



Et si l'Ukraine n'avait pas renoncé aux armes nucléaires en 1994 ? Les pièges d'un raisonnement contrefactuel

Samuel Longuet

Le 5 décembre 2024 marquait le trentième anniversaire de la signature du mémorandum de Budapest. C'est par ce texte que l'Ukraine avait obtenu en 1994 de la Russie, du Royaume-Uni et des États-Unis un engagement à respecter son indépendance, sa souveraineté et ses frontières, en échange de son renoncement à conserver les armes nucléaires soviétiques qui se trouvaient encore sur son territoire.

On a beaucoup reparlé de ce mémorandum depuis que la Russie a annexé la Crimée en 2014 puis a envahi et annexé d'autres territoires ukrainiens en 2022. Depuis 2014, plusieurs voix en Ukraine¹ et ailleurs² ont critiqué la décision ukrainienne de renoncer

aux armes nucléaires dans les années 1990. À la base de ces discours, on retrouve un raisonnement contrefactuel que l'on peut résumer en ces termes : « *si l'Ukraine n'avait pas renoncé aux armes nucléaires en 1994, la Russie n'aurait pas envahi et annexé des régions ukrainiennes en 2014 et 2022* ».

Cet *éclairage* propose de revenir sur ce raisonnement contrefactuel pour en souligner les limites. Pour ce faire, ce texte procède en deux étapes. (1) D'abord, il explicite et remet en contexte les garanties de sécurité promises dans le mémorandum de Budapest. (2) Ensuite, il revient sur les conditions dans lesquelles l'Ukraine a renoncé à l'arsenal nucléaire soviétique resté sur son sol au début des années 1990 et montre qu'il n'y avait pas de voie facile pour que l'Ukraine conserve ces armes.

1. Les garanties de sécurité du mémorandum de Budapest étaient limitées

Au moment de la dislocation de l'Union soviétique en 1991, des armes nucléaires se trouvent dans quatre des républiques soviétiques socialistes la composant : en Russie, mais également en Biélorussie, au Kazakhstan et en Ukraine. Plus de 4 000 armes nucléaires sont alors déployées ou stockées sur le territoire de cette dernière, soit environ 15 % de l'arsenal soviétique³.

L'attitude de l'Ukraine nouvellement indépendante vis-à-vis de la présence de ces armes évolue au cours du début des années 1990. D'abord de bonne volonté quant au transfert de ces armes en Russie, les dirigeants ukrainiens modifient leur position à mesure qu'ils perçoivent de plus en plus concrètement la menace d'un révisionnisme russe quant au tracé des frontières postsoviétiques. Le soutien de Moscou aux séparatistes de Crimée et l'intervention russe pour établir un État séparatiste dans la région moldave de Transnistrie confirment leurs craintes. L'Ukraine tente donc de négocier des garanties de sécurité en échange de son renoncement aux armes nucléaires soviétiques se trouvant encore sur son sol⁴.

Après l'échec de négociations russo-ukrainiennes à Massandra (en Crimée) en septembre 1993, les États-Unis prennent un rôle plus actif pour aboutir à un accord. En janvier 1994, le président états-unien Bill Clinton, le président russe Boris Eltsine et le président ukrainien Leonid Kravtchouk signent à Moscou une déclaration trilatérale. Dans celle-ci, les dirigeants états-unien et russe informent leur homologue ukrainien que, dès que l'Ukraine sera devenue partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en tant qu'État non doté d'armes nucléaires, les États-Unis et la Russie réaffirmeront plusieurs de leurs engagements :

1. Qu'ils respecteront l'indépendance, la souveraineté et les frontières existantes de l'Ukraine, conformément à l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) d'Helsinki de 1975⁵ ;

