Guerre en Ukraine : l'Europe à l'heure des choix

Emmanuel Macron, lors d'une visioconférence du Conseil européen, au fort de Brégançon, à Bormes-les-Mimosas (Var), le 19 août. CHRISTOPHE SIMON/AP

Philippe Ricard et Cédric Vallet (Bruxelles, correspondance)

La question des garanties de sécurité devait être discutée, mercredi, par les chefs d'état-major de l'OTAN

Battre le fer tant qu'il est chaud. Le débat sur les garanties de sécurité à apporter à l'Ukraine en échange d'un éventuel accord de paix avec la Russie s'accélère, après la visite à Washington des principaux dirigeants européens, lundi 18 août, afin de tenter d'infléchir le cours des négociations engagées entre Donald Trump et Vladimir Poutine. Mardi, la question a été abordée par les 30 membres de la « coalition des volontaires », la plupart européens, mise en place pour poursuivre le soutien à Kiev. Mercredi, les chefs d'état-major des 32 pays de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) devaient discuter du sujet, également en visioconférence.

Si la perspective d'un cessez-le-feu paraît encore lointaine, les Européens sont d'autant plus soucieux d'accélérer leurs préparatifs que le président américain a confirmé, lundi, à ses visiteurs continentaux, en présence du président ukrainien, Volodymyr Zelensky, son intention de contribuer à la sécurité de l'Ukraine, afin de décourager toute nouvelle offensive russe. Quoique encore incertaine, cette ouverture est considérée comme la principale avancée des discussions menées à la Maison Blanche. Donald Trump a assuré, sans entrer dans les détails, que les Etats-Unis *« ser*[aie]*nt impliqués »* dans ce domaine, avant de promettre une *« très bonne protection »*.

Protection « de type article 5 »

De quelle manière ? C'est encore confus. En aucun cas, les Etats-Unis n'enverront des troupes au sol, martèle le président américain. Ils pourraient, en particulier, assumer une mission de surveillance aérienne, participer à une mission de sécurisation de l'espace aérien, déployer des dispositifs antidrones ou partager des renseignements. Ils sont également prêts à vendre des équipements militaires aux Européens, afin qu'ils les transfèrent en Ukraine.

Désormais, c'est donc en coordination avec les Etats-Unis que les garanties de sécurité, conçues pour dissuader la Russie de relancer sa guerre d'invasion, vont se construire. Les Européens tentent de clarifier la façon dont l'engagement esquissé par les Américains se traduira en actes. Des équipes de planification américaines et européennes, menées par les chefs d'état-major des pays impliqués, devaient lancer un travail de concertation dès mercredi à Washington, afin notamment de *« préparer le déploiement d'une force de réassurance si les hostilités prenaient fin »*, a précisé un porte-parole du premier ministre britannique, Keir Starmer.

Ce dernier, tout comme Emmanuel Macron, a à cœur de faire avancer leur projet de déploiement en Ukraine d'une telle « force de réassurance », en arrière du front. A terme, ce dispositif pourrait être doté de *« quelque milliers »* de soldats, selon le chef de l'Etat, dont quelques centaines de Britanniques et quelques centaines de Français, dans un premier temps. La Turquie semble vouloir s'engager sur le volet maritime d'une telle opération.

La coalition des volontaires est en train d'identifier les villes et les sites stratégiques où ces troupes pourraient être envoyées, à Kiev ou à Odessa, par exemple. Différents scénarios sont à l'étude, en fonction du degré d'engagement du « filet de sécurité » américain, jugé primordial par de nombreux Etats, avant de s'avancer dans cette voie. Même après des mois de préparation sous l'égide des Britanniques et des Français, les décisions ne seraient pas encore tout à fait mûres.

Une autre idée revient en force depuis quelques jours. C'est celle d'une protection *« de type article 5 »* mais en dehors de l'OTAN, comme l'avait proposé la présidente du conseil italien, Giorgia Meloni, dès mars, en marge d'un Conseil européen. Cette dernière y voit un complément à l'envoi de troupes, qu'elle refuse d'envisager pour son pays.

