

Suivi des livraisons d'armes à l'Ukraine depuis janvier 2022

Fiche informative

Période allant du 1^{er} janvier au 31 novembre 2022

Auteurs : CAMELLO María, DAVID Clément, OBLETTE Julien,

QUÉAU Yannick et VERCAMMEN Makahil

INTRODUCTION

Le début de la guerre russo-ukrainienne, le 24 février 2022, a marqué le retour du conflit de haute intensité sur le territoire européen. Afin de faire face à la supériorité numérique et technique des forces russes, les autorités ukrainiennes ont sollicité l'aide étrangère pour la fourniture d'équipements militaires devant lui permettre de se défendre plus efficacement. Répondant à cette demande, des États membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), de l'Union européenne (UE) et d'autres États européens et non européens ont ainsi mis en œuvre des programmes individuels et collectifs destinés à fournir des armes à l'Ukraine.

Si le volume exact des armes livrées dans ce contexte demeure incertain, il est possible de recenser les informations disponibles en source ouverte sur les livraisons d'armes à destination des forces armées ukrainiennes. Cette fiche informative analyse les données brutes sur les livraisons d'armes à l'Ukraine réalisées au cours de la période allant du 1^{er} janvier au 30 novembre 2022. Elle est le produit de l'analyse des données reprises dans la fiche de compilation réalisée par le GRIP et disponibles en format Excel sur son site web¹. La recension du GRIP débute le 1^{er} janvier 2022, presque deux mois avant l'invasion russe, couvrant ainsi une période où les autorités américaines sont déjà persuadées des intentions belliqueuses de la Russie.

Cette fiche informative propose une lecture synthétique des principales tendances observées au cours de la période établie. Elle contribue au suivi des armements livrés à l'Ukraine dans le but, à moyen et long termes, de limiter les risques de détournement. Le travail réalisé est loin de prétendre à l'exhaustivité, mais il doit permettre de renforcer les capacités d'un public déjà sensibilisé ou soucieux de disposer d'une information indépendante complémentaire sur les livraisons d'armes à l'Ukraine.

FAITS MARQUANTS

- La valeur totale estimée des livraisons globales de matériel militaire est de 33,2 milliards USD, dont 32,4 milliards USD proviendraient des pays membres de l'OTAN.
- Une enveloppe d'environ 3,2 milliards USD (3,1 milliards EUR) a été activée par l'UE, via la Facilité européenne pour la paix, pour financer la fourniture d'équipements et de matériel militaire aux forces armées ukrainiennes.
- 22 États membres de l'UE ont participé aux livraisons d'armes et de matériel militaire à l'Ukraine. Ils ont notamment livré des équipements figurant sur les listes ML1, ML2, ML3 et ML4 (selon la nomenclature de l'UE). La valeur totale de ces livraisons est estimée à 9,66 milliards USD.
- Treize autres États, dont des membres de l'OTAN (hors UE) et d'autres pays tiers, ont réalisé des livraisons de matériel militaire vers les forces armées ukrainiennes pour une valeur totale estimée de 23,5 milliards USD. Parmi le type de matériel envoyé par ces pays, on retrouve également des équipements figurant sur les listes ML1, ML2, ML3 et ML4.
- 27 pays membres de l'OTAN ont participé aux livraisons d'armes et de matériel militaire à l'Ukraine.
- Les États-Unis ont le plus communiqué sur leurs livraisons d'armes et de matériel militaire à destination de l'Ukraine. Avec une valeur totale estimée de 18,1 milliards USD, il s'agit du principal exportateur d'armes vers l'Ukraine.

¹ <https://www.grip.org/wp-content/uploads/2022/12/Base-de-donnees-armes-Ukraine.xlsx>

Les données collectées sont présentées selon trois modalités.

- La première porte sur l'analyse des données recueillies sur les livraisons d'armes vers l'Ukraine réalisées par les pays membres de l'UE.
- Le second mode de présentation des données se concentre sur les États membres de l'OTAN qui ne sont pas par ailleurs membres de l'UE² et sur les autres pays tiers ayant livré des armes à l'Ukraine dans le cadre du conflit avec la Russie.
- La troisième partie s'intéresse aux livraisons d'armes effectuées exclusivement par les pays membres de l'OTAN.