2. Qu'ils s'abstiendront de tout recours à la force ou toute menace de recourir à la force contre l'intégrité territoriale et l'indépendance de l'Ukraine et qu'aucune de leurs armes ne sera jamais utilisée contre l'Ukraine, sauf en cas de légitime défense ou dans le respect de la Charte des Nations unies ;
3. Que, toujours conformément à l'Acte final d'Helsinki, ils s'abstiendront de toute coercition économique pour subordonner les droits de l'Ukraine en tant qu'État souverain à leurs propres intérêts ;
4. Qu'ils s'engagent à saisir le Conseil de sécurité des Nations unies pour qu'il assiste l'Ukraine si elle était victime d'une agression armée ou menacée d'une agression armée dans laquelle des armes nucléaires seraient utilisées ; et
5. Qu'ils s'engagent à ne pas utiliser d'armes nucléaires contre un État non doté d'armes nucléaires, sauf si ce dernier les attaque ou attaque leurs alliés en s'associant à un autre État doté d'armes nucléaires.

La déclaration précise en outre que le Royaume-Uni – le troisième État dépositaire du TNP avec les États-Unis et la Russie – sera prêt à fournir les mêmes assurances à l'Ukraine une fois qu'elle aura adhéré au TNP⁶.

Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires – souvent appelé simplement « *Traité de non-prolifération* » (TNP) – est un traité international adopté en juillet 1968 et entré en vigueur en mars 1970⁷. Les 190 États parties à ce traité sont divisés en deux catégories : les cinq qui sont dotés d'armes nucléaires et les 185 qui ne le sont pas. Les États dotés sont définis comme ceux ayant déjà fabriqué et fait exploser une arme nucléaire au 1^{er} janvier 1967. Il s'agit des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies : les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni, la France et la Chine. Le traité a pour but de limiter la prolifération nucléaire à ces cinq États, en leur interdisant d'aider d'autres États à développer ou acquérir des armes nucléaires et en interdisant aux autres de chercher à devenir des puissances nucléaires. Israël, l'Inde et le Pakistan, qui sont devenue des puissances nucléaires après 1967, ne sont pas parties à ce traité et la Corée du Nord s'en est retirée pour développer son programme nucléaire militaire⁸.

Les États parties à ce traité s'engagent aussi « *à poursuivre de bonne foi des négociations [...] sur un traité de désarmement général et complet* » mais sans que le traité ne fixe d'échéance pour aboutir à cet objectif. C'est « *préoccupés par la lenteur du désarmement nucléaire* » que 73 États sont devenus parties à un nouveau Traité sur l'interdiction des armes nucléaires⁹, entré en vigueur en janvier 2021 mais que n'a rejoint aucune des puissances nucléaires.

Le parlement ukrainien vote l'adhésion au TNP en novembre 1994. À la date d'entrée en vigueur de ce traité vis-à-vis de l'Ukraine, le 5 décembre 1994, les États-Unis, le

Royaume-Uni, la Russie et l'Ukraine signent à Budapest un mémorandum qui reprend les engagements négociés onze mois plus tôt dans la déclaration trilatérale¹⁰. Un an et demi plus tard, en juin 1996, la dernière ogive nucléaire soviétique quitte le territoire ukrainien pour la Russie.

Les engagements contenus dans la déclaration trilatérale et dans le mémorandum de Budapest sont finalement modestes. Ils ne font que reprendre des principes de droit international codifiés dans la Charte des Nations unies et les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale des Nations unies¹¹ ou l'Acte final d'Helsinki. En d'autres termes, les signataires du mémorandum de Budapest ne s'engagent pas à autre chose qu'à respecter des obligations internationales qui leur incombent déjà. Il est d'ailleurs à noter que dans les versions ukrainienne et russe du texte, il est question de « *garanties* » alors qu'à l'insistance des États-Unis, la version anglaise ne mentionne que des « *assurances* », un terme jugé moins fort.

