago Council on Global Affairs*, qui relance avec vigueur l'hypothèse d'envoyer à Kiev des armes létales, date justement du 2 février 2015.
- Quelques jours après, la France et l'Allemagne, toujours opposées à l'idée de soutenir militairement Kiev, s'empressent de relancer les négociations de paix, dans l'espoir de redynamiser le processus de Minsk. Un nouveau accord comprenant, entre autre, un cessez-le-feu est signé dans la foulée (Minsk II), sans toutefois qu'il ne réussisse initialement à faire cesser les combats. La tension alors remonte et le Congrès, en mars et puis en juin 2015, accentue à nouveau sa pression sur Obama pour qu'il débloque les transferts d'armes létales (voir *supra*).
- Mais Paris et Berlin n'en démordent pas et reprennent immédiatement l'initiative. Ils convoquent les acteurs du conflit sous le format dit « de Normandie » (Russie, rebelles

33. Tim Boersma, « In the Belly of the Beast: A European View on Sending Arms to Ukraine », *The Brookings Institution,* 4 février 2015.

pro-russes, Kiev). Le 1er septembre 2015, ils obtiennent l'engagement que Minsk II soit mis en œuvre et, surtout, que le cessez-le-feu soit respecté. De son côté, pendant que français et allemands négocient sous le « format Normandie », Barak Obama refuse d'envoyer des missiles antichar à Kiev mais, en même temps, il autorise l'envoi de radars de contrebatterie plus puissants (voir s*upra*).

- Enfin, à partir de septembre 2015, le cessez-le-feu commence globalement à être respecté. Et à nouveau, le débat sur les transferts d'armes se tasse.

Une telle séquence d'évènements semble indiquer que le débat sur les armes suit un chemin parallèle à celui des négociations de paix : lorsque les armes parlent sur le champ de bataille et les accords de Minsk ne sont pas respectés, la menace d'envoyer des équipements militaires létaux à l'armée ukrainienne se fait plus pressante. Mais si le dialogue reprend et les armes se taisent, les voix en faveur du réarmement de l'Ukraine se taisent aussi. Bref, les acteurs de ce débat paraissent jouer, volontairement ou non, des rôles complémentaires plutôt qu'antagonistes. Les uns revêtent les habits du « mauvais flic » et menacent : c'est le cas du Congrès américain, des pays Baltes et de la Pologne. Les autres endossent le rôle du « bon flic » et négocient : la France et l'Allemagne notamment.

Entre les deux, épaulé par Londres, Barak Obama assume le rôle d'arbitre. Car c'est bien sur lui que reposera la décision finale. Face à un adversaire de taille comme la Russie, en effet, ce ne sont que les États-Unis qui peuvent trancher. Ni la Pologne ni les pays Baltes ne pourraient envisager de transférer des armes létales à l'Ukraine si Washington ne le fait pas, ou du moins sans son aval. Or, pour l'instant Washington ne le fait pas. Pour l'instant … car Obama a laissé entendre que, si Minsk II échoue, il pourrait changer d'avis.

***

Avec le soutien de la

Wallonie

L'auteur

Federico Santopinto *est chef de projet au GRIP. Il est spécialisé dans la politique extérieure de l'UE en matière de prévention et de gestion des conflits, ainsi que sur l'intégration européenne dans le domaine de la défense. Il a en outre effectué de nombreuses missions d'observation électorale pour l'UE et l'OSCE de 2001 à 2007.*