Dans une ultime section, cette fiche expose les principales tendances à suivre lors des prochains mois.

1. LES LIVRAISONS DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE

Entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2022, 22 États membres de l'UE ont participé aux livraisons d'armes et de matériel militaire à l'Ukraine dans le cadre de la guerre avec la Russie. Il s'agit de l'Allemagne, de la Belgique, de la Bulgarie, de la Croatie, du Danemark, de l'Espagne, de l'Estonie, de la Finlande, de la France, de la Grèce, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la République tchèque, de la Roumanie, de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Suède. En date du 30 novembre 2022, l'Autriche, Chypre, la Hongrie, l'Irlande et Malte n'ont pas envoyé d'armes à l'Ukraine. Parmi ces cinq pays, un seul (la Hongrie) est membre de l'OTAN.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, l'UE a accepté de financer le transfert d'armes létales vers un pays tiers en guerre pour la première fois depuis sa création³. En effet, le 28 février 2022, elle a annoncé l'activation de la Facilité européenne pour la paix (FEP) pour financer la fourniture d'équipements et de matériel militaire aux forces armées ukrainiennes (voir encadré 1)⁴. Au mois d'octobre 2022, le budget de la FEP dédiée à l'Ukraine était d'environ 3,2 milliards USD (soit 3,1 milliards EUR)⁵. Les livraisons d'armes réalisées dans ce cadre doivent cependant être autorisées par les États membres qui demeurent compétents en cette matière.

La valeur totale estimée des exportations des pays membres de l'UE vers l'Ukraine entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2022 est de 9,66 milliards USD. Il convient de préciser que la valeur exacte de ces livraisons n'est pas disponible, car les autorités des États membres n'ont pas toujours rendu publiques les informations financières concernant leurs livraisons d'armes à l'Ukraine. Les autorités de certains pays — comme l'Allemagne, les Pays-Bas ou la Pologne — ont davantage communiqué sur leurs envois d'armes à l'Ukraine et sur les montants associés. C'est aussi en partie pour cela qu'ils figurent comme les principaux exportateurs d'armes vers ce pays (graphique 1). *A contrario*, on constate que les autorités d'États comme la Bulgarie, l'Espagne ou le Luxembourg n'ont pas fourni d'informations financières, ce qui fait qu'on ne dispose pas pour ces acteurs de données relatives à la valeur de leurs livraisons d'armes vers l'Ukraine en date du 30 novembre 2022.