La seule close additionnelle est l'engagement des signataires à saisir le Conseil de sécurité des Nations unies en cas d'agression ou de menace d'agression à l'aide d'armes nucléaires contre l'Ukraine. Toutefois, cela reste bien en deçà des garanties qu'auraient souhaitées les négociateurs ukrainiens. Les États-Unis et le Royaume-Uni ne s'engagent par exemple pas à aider l'Ukraine à se défendre et encore moins à rentrer en guerre à ses côtés si elle était agressée par la Russie. Dès la signature du mémorandum, les responsables ukrainiens en sont conscients. L'ex-président Kravtchouk (auquel a succédé Leonid Koutchma en juillet 1994) déclare même : « *si demain la Russie va en Crimée, personne ne lèvera un sourcil*¹² ». Trente ans plus tard, le ministre ukrainien des Affaires étrangères regrette de n'avoir pas obtenu de « *garanties réelles et efficaces* » de la « *communauté euro-atlantique*¹³ ». Cependant, il faut garder à l'esprit que les Ukrainiens qui n'ont pu obtenir mieux en 1994 étaient dans une position de négociation difficile, ce que montre la seconde partie de ce texte.

2. L'Ukraine n'aurait pas pu simplement conserver l'arsenal soviétique

Le sentiment de trahison qui anime les Ukrainiens est compréhensible au vu des engagements pris par la Russie en 1994 et de ses violations constantes de ceux-ci depuis 2014. Pour autant, il faut s'abstenir de conclure *a posteriori* que les dirigeants ukrainiens ont commis une erreur en renonçant à l'arsenal nucléaire soviétique qui se trouvait sur leur sol. La situation au début des années 1990 ne leur laissait en fait pas beaucoup de choix, ce que démontre la chercheuse Mariana Budjeryn¹⁴.

Comme pour de nombreuses anciennes républiques socialistes soviétiques, la transition vers l'économie de marché est difficile en Ukraine. L'économie ukrainienne est en récession tout au long des années 1990. Rien qu'entre 1990 et 1994, son produit intérieur brut est divisé par deux¹⁵. Dans ce contexte, elle se retrouve d'autant plus dépendante de la Russie pour ses approvisionnements énergétiques et contracte une dette importante vis-à-vis de ce pays. Cela explique en partie l'insistance des

négoceurs ukrainiens pour que la déclaration trilatérale et le mémorandum de Budapest traitent spécifiquement de la coercition économique¹⁶.

L'Ukraine ne cherche d'ailleurs pas que des garanties de sécurité lors de ces négociations. Dans sa situation financière difficile, l'Ukraine demande aussi qu'on lui verse des compensations financières pour la valeur de l'uranium hautement enrichi qui se trouve dans les ogives nucléaires soviétiques auxquelles elle renoncerait. Après retraitement, celui-ci peut en effet servir à fabriquer du combustible nucléaire pour des centrales civiles. Elle obtient ces compensations dans l'accord trilatéral de janvier 1994. L'Ukraine a donc aussi renoncé aux armes nucléaires soviétiques se trouvant sur son territoire en échange de fonds pour faire face à sa crise économique¹⁷.

Des questions se posent également sur la viabilité d'une dissuasion nucléaire ukrainienne autonome. D'abord, il faut rappeler que les autorités ukrainiennes qui ont émergé après 1991 n'avaient pas de contrôle opérationnel sur les armes nucléaires soviétiques se trouvant sur leur territoire. Toute la chaîne de commandement remontait à Moscou. L'Ukraine aurait probablement mis plus de six mois pour soustraire ces armes au contrôle russe et générer ses propres codes d'activation et de lancement¹⁸. Ensuite, même avec le contrôle sur ces armes, se serait posée la question de leur maintien en condition opérationnelle. La désintégration du tritium utilisé pour « booster » la réaction de fission qui amorce une bombe thermonucléaire aurait rendu le nouvel arsenal ukrainien inutilisable en l'espace d'une décennie¹⁹. L'Ukraine aurait donc dû se doter des installations nécessaires pour entretenir et construire ses propres armes nucléaires, ce dont elle ne disposait pas²⁰.

