

Ukraine : le prix de la stabilité

Sven Biscop | 13 janvier 2022 | ARTICLES | 



La première question dans la crise actuelle autour de l'Ukraine n'est pas « qu'est-ce que Poutine va faire ? », mais « que voulons-nous ? ». Nous, c'est à dire l'Union européenne et ses États-Membres. Répondre à cette interrogation permet de revenir à l'essentiel et de développer une véritable [stratégie](#), car cela implique de bien connaître ses propres intérêts et objectifs, et ensuite de choisir sur cette base quand et comment réagir et quand intervenir de manière proactive.

L'intérêt vital de l'UE est clair : sauvegarder notre territoire et notre façon de vivre. À l'inverse, défendre le territoire et la façon de vivre de l'Ukraine n'est pas un intérêt vital : notre survie n'en dépend pas. Toutefois, l'existence continue d'une Ukraine démocratique en tant qu'État tampon entre nous et la Russie contribue à défendre notre intérêt vital. Ceci constitue donc un intérêt instrumental : l'Ukraine fait partie du voisinage qui doit être stable afin de sauvegarder la stabilité de l'UE elle-même.

Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que les Européens ont encouragé l'Ukraine à développer ses liens avec l'UE, en lui offrant un [accord de libre-échange approfondi et complet](#) quand le pays, de sa propre volonté, s'est orienté vers l'Occident au cours des dernières années. Nous – l'UE et ses États – membres – avons donc une obligation morale vis-à-vis de ce pays. L'UE ne peut offrir son soutien et le retirer par la suite, juste au moment où il est plus nécessaire que jamais. Défendre un intérêt instrumental ne doit pas impliquer cependant des mesures que l'on serait prêt à mettre en œuvre pour la défense d'un intérêt vital : dans le cas présent, le recours à la guerre par l'UE et ses États membres n'est pas une option.

Concrètement que voulons-nous de la Russie ? A priori une relation de bon voisinage. Or, ceci ne se fera que sur base d'un compromis, mais pour ce faire, cela nécessite des concessions mutuelles. Si une partie impose son point de vue, cela ne mène pas à la stabilité, mais aux tensions perpétuelles, car la partie qui a été obligée à faire des concessions unilatérales essaiera toujours de s'en libérer.

Un compromis ?

Quelle(s) forme(s) pourrai(ent) prendre un compromis entre les parties en présence ? D'emblée, les propositions récentes de

Vladimir Poutine faites aux [États-Unis](#) et à [l'OTAN](#) peuvent être écartées. Clairement, celles-ci n'ont pas vocation à servir de base pour de vraies négociations, tellement elles sont irréalistes. Elles ne sont vraisemblablement qu'un moyen de pression, permettant au président russe de se présenter vis-à-vis de ses concitoyens comme celui qui fait tout pour maintenir la paix, mais également le prestige de la Russie.

Ces propositions sont d'autant plus irréalistes du fait qu'elles ne contiennent aucune concession de la part du président russe. La Russie ne peut pas concentrer ses troupes sur une envie soudaine, poser ses exigences ensuite, et offrir au final pour seule concession que ses troupes retournent dans leurs casernes. Rien n'empêcherait en effet Poutine de concentrer à nouveau ses forces un mois plus tard et de réclamer de nouveaux avantages. Un compromis stable nécessite des concessions russes durables : la Russie aussi doit payer un prix pour la réalisation de ses objectifs.

Parmi ceux-ci, le président Poutine demande des garanties assurant que l'Ukraine ne se joindra pas à l'OTAN. Ceci est un prix que nous – les Européens – pouvons facilement payer, car cela n'est en tout cas pas notre intention. Certes, il est vrai qu'au sommet de Bucarest en 2008, les alliés ont convenu que l'Ukraine et la Géorgie deviendront membre de l'OTAN un jour – mais certainement pas immédiatement, comme les États-Unis l'avaient demandé alors. En outre, les alliés européens en majorité étaient contre, et le sont toujours. Il serait erroné toutefois d'estimer qu'en agissant ainsi on accorde un droit de [veto](#) sur l'expansion future de l'OTAN à la Russie. Un élargissement a des implications et nécessite une analyse des coûts et des avantages. Qu'est-ce qu'un nouvel allié apporte ? Quels nouveaux risques découlent de cette nouvelle adhésion ? Si nous ne sommes pas prêts à faire la guerre pour défendre l'Ukraine, alors on ne peut lui offrir de rejoindre l'OTAN, ceci constituant l'essence même de l'Alliance.