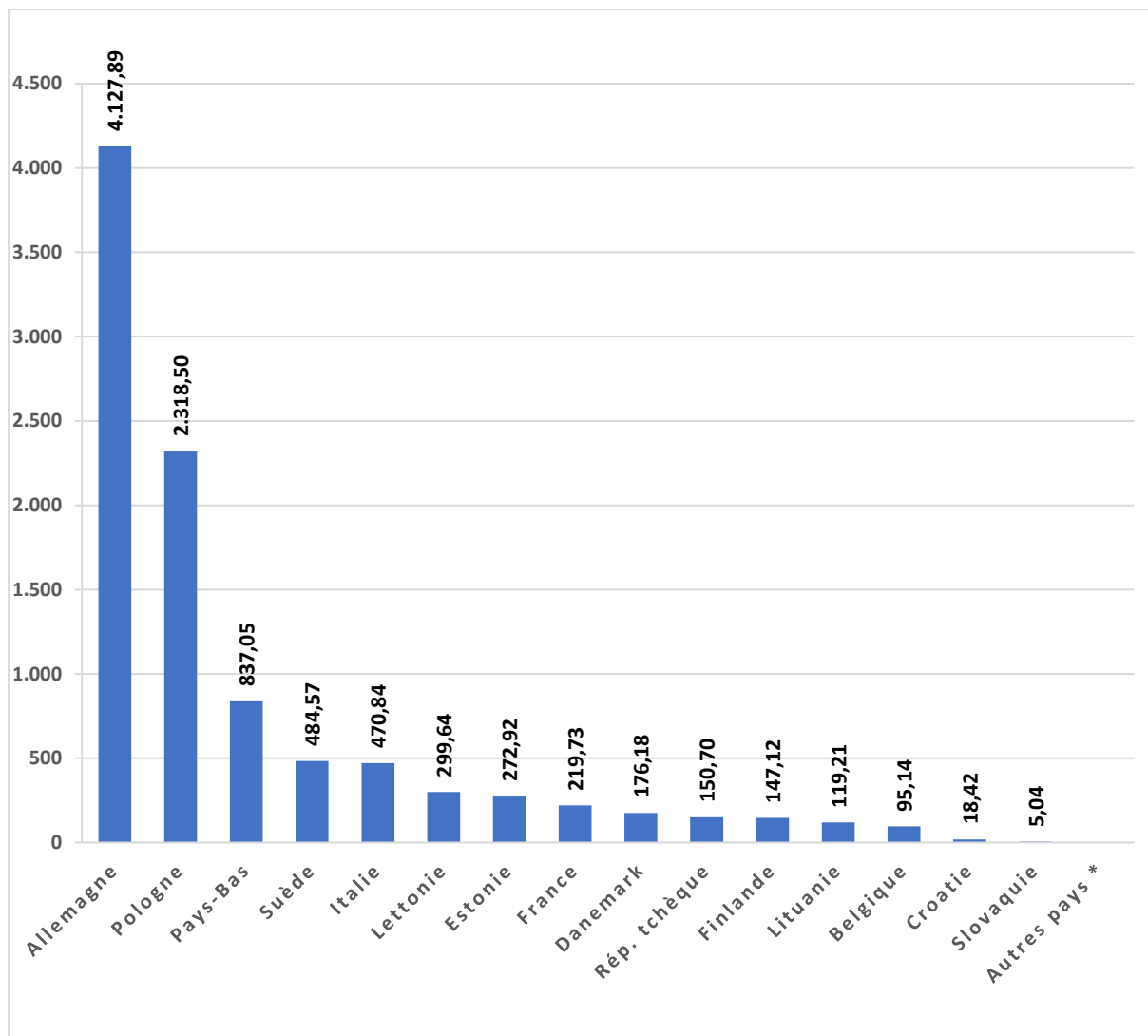
² Le Canada, les États-Unis, la Macédoine du Nord, la Norvège, le Royaume-Uni et la Turquie.

³ BERGHEZAN Georges et QUÉAU Yannick, « [Ukraine : le cadre européen des exportations d'armes en péril?](#) », *Éclairage du GRIP*, 12 juillet 2022.

⁴ Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, [La Facilité européenne pour la paix](#), 3 octobre 2022.

⁵ Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, [Chronologie - Facilité européenne pour la paix](#), 6 décembre 2022 et European Parliamentary Research Service, « [European Peace Facility: Ukraine and beyond](#) », *European Parliament*, novembre 2022.

Graphique 1. Estimation des livraisons faites par les États membres de l'UE entre janvier et novembre 2022 (en millions USD)



* Pas de données disponibles pour les autres pays membres de l'UE

D'après les estimations, parmi le type de matériel envoyé par les États membres de l'UE, on retrouve notamment des équipements de type :

- ML1 (armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm [calibre 0,50 pouce] et accessoires et leurs composants spécialement conçus),
- ML2 (armes à canon lisse d'un calibre égal ou supérieur à 20 mm, autres armes ou armements d'un calibre supérieur à 12,7 mm [calibre 0,50 pouce], lance-projectiles spécialement conçus ou modifiés pour l'usage militaire et accessoires et leurs composants spécialement conçus). Plus concrètement, des munitions de petit calibre, des charges explosives, des armes légères et de petit calibre (ALPC) et des lance-roquettes.
- ML3 (munitions et dispositifs de réglage de fusées et leurs composants spécialement conçus), et
- ML4 (bombes, torpilles, roquettes, missiles, autres dispositifs et charges explosives et matériel et accessoires connexes et leurs composants spécialement conçus).

Parmi les armes les plus envoyées se trouvent les ML3, suivies des ML4, des ML1 et ensuite les ML2. Le type de matériel envoyé montre que la guerre entre l'Ukraine et la Russie est principalement une guerre d'artillerie et de véhicules terrestres, où les pertes en équipement sont nombreuses et l'usure du matériel un facteur impactant sur la ligne de front. Ce type de conflit requiert des approvisionnements en nombre en véhicules blindés, en pièces d'artillerie et leurs munitions tout autant qu'en système antichars ou antiaériens portables. Ayant déjà puisé dans leurs stocks, les armées européennes, qui ne se sont pas préparées ou dimensionnées pour ce scénario, vont faire face à des difficultés financières et logistiques, pour simultanément réapprovisionner les forces ukrainiennes et reconstituer leurs propres stocks.