Le lancement d'un programme nucléaire militaire en Ukraine aurait eu un coût important à la fois financier pour un pays déjà touché par une crise économique, mais également diplomatique pour un État nouvellement indépendant cherchant à nouer des relations internationales. En effet, les États-Unis ont signalé dès la dislocation de l'Union soviétique leurs préoccupations en matière de prolifération nucléaire. Il n'était pas question de permettre l'émergence d'une Biélorussie, d'un Kazakhstan et d'une Ukraine qui deviendraient trois nouvelles puissances nucléaires. L'Ukraine faisait donc face à une pression diplomatique pour renoncer aux armes nucléaires exercée à la fois par la Russie et par États-Unis. Si elle avait voulu garder ces armes, cela aurait durablement affecté les relations diplomatiques, commerciales et scientifiques qu'elle pouvait espérer tisser²¹.

Dans une analyse datant de février 1993 du ministère ukrainien des Affaires étrangères, la stratégie de négociation qui est privilégiée consiste à utiliser les armes nucléaires présentes sur le sol ukrainien comme une monnaie d'échange, pour obtenir des garanties de sécurité et des compensations financières. À l'époque, l'option de garder ces armes pour fonder une dissuasion nucléaire ukrainienne était déjà considérée comme « *la moins faisable et la moins désirable*²² ». Il faut donc se garder des

raisonnements contrefactuels qui présentent *a posteriori* l'option pour l'Ukraine de devenir une puissance nucléaire dans les années 1990 comme facile et souhaitable²³.

Conclusion : les pièges du raisonnement contrefactuel

Le principal piège dans lequel on tombe en s'essayant à ce raisonnement contrefactuel – « *et si l'Ukraine n'avait pas renoncé aux armes nucléaires en 1994* » – est de ne changer que cet unique paramètre et de considérer que l'Ukraine serait exactement le même pays, mais doté d'armes nucléaires, à l'aube des événements de 2014 ou de 2022. Les quelques pages précédentes démontrent qu'en conservant les armes nucléaires soviétiques, l'Ukraine aurait en fait risqué de devenir un État paria, soumis à la pression énergétique et financière de Moscou et considéré comme un dangereux proliférateur par Washington. Pour reprendre les mots d'un général ukrainien, le renoncement de l'Ukraine aux armes nucléaires soviétiques était en fait « *le prix de son indépendance*²⁴ ».

Il n'en reste pas moins que le comportement de la Russie depuis 2014 envoie un signal désastreux pour le régime international de non-prolifération nucléaire. Le président Zelensky rappelait en octobre 2024 lors d'un sommet européen à Bruxelles que, parmi les quatre signataires du mémorandum de Budapest, le seul qui se trouvait aujourd'hui victime d'une invasion était celui qui avait renoncé aux armes nucléaires²⁵. Toutefois, comme le rappelle Mariana Budjeryn, tant qu'à avoir recours au raisonnement contrefactuel, la question la plus intéressante n'est pas de savoir « *si l'Ukraine aurait été envahie si elle avait gardé ses armes nucléaires, mais plutôt si la Russie aurait osé cette invasion sans être elle-même une puissance nucléaire*²⁶ ». En effet, le régime de non-prolifération construit autour du TNP a toujours été et reste particulièrement vulnérable au comportement des puissances nucléaires qui utilisent leur arsenal nucléaire comme un « *permis de faire la guerre*²⁷ » contre des États non dotés de l'arme nucléaire.

L'auteur

Samuel Longuet est chargé de recherche au GRIP depuis septembre 2022. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques et sociales de l'Université libre de Bruxelles (ULB) ainsi que d'un master en politique internationale de l'Institut d'études politiques (IEP) de Bordeaux et d'un master complémentaire en droit international public de l'ULB. Il est collaborateur scientifique au centre REPI (Recherche et études en politique internationale) de la Faculté de philosophie et sciences sociales de l'ULB.

Pour citer cette publication

LONGUET Samuel, « Et si l'Ukraine n'avait pas renoncé aux armes nucléaires en 1994 ? Les pièges d'un raisonnement contrefactuel », *Éclairage du GRIP*, 27 décembre 2024.