L'objectif de Poutine est-il d'obtenir la neutralité pour l'Ukraine ? Si oui, et en cas d'acceptation par l'Alliance, cela impliquerait de revenir sur la décision de Bucarest de 2008. Cette neutralité étant relative aux questions militaires, ceci n'aurait a priori pas d'impact sur l'accord de libre-échange avec l'UE. La neutralité n'est pas honteuse. Mon pays, la Belgique, a été neutre pendant presque la moitié de son existence en tant que royaume indépendant, et a échappé à tous les conflits jusqu'en 1914. La neutralité peut donc servir de base à un compromis honorable si, et seulement si, la Russie offre une concession durable en retour. Eu égard à la situation actuelle, cela ne peut être qu'une chose : le président russe doit mettre fin à son soutien aux séparatistes armés du Donbass, afin que le gouvernement de Kyiv puisse reprendre le contrôle de l'ensemble du territoire de l'Ukraine à l'Est.

Qu'en est-il de la Crimée, annexée illégalement par la Russie ? La péninsule sera probablement le prix que l'Ukraine même devra payer pour sa stabilité. On peut faire ici un parallèle avec la Belgique qui en 1831, un an après son indépendance, dut renoncer à une partie importante de son territoire suite à une invasion par les Pays-Bas. Peu à peu, les élites belges ont néanmoins appris à apprécier les avantages de la neutralité que les grandes puissances leur avaient imposée.

Une des premières étapes de ce processus de [négociation](#) – processus impliquant Russes, Américains et Européens – pourrait porter sur la réduction du nombre de forces et de certains systèmes d'armement dans des régions spécifiques. On peut facilement créer un format prestigieux pour ces négociations. Ces réductions se doivent néanmoins d'être mutuelles. Si Poutine cherche à limiter certaines présences militaires otaniennes sur le territoire de l'Alliance, alors l'arsenal important de la Russie à Kaliningrad doit aussi être à l'agenda, pour ne nommer qu'un seul exemple. L'ironie veut qu'en 2015 la Russie se soit retirée du [Traité sur les forces armées conventionnelles en Europe](#) de 1990, qui avait justement pour but ceci.

Ce que nous – les Européens et les Américains – devons faire en tout cas

Il est bien possible que Poutine ne soit pas prêt à faire de réelles concessions : soit par crainte de perdre la face, soit par désir de conquérir de nouveaux territoires. On ne doit pas écarter également la possibilité qu'il préfère l'instabilité permanente à un arrangement stable, et souhaite continuer à utiliser la présence russe au Donbass comme moyen de pression contre les membres de l'OTAN et les Européens. C'est déjà le cas de la Géorgie, en effet, depuis la reconnaissance par la Russie des enclaves séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Il convient de ne pas oublier que par ses actions depuis 2014, la Russie a violé le [Mémoire de Budapest](#) de 1994, dans lequel elle s'était engagée, avec les États-Unis et le Royaume-Uni, à respecter l'indépendance, la souveraineté et les frontières existantes de l'Ukraine. En échange, celle-ci avait renoncé à toutes les armes nucléaires qui restaient sur son territoire après la chute de l'Union soviétique, ce qui en faisait alors la troisième puissance nucléaire en termes d'ogives à l'époque. Il n'est pas impossible non plus que l'arrimage économique et politique – en tant que régime démocratique et d'État de droit – de l'Ukraine dans la sphère d'influence de l'UE soit considéré comme une menace plus grave par le président russe pour son propre régime politique qu'une éventuelle et hypothétique adhésion à l'OTAN. Si ceci venait à être le cas, Poutine risque de privilégier l'entretien de troubles en Ukraine, à défaut de sa réintégration dans le giron du Kremlin.

De ce fait, quoi que décide et fasse le président russe, il convient de prendre certaines mesures. Premièrement, nous devons

continuer à renforcer nos propres défenses, via l'OTAN. Poutine dispose d'un grand avantage : la rapidité de son processus décisionnel politique et celle relative à la concentration de forces armées. Cela, ni l'OTAN, ni l'UE n'en sont capables. Lier davantage les forces armées européennes afin de créer [un paquet de forces cohérent](#) renforcerait considérablement notre défense et nos capacités de dissuasion. Pour autant, il ne faut pas paniquer : la Russie n'a pas les moyens d'une guerre entre grandes puissances. La dissuasion reste nécessaire, mais une action militaire directe contre un pays de l'OTAN ou de l'UE reste improbable.

La Russie mène cependant régulièrement des actions « [hybrides](#) » sur notre territoire et dans le cyberspace : « fake news », chantage et sabotage sont des outils récurrents pour elle. Or pour l'heure, nous y réagissons toujours trop timidement. Il est temps pour nous de dissuader aussi ce genre d'actions « hybrides », y compris en envisageant des représailles dans le cyberspace. L'UE dispose déjà de beaucoup d'instruments, mais elle doit s'organiser à cette fin et créer de nouvelles capacités cyber.