Encadré 1 : La Facilité européenne pour la paix

Créée en mars 2021 par décision du Conseil, la Facilité européenne pour la paix (FEP) est un instrument extrabudgétaire visant à financer les activités militaires de caractère opérationnel que l'UE compte assumer « soit directement, soit indirectement, en soutenant l'action et les capacités de ses partenaires »⁶. Elle prévoyait, à la base, une enveloppe financière de 5,692 milliards EUR pour la période 2021-2027⁷. Toutefois, le 12 décembre 2022, le Conseil a décidé d'augmenter le plafond financier global de 2 milliards EUR en 2023, avec la possibilité d'une nouvelle augmentation à un stade ultérieur⁸. En ce qui concerne l'assistance militaire, la FEP ne confère pas à l'UE la compétence d'octroyer elle-même des licences d'exportation d'armes et matériel militaire. Cette décision reste tributaire des États membres. Toutefois, la FEP peut financer des transferts de ce type de biens qui devront être réalisés par les États membres en respectant leur législation nationale ainsi que les règles de contrôle et transparence établies par l'UE.

En octobre 2022, l'UE a annoncé l'augmentation du budget de la FEP consacré au soutien de l'Ukraine à 3,1 milliards EUR⁹. La formule originale du système de remboursement via la FEP est basée sur le principe du « partage forfaitaire », ce qui signifie que tous les États membres doivent recevoir le même pourcentage de la valeur réclamée pour les livraisons effectuées au cours d'une période donnée¹⁰. Cependant, selon les estimations, la valeur des livraisons des équipements militaires des pays de l'UE entre janvier et novembre 2022 est déjà trois fois supérieure à ce chiffre. Avec l'augmentation de la demande, le taux de remboursement est passé de 85 % au départ à environ 46 % des demandes¹¹. La manière dont l'UE répartira à l'avenir les fonds liés à la FEP entre les pays concernés et les critères qu'elle suivra pour ce faire reste à clarifier.

2. LES LIVRAISONS DES PAYS MEMBRES DE L'OTAN HORS UE ET AUTRES PAYS

Sur la période étudiée, douze autres pays ont réalisé des livraisons de matériel militaire d'une valeur estimée à 23,5 milliards USD vers les forces armées ukrainiennes. Il s'agit d'États membres de l'OTAN hors UE comme le Canada, les États-Unis, la Macédoine du Nord, la Norvège, le Royaume-Uni et la

⁶ SANTOPINTO Federico, [Comment fonctionne la Facilité européenne pour la paix ? Procédures administratives et enjeux politiques](#), Observatoire Boutros-Ghali du maintien de la paix, GRIP, février 2022.

⁷ Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, 3 octobre 2022, *op. cit.*

⁸ Conseil de l'UE, « [Facilité européenne de paix : Le Conseil convient d'une augmentation de 2 milliards d'euros du plafond financier en 2023](#) », *Communiqué de presse de l'Union européenne*, 12 décembre 2022.

⁹ Conseil Européen et Conseil de l'Union européenne, 6 décembre 2022, *op. cit.*

¹⁰ BRZOZOWSKI Alexandra, « [Ukraine : les difficultés de remboursement du fonds européen pour l'armement](#) », *Euractiv*, 14 octobre 2022.