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

Photo de couverture : Reproduction d'un silo de missile balistique intercontinental RT-23 (SS-24) au musée des forces stratégiques de Pobouzke en Ukraine – crédit : [Michael, Wikimedia Commons](#), licence [Creative Commons 3.0](#)

Les opinions exprimées dans le présent document ne reflètent pas nécessairement une position du GRIP dans son ensemble.

Tous droits réservés. © Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité
Mundo-madou – 7-8 Avenue des Arts – 1210 Saint-Josse-ten-Noode, Belgique
Tél. : +32 (0) 0473 982 820 – admi@grip.org – www.grip.org
X/Twitter : @grip_org – Facebook : GRIP.1979

Références

- ¹ ADAMS Paul, « [Ukraine gave up its nuclear weapons. Now it's asking why](#) », *BBC*, 5 décembre 2024.
- ² ULLYOT John et GRANT Thomas D., « [The Lesson of Budapest? Hold On to Your Nuclear Weapons](#) », *The Wall Street Journal*, 2 mars 2022.
- ³ NORRIS Robert S., « [The Soviet Nuclear Archipelago](#) », *Arms Control Today*, vol. 22, n° 1, janvier/février 1992, p. 25.
- ⁴ BUDJERYN Mariana, *Inheriting the Bomb: The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine*, Baltimore, John Hopkins University Press, 2022 ; « [Ukraine, Nuclear Weapons, and Security Assurances at a Glance](#) », *Arms Control Association*, décembre 2022.
- ⁵ « [Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe : Acte final](#) », adopté à Helsinki le 1^{er} août 1975.
- ⁶ « [January 14 Trilateral Statement](#) », *National Security Archive*, 14 janvier 1994.
- ⁷ [Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#), signé à Londres, Moscou et Washington le 1^{er} juillet 1968, entré en vigueur le 5 mars 1970, *UN Treaties*, vol. 729, n° 10485.
- ⁸ « The Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT) at a Glance », *Arms Control Association*, juillet 2024.
- ⁹ [Traité sur l'interdiction des armes nucléaires](#), signé à New York le 7 juillet 2017, entré en vigueur le 22 janvier 2021.
- ¹⁰ [Mémoire relatif aux garanties de sécurité dans le cadre de l'adhésion de l'Ukraine au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires](#), signé à Budapest le 5 décembre 1994, *UN Treaties*, vol. 3007, n° 52241.
- ¹¹ Assemblée générale des Nations unies, « [Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies](#) », annexée à la résolution 2625 (XXV), A/RES/2625 (XXV), 24 octobre 1970.
- ¹² « [Kiev Scorns NPT Exchange Deal](#) », *The Moscow Times*, 8 décembre 1994.

- ¹³ « [Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the occasion of the 30th anniversary of the Budapest Memorandum](#) », *Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, 3 décembre 2024.
- ¹⁴ BUDJERYN Mariana, *Inheriting the Bomb*, *op. cit.*
- ¹⁵ SUTELA Pekka, « [The Underachiever: Ukraine's Economy Since 1991](#) », *Carnegie Endowment for International Peace*, 9 mars 2012.
- ¹⁶ BUDJERYN Mariana, *Inheriting the Bomb*, *op. cit.*, p. 211.
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 199-200.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 176-181.
- ¹⁹ KELLEY Robert E., « [Starve nuclear weapons to death with a tritium freeze](#) », *SIPRI*, 28 août 2020.
- ²⁰ GONCHARENKO Roman, « [Ukraine's forgotten security guarantee](#) », *Deutsche Welle*, 12 mai 2014 ; GUEST Clara, « [Would Russia have invaded Ukraine if Soviet nuclear weapons had remained on Ukrainian soil?](#) », *King's College London*, 29 mars 2022.
- ²¹ THAKUR Ramesh, « [Ukraine and Nukes](#) », *Australian Institute of International Affairs*, 2014.
- ²² BUDJERYN Mariana, *Inheriting the Bomb*, *op. cit.*, p. 164-169.
- ²³ ROST RUBLEE Maria, « [Fantasy Counterfactual: A Nuclear-Armed Ukraine](#) », *Survival*, vol. 57, n° 2, 2015, p. 145-156 ; LARISON Daniel, « [What if Ukraine Had Kept Its Nuclear Weapons?](#) », *Responsible Statecraft*, 2 janvier 2023 ; EVANGELISTA Matthew, « [A "Nuclear Umbrella" for Ukraine? Precedents and Possibilities for Postwar European Security](#) », *International Security*, vol. 48, n° 3, hiver 2023/2024, p. 39-40.
- ²⁴ BUDJERYN Mariana, *Inheriting the Bomb*, *op. cit.*, p. 230.
- ²⁵ STARCEVIC Seb, « [Zelenskyy: We need NATO or nukes ... and we want NATO](#) », *Politico*, 17 octobre 2024.
- ²⁶ BUDJERYN Mariana, *Inheriting the Bomb*, *op. cit.*, p. 239.
- ²⁷ RUYSSSEN Arnaud, « [Le risque d'une guerre nucléaire est-il réel ?](#) », *RTBF*, 6 octobre 2022 ; QUÉAU Yannick, « [Le nucléaire, arme de sanctuarisation agressive](#) », *Espace de libertés*, 28 novembre 2023.