Dissuader une nouvelle attaque contre l'Ukraine sera plus difficile, étant donné que nous ne sommes pas prêts à entrer en guerre. La meilleure dissuasion repose par conséquent sur la résolution ukrainienne à se battre en cas de nouvelle offensive – la Russie ne doit pas être en mesure de mener une guerre éclair.

Si la dissuasion venait à échouer, nous devons être prêts à renforcer la résilience de l'Ukraine, avec des armes, de l'équipement, des munitions et divers autres stocks (malheureusement ceux-ci manquent aux alliés européens eux-mêmes). L'UE peut soutenir malgré tout l'Ukraine financièrement et économiquement, car il ne faut pas oublier que la guerre coûte cher. De plus, des sanctions additionnelles contre la Russie seront inévitables, celles-ci ayant pour objectif de nuire à l'effort de guerre russe et de créer un climat propice aux négociations. Expulser la Russie du système de paiements internationaux [SWIFT](#) doit être mis sur la table dès maintenant. [Nordstream 2](#), le nouveau pipeline entre la Russie et l'Allemagne, qui est devenu un dossier symbolique, ne survivra sans doute pas à une nouvelle attaque russe.

L'Europe a besoin des hydrocarbures russes, néanmoins, tout comme la Russie a besoin de ce revenu. Notre dépendance évolue toutefois au fur et à mesure que l'UE progresse dans ses objectifs de transition énergétique. Pour l'heure, le secteur énergétique continuera à être épargné par de possibles futures sanctions. Néanmoins, l'UE doit d'être intransigente sur cette question avec la Russie, afin de couper court à toute menace russe : si jamais Moscou venait à fermer le gaz, ce dernier le restera pour toujours. Cela aura des conséquences négatives pour l'UE et un certain nombre de pays, mais nous finirons par trouver d'autres solutions. En agissant ainsi, la Russie perdra par sa propre faute tout levier d'action sur les Européens.

Ce que nous ne devons pas faire

Quels que soient les choix de Vladimir Poutine, nous ne devons certainement pas baser les nôtres sur la perception de la Chine. Certains émettent en effet l'hypothèse qu'un compromis sur l'Ukraine avec la Russie après sa démonstration de force, encouragera la Chine à agir aussi puissamment contre [Taiwan](#). Cela peut-il être le cas si le résultat d'un compromis aboutissait au maintien d'une Ukraine indépendante, c'est-à-dire le contraire de ce que la Chine cherche vis-à-vis du Taiwan ? En outre, un compromis avec la Russie permettra aux États-Unis de se concentrer sur la Chine. La poursuite de la crise actuelle, par contre, réduira les options et nos marges de manœuvre pour traiter la question taïwanaise. De plus, il ne faut pas surestimer le degré de coordination entre [Moscou et Pékin](#). Certes, ces derniers se voient comme des partenaires, et mettre la pression sur l'Ukraine et Taiwan simultanément met à rude épreuve les Occidentaux. Cela ne veut pas dire pour autant que la Russie et la Chine agissent en bloc. Les traiter ainsi limitera nos options stratégiques et risque même de créer une prophétie autoréalisatrice.

Plus généralement, l'idée que chaque compromis est un signe de faiblesse et une perte de prestige, est dangereuse. Il en va de même de la tentation de lier les sujets et les crises entre eux. Une telle approche ne peut mener qu'au durcissement des positions et rendre par extension la diplomatie impossible.

Conclusion

La logique de Poutine nous apparaît comme étrange. Qu'est-ce qu'une portion de territoire ukrainien en plus, ou même l'Ukraine tout entière, apporterait à la Russie ? Nous autres européens ne raisonnons plus dans ces termes. Mais la Russie a une autre vision de l'ordre mondial, de son rôle de grande nation, et des menaces posées par les autres puissances. Renouveler l'action militaire entre bien dans cette logique, dans le but de donner plus de profondeur aux défenses russes et de regagner le prestige d'une grande nation. Bien que nous ne devions pas accepter la stratégie russe, nous devons comprendre la logique qui sous-tend celle-ci, afin de bien définir notre propre stratégie et de favoriser les chances d'aboutir à un compromis stable.



Sven Biscop

Le professeur Sven Biscop enseigne à l'Université de Gand et dirige le programme « L'Europe dans le monde » à Egmont, l'Institut royal des relations internationales à Bruxelles. Il est l'auteur de [Grand Strategy in 10 Words – A Guide to Great Power Politics in the 21st Century](#).

Comment citer cette publication

Sven Biscop, « Ukraine : le prix de la stabilité », *Le Rubicon*, vol. 2, 13 janvier 2022
[<https://lerubicon.org/ukraine-le-prix-de-la-stabilite/>].