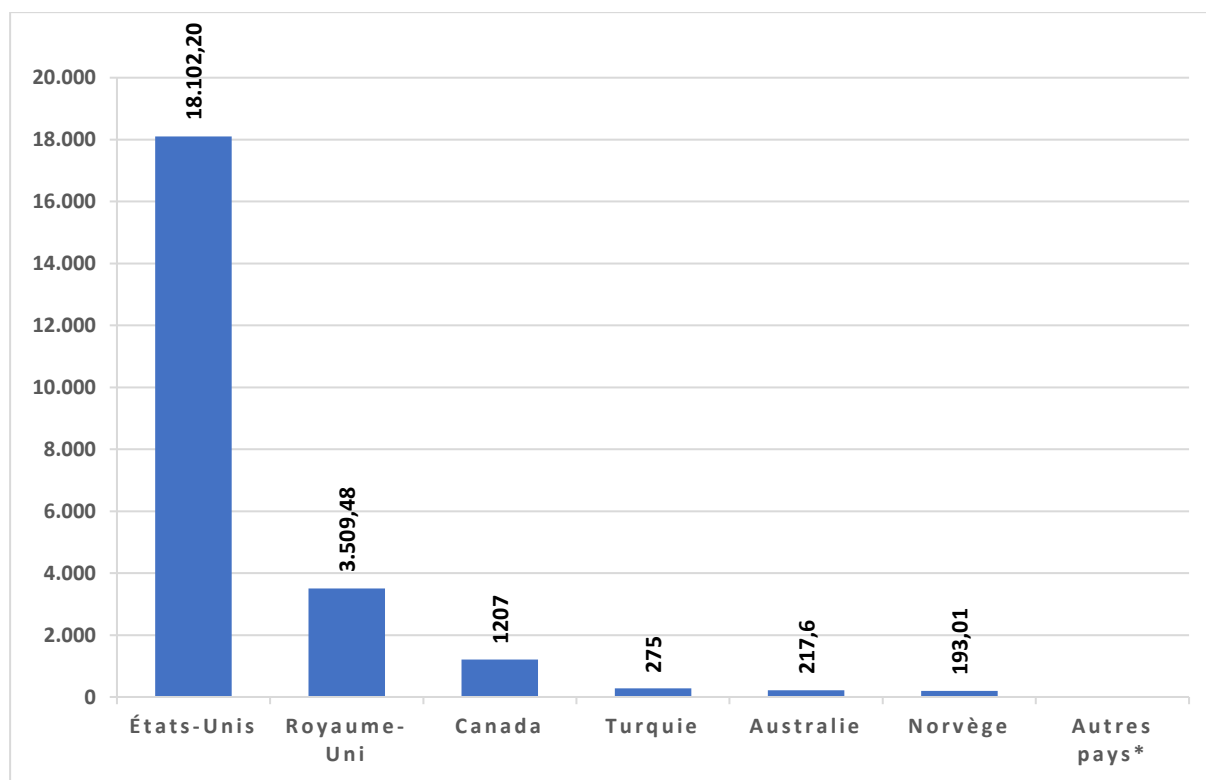
¹¹ *Ibid.*

Turquie, ainsi que d'autres pays tiers tels que l'Australie, la Bosnie, Israël, la Jordanie, le Pakistan ou Taiwan.

Parmi ces pays, ce sont les États-Unis qui ont le plus communiqué sur leurs livraisons d'armes et matériel militaire à l'Ukraine. Avec une valeur totale de 18,1 milliards USD, ils sont le principal exportateur d'armes vers l'Ukraine dans le cadre de la guerre contre la Russie (graphique 2). Il importe de relever que les États-Unis avaient déjà accéléré les livraisons d'armes à l'Ukraine avant l'éclatement du conflit ; les autorités américaines étant convaincues des intentions belliqueuses de la Russie bien avant le 24 février 2022¹².

Dans la hiérarchie des fournisseurs d'armes à l'Ukraine, les États-Unis sont suivis de loin par le Royaume-Uni et le Canada, avec des valeurs de livraisons estimées respectivement à 3,5 pour le premier et 1,2 milliard USD pour le second (graphique 2). La Turquie, qui joue par ailleurs un rôle notable dans les négociations de paix entre l'Ukraine et la Russie, est quatrième de ce classement. Parmi le matériel envoyé par la Turquie, on trouve plusieurs drones *Bayraktar TB2* qui, selon la version officielle, ont été livrés grâce à des dons privés. La Russie s'est déjà plainte auprès de la Turquie au sujet de ces envois, ce à quoi les autorités turques auraient répondu qu'ils proviennent d'une société privée et « *n'étaient pas des transactions d'État à État* »¹³. Il convient néanmoins de préciser que, même s'il s'agit de livraisons financées via des dons privés, une licence octroyée par les autorités du pays est nécessaire pour leur exportation vers l'Ukraine.