Fondé à Bruxelles en 1979, le GRIP (Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité) s'est développé dans le contexte particulier de la Guerre froide, ses premiers travaux portant sur les rapports de forces Est-Ouest. Durant les années 1980, le GRIP s'est surtout fait connaître par ses analyses et dossiers d'information concernant la course aux armements, ses mécanismes et ses enjeux. Après la chute du mur de Berlin en 1989, prenant acte du nouvel environnement géostratégique, le GRIP a orienté ses travaux sur les questions de sécurité au sens large et a acquis une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, réglementations et 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. En éclairant citoyens et décideurs sur des problèmes complexes, le GRIP entend contribuer à la diminution des tensions internationales et tendre vers un monde moins armé et plus sûr. Plus précisément, l'objectif du GRIP est de travailler en faveur de la prévention des conflits, du désarmement et de l'amélioration de la maîtrise des armements.

5 BONNES RAISONS DE SOUTENIR LE GRIP

Le GRIP a pour mission d'étudier les conflits et les conditions de la paix. Il le fait dans l'optique de donner aux citoyens, à la société civile et aux élus accès à des analyses indépendantes permettant aux décideurs comme au grand public de renforcer leurs capacités critiques face à des enjeux complexes où s'entremêlent des intérêts politiques et économiques et des conceptions normatives et éthiques parfois contradictoires. En faisant un don au GRIP, vous participez au renforcement de ses moyens et œuvrez à :

- Développer une recherche indépendante sur la paix ;
- Consolider les capacités en tant que force de proposition auprès des décideurs politiques ;
- Garantir l'accès en langue française à une recherche rigoureuse et accessible au public ;
- Former une relève à qui il incombera de relever les défis de demain ;
- Préserver l'activité Édition du GRIP qui permet de mettre de l'avant les combats des acteurs au service de la paix qu'ils soient journalistes, médecins ou militants des droits de la personne.

Le GRIP ne saurait accomplir efficacement sa mission d'information et de sensibilisation du public sans le soutien de donateurs motivés par la défense de la paix comme bien commun. En soutenant le GRIP, vous contribuez au renforcement d'une recherche indépendante et de qualité au service de la société civile sur de nombreux sujets sensibles relatifs aux droits humains, aux libertés fondamentales ou encore à la sécurité des personnes. Vous permettez aussi aux chercheurs du GRIP de s'investir dans la formation d'une relève étudiante, en fournissant un encadrement propice à la transmission des savoirs et des compétences nécessaires à l'analyse critique des enjeux de société.

Rejoignez-nous sur www.grip.org.

Devenez donateur : IBAN : BE87 0001 5912 8294 - BIC/SWIFT : BPO TBE B1

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

Avenue des arts, 7-8
B-1210 Saint-Josse-ten-Noode
Tél. : +32 (0) 473 982 820
Site Internet : www.grip.org