En cas de cessez-le-feu, elle imagine qu'une protection équivalente à celle de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord – la clause d'assistance mutuelle entre les alliés de l'OTAN – pourrait être offerte à l'Ukraine, sans qu'elle intègre l'alliance. A l'issue du sommet d'Anchorage, en Alaska, le 15 août, Steve Witkoff, l'envoyé spécial de Donald Trump, a lui-même mentionné cette piste, en assurant même, de manière sans doute un peu précipitée, que Vladimir Poutine ne s'y était pas opposé.

En soi, une telle promesse de protection ne serait pas si difficile à mettre en œuvre. *« Au niveau du droit, il suffit, a minima, que les Etats alliés de l'Ukraine adoptent une déclaration commune ou, dans un registre plus formel, adoptent un traité avec l'Ukraine, incluant une clause de défense collective*, explique Olivier Corten, directeur du centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles. *Cette clause pourrait être plus précise que l'article 5, qui ne constitue pas une obligation d'intervention militaire. »*

La terminologie de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord mentionne en effet l'*« emploi de la force armée »* comme l'une des options possibles d'assistance en cas d'agression d'un allié. Toutefois, l'article 5, dans la pratique, *« est devenu le standard le plus clair en termes de sécurité collective, il s'agit d'une clause quasi automatique de soutien militaire »*, assure Camille Grand, ancien secrétaire général adjoint de l'OTAN, qui s'exprime au nom du groupe de réflexion European Council on Foreign Relations.

Un tel accord pourrait être signé entre les alliés de l'Ukraine, et même, qui sait, par les Etats-Unis, qui s'en porteraient garants. *« Mais pour rendre ce mécanisme consistant, il doit s'accompagner d'une présence militaire crédible (de 15 000 à 20 000 hommes, selon moi) à travers la force de réassurance »*, ajoute Camille Grand.

Dispositif ambigu

Autre question sensible : les Etats-Unis pourraient-ils envisager de s'engager militairement si ces forces européennes ou l'armée ukrainienne étaient prises pour cible par les soldats russes ? La question traverse les états-majors et les chancelleries d'Europe, et pourrait, en cas de réponse positive, lever les réticences de bon nombre d'Etats européens concernant leur niveau d'engagement dans la coalition des volontaires.

Une protection inspirée de l'OTAN mais sans l'OTAN présente des avantages. Elle évite les blocages d'Etats membres de l'Alliance atlantique opposés à une adhésion de Kiev à celle-ci – à l'instar de la Hongrie. Elle peut permettre aussi de garder la Russie autour de la table, car Vladimir Poutine a toujours refusé l'implication de l'OTAN, ce que comprend Donald Trump.

En réalité, un tel dispositif est ambigu. Qu'est-ce qui différencierait l'OTAN de son succédané ? Une présence de troupes européennes, membres de l'OTAN, liées à l'Ukraine par une clause inspirée de l'OTAN, avec une protection, même indirecte, des Etats-Unis, ressemble beaucoup à l'Alliance atlantique. *« Les Etats-Unis, en tout cas Steve Witkoff, tentent d'envoyer un signal aux Européens pour les rassurer : il n'y aura pas l'OTAN, mais cela y ressemblera. Ils tentent aussi d'envoyer un signal aux Russes : "Les garanties de sécurité à l'Ukraine n'auront rien à voir avec l'OTAN." Sauf que pour Moscou, il n'y a pas d'OTAN Canada Dry : Un OTAN sans l'OTAN, c'est l'OTAN »*, poursuit Camille Grand.

Malgré ces limites évidentes, les discussions sur les garanties de sécurité poussent toutes les forces en présence à dévoiler leurs véritables intentions. Sergueï Lavrov, le ministre russe des affaires étrangères, a prévenu, mardi, que les *« intérêts de sécurité »* de la Russie devaient également être pris en compte dans le cadre des négociations.

« Il semble improbable que Poutine accepte des garanties de sécurité similaires à l'article 5, car cela serait équivalent à une appartenance à l'OTAN, ou mènerait inévitablement à celle-ci, estime Jamie Shea, ancien secrétaire général adjoint de l'OTAN. *Les concessions apparentes de Poutine sont un écran de fumée et, dès que les négociations reprendront, il fera machine arrière. Mais, au moins, cela permettra de vérifier si Donald Trump est sérieux à ce sujet, s'il en fait une ligne rouge dans ses échanges avec Vladimir Poutine. »* Un test-clé, autrement dit, pour les Européens et les Ukrainiens.