Graphique 2. Estimation des livraisons faites par autres États entre janvier et novembre 2022 (en millions USD)



* Pas de données disponibles pour les autres pays de ce groupe.

¹² MCLEARY Paul et WOODRUFF SWAN Betsy, « [U.S. approves allied weapons shipments to Ukraine as worries mount](#) », *Politico*, 19 janvier 2022 et « [U.S. handed over to Ukraine SMAW-D multi-purpose grenade launchers](#) », *Ukrainian Military Center*, 25 janvier 2022.

¹³ « [Turkey's Baykar to donate three UAVs to Ukraine after crowdfunding campaign](#) », *Reuters*, 27 juin 2022.

Selon les estimations, les États membres de l'OTAN hors UE et autres pays tiers ont principalement envoyé :

- ML1 (armes à canon lisse d'un calibre inférieur à 20 mm, autres armes et armes automatiques d'un calibre inférieur ou égal à 12,7 mm [calibre 0,50 pouce] et accessoires et leurs composants spécialement conçus). Plus concrètement, des munitions de petit calibre, des charges explosives, des fusils et mitrailleuses et des lance-roquettes,
- ML2 (armes à canon lisse d'un calibre égal ou supérieur à 20 mm, autres armes ou armements d'un calibre supérieur à 12,7 mm [calibre 0,50 pouce], lance-projectiles spécialement conçus ou modifiés pour l'usage militaire et accessoires et leurs composants spécialement conçus),
- ML3 (munitions et dispositifs de réglage de fusées et leurs composants spécialement conçus) et
- ML4 (bombes, torpilles, roquettes, missiles, autres dispositifs et charges explosives et matériel et accessoires connexes et leurs composants spécialement conçus).

Parmi les armes les plus envoyées par ce groupe de pays se trouvent d'abord les ML3, suivies des ML4, des ML2 et ensuite les ML1. L'analyse de ces données confirme les observations déjà formulées pour les États membres de l'UE.

3. LES LIVRAISONS DES PAYS MEMBRES DE L'OTAN

Encore une fois, il convient d'insister sur le fait que les classements de ce travail se fondent sur des annonces officielles. Une connaissance plus pointue de la valeur commerciale réelle des équipements et du caractère effectif ou non de certaines livraisons occasionnerait vraisemblablement des mouvements dans la hiérarchie proposée ici.

Parmi les 30 pays membres de l'OTAN, 27 ont participé aux livraisons d'armes et matériel militaire à l'Ukraine entre le 1^{er} janvier et le 30 novembre 2022. Il s'agit de l'Albanie, de l'Allemagne, de la Belgique, de la Bulgarie, du Canada, de la Croatie, du Danemark, de l'Espagne, de l'Estonie, des États-Unis, de la France, de la Grèce, de l'Italie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de la Macédoine du Nord, de la Norvège, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de République tchèque, de la Roumanie, du Royaume-Uni, de Slovaquie, de la Slovénie et de la Turquie.

D'après les estimations, ces pays ont contribué à 32,4 milliards USD sur les 33,2 milliards USD des livraisons globales. Les États-Unis restent le pays qui a fourni le plus d'équipements militaires livrés à l'Ukraine. Il est suivi de loin par l'Allemagne, le Royaume-Uni et la Pologne (graphique 3).

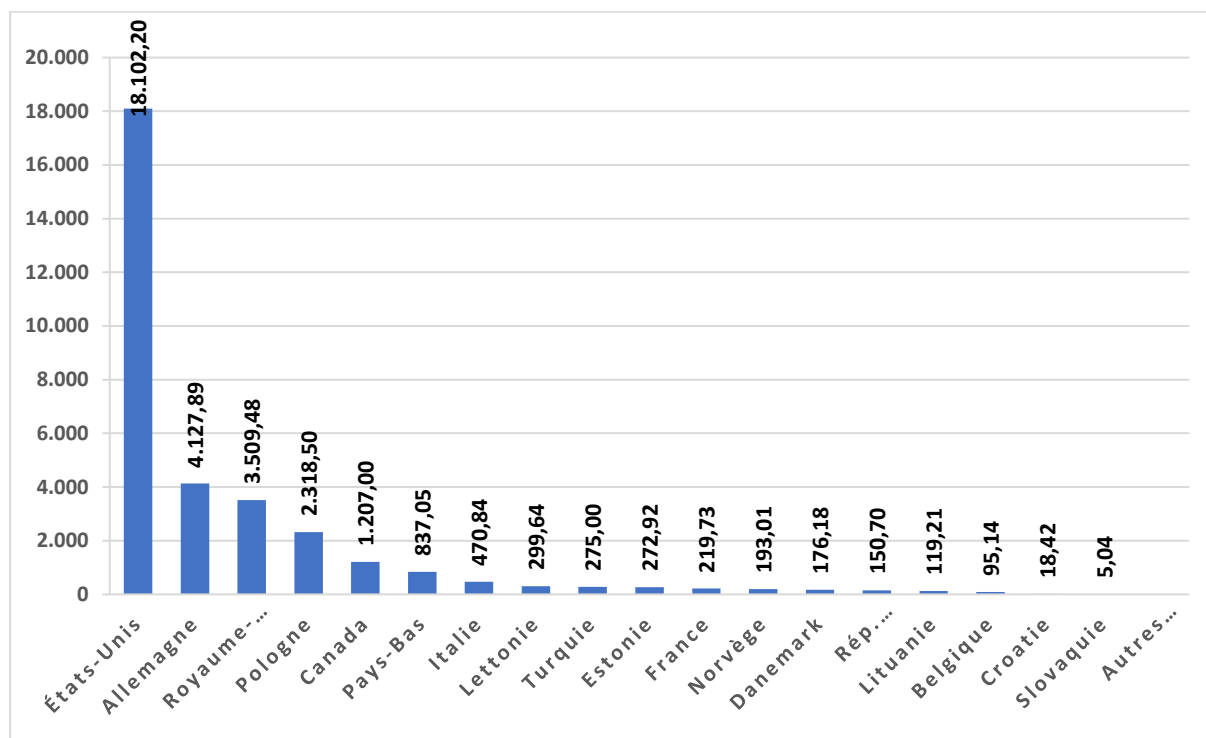
En date du 30 novembre 2022, le Monténégro, l'Islande et la Hongrie, bien que des membres de l'OTAN, n'ont pas envoyé d'armes à l'Ukraine. L'absence d'armée islandaise et les capacités militaires limitées du Monténégro ne leur permettent pas d'exporter des armes vers d'autres pays. Dans le cas hongrois, le Premier ministre, Viktor Orbán, a annoncé au début du conflit que son pays n'enverrait pas d'armes en Ukraine¹⁴. Il a autorisé le transfert d'équipements militaires et d'armes vers d'autres États membres de l'OTAN pour les forces armées ukrainiennes via la Hongrie, mais pas leur transfert direct vers ce pays¹⁵. Il affirme qu'envoyer des armes en Ukraine fait des pays européens et de l'OTAN une partie au conflit et donc des cibles potentielles. Le Premier ministre hongrois ne soutient pas non

¹⁴ « [PM Orbán : Hungary Will Not Send Weapons to Ukraine](#) », *Hungary Today*, 7 mars 2022.

¹⁵ *Ibid.*

plus les sanctions économiques établies par les institutions européennes contre la Russie¹⁶. Bien qu'il ait initialement soutenu la première série de sanctions, il s'y oppose désormais, affirmant qu'elles ont et auront un impact économique très négatif sur l'économie de son pays¹⁷.

Graphique 3. Estimation des livraisons faites par les États membres de l'OTAN entre janvier et novembre 2022 (en millions USD)



* Pas de données disponibles pour les autres pays membres de l'OTAN

Les observations relatives aux catégories d'armes livrées par les pays membres de l'OTAN rejoignent celles indiquées dans les sections précédentes.

LES PRINCIPALES TENDANCES A SURVEILLER

Les chiffres mobilisés par les États membres concernant les livraisons d'armes à l'Ukraine doivent être considérés avec prudence, car ils ne sont pas intégralement vérifiables en l'absence notamment de la connaissance de valeur unitaire de chaque bien exporté. Il faut noter aussi que, dans la plupart de cas, les informations disponibles au sujet de ces livraisons portent sur des annonces réalisées par les autorités des États membres. Au cours de la période étudiée, il existe moins de données sur leur réception, leur utilisation ou leur observation sur le terrain.

D'ici la fin du premier semestre 2023, la publication des rapports annuels sur les exportations d'armes et de matériel militaire, que ce soit dans le cadre du Traité sur le commerce des armes (TCA), de l'UE ou au niveau national, pourrait fournir davantage d'informations sur les livraisons réalisées dans le cadre de la guerre en Ukraine. Il sera alors peut-être possible de confirmer, d'infirmer ou d'affiner les

¹⁶ « [Urban labels EU sanctions on Russia 'a step towards war'](#) », *The Brussels Times*, 18 novembre 2022.

¹⁷ BAYER Lili, « [Viktor Orbán's double game: Spin EU conspiracies in Budapest, collaborate in Brussels](#) », *Politico*, 7 octobre 2022.

tendances observées et analysées dans cette fiche d'information. Toutefois, il faudra là encore se satisfaire du degré de transparence consenti par les États exportateurs d'armements.

Si le conflit entre l'Ukraine et la Russie se poursuit, les forces armées ukrainiennes et les pays qui leur fournissent des armes seront confrontés à des défis importants. Après des mois d'engagement, une partie de l'équipement utilisé par les forces ukrainiennes devrait montrer des signes d'usure. Afin de garantir leur maintien en condition opérationnelle, des travaux d'entretien et de remplacement de pièces essentielles seront ainsi nécessaires. Le défi consiste ici à être en mesure d'accomplir ces tâches probablement à partir de l'étranger, sans nuire à la situation sur la ligne de front et alors que les infrastructures de l'Ukraine sont prises pour cible, notamment les infrastructures électriques.

La pression sur les pays soutenant l'Ukraine n'en sera que plus forte. Elle imposera des choix délicats dans un contexte où les livraisons d'armes à l'Ukraine ont réduit les stocks des pays exportateurs à des niveaux parfois jugés critiques. La capacité des pays fournisseurs de continuer à livrer des armes à l'Ukraine au rythme actuel et à dans le même temps reconstituer leurs stocks nationaux posera des défis industriels et budgétaires dont il n'est pas garanti qu'ils puissent tous être relevés. Les chaînes d'approvisionnement des producteurs d'armes des principaux États soutenant l'Ukraine ne sont actuellement pas dimensionnées pour un double réapprovisionnement rapide.

Début décembre 2022, Kiev a bien annoncé entreprendre la reconstruction de son industrie militaire¹⁸. Néanmoins, s'agissant d'un pays en plein conflit, les capacités réelles des autorités à mener à bien ce projet ne peuvent être que limitées.

Il n'est pas envisageable de remédier aux défis logistiques et industriels posés à partir du territoire ukrainien ne serait-ce que pour des questions de maîtrise du spectre des compétences requises pour maintenir les équipements *made in NATO* en condition.

Un autre défi auquel il convient de prêter la plus grande attention réside dans le risque à plus ou moins long terme de détournement des armes livrées à l'Ukraine¹⁹. Il est à craindre que les conditions dans lesquelles ont eu lieu les livraisons massives et rapides d'armes à l'Ukraine n'aient pas permis d'anticiper de manière adéquate les risques de détournement d'armes. Certains pays comme les États-Unis ou des organisations régionales comme l'UE commencent tout juste à prendre des mesures pour mitiger les risques inhérents à l'envoi d'une telle quantité et d'une telle variété d'armes dans un pays en guerre, déjà caractérisé en temps de paix par un fort taux de corruption et des pratiques douteuses en matière de trafic d'armes²⁰. La prise de conscience est tardive et il reste à voir dans quelle mesure les dispositions projetées seront efficaces pour atténuer les risques que ces armes se retrouvent dans de mauvaises mains.

Avec le soutien de



Wallonie

¹⁸ SEGURA Cristian, « [Ucrania quiere producir sus propias armas para afrontar una guerra que se alargue años](#) », *El País*, 5 décembre 2022.

¹⁹ MAGNENOU Fabien, « [Guerre en Ukraine : les armes envoyées sur le front risquent-elles de revenir illégalement en Europe de l'Ouest ?](#) », *France Télévisions*, 6 juin 2022.

²⁰ YOUSIF Elias et STOHL Rachel, « [A US Plan to Prevent Arms Diversion in Ukraine is Welcome But Just the First Step](#) », *Stimson Centre*, 10 novembre 2022.