

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des affaires étrangères

– Table ronde, ouverte à la presse, sur la guerre en Ukraine, quatre ans après son déclenchement par la Russie, avec la participation de M. Oleksandr Prokudin, chef de l'administration civile militaire de l'oblast de Kherson, M. Benjamin Roehrig, directeur-adjoint de l'Europe continentale au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ancien ministre-conseiller à l'ambassade de France en Ukraine de 2022 à 2024, et M. David Cadier, docteur en sciences politiques, chercheur sur la sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et enseignant au Collège de l'Europe et à Sciences Po.....2

– Informations relatives à la commission..... 26

Mercredi  
25 février 2026  
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 45

SESSION ORDINAIRE 2025-2026

**Présidence**  
**de M. Michel Herbillon,**  
*Vice-président*



**La commission entend M. Oleksandr Prokudin, chef de l'administration civile militaire de l'oblast de Kherson, M. Benjamin Roehrig, directeur-adjoint de l'Europe continentale au ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ancien ministre-conseiller à l'ambassade de France en Ukraine de 2022 à 2024, et M. David Cadier, docteur en sciences politiques, chercheur sur la sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et enseignant au Collège de l'Europe et à Sciences Po, dans le cadre d'une table ronde, ouverte à la presse, sur la guerre en Ukraine, quatre ans après son déclenchement.**

*La séance est ouverte à 9 h 00.*

*Présidence de M. Michel Herbillon, vice-président.*

**M. Michel Herbillon, président.** Mes chers collègues, je tiens d'abord à excuser l'absence de notre président, qui assiste en ce moment même à l'entretien de la présidente de l'Assemblée nationale avec son homologue albanais.

Notre ordre du jour appelle ce matin la tenue d'une table ronde consacrée à la guerre en Ukraine, quatre ans après son déclenchement par le président russe, Vladimir Poutine, le 24 février 2022. Alors que le conflit vient tout juste d'entrer dans sa cinquième année, nous espérons tous, à l'unisson de nos amis ukrainiens, qu'une paix juste et durable pour l'Ukraine adienne enfin dans les semaines qui viennent. Ajoutons que le conflit avait déjà démarré en 2014, avec l'annexion de la Crimée et d'une partie du Donbass.

Avant de brièvement brosser le contexte et les attendus de nos échanges, je tiens à souhaiter la bienvenue aux intervenants qui ont bien voulu nous faire bénéficier de leur expertise et de leur éclairage.

M. Oleksandr Prokudin, vous êtes le chef de l'administration civile militaire de l'oblast de Kherson. Vous vous trouvez en Ukraine auprès de vos compatriotes et avez bien voulu accepter de nous livrer, par visioconférence, votre témoignage de responsable en première ligne. Vos commentaires sur la situation actuelle, au plus près des réalités de terrain, seront à n'en pas douter très précieux pour nous en faire une idée la plus précise possible.

M. Benjamin Roehrig, vous êtes directeur-adjoint de l'Europe continentale au ministère de l'Europe et des affaires étrangères et ancien ministre-conseiller à l'ambassade de France en Ukraine de 2022 à 2024. Vous avez donc vécu à Kyïv aux premières heures du conflit et suivez aujourd'hui de près les développements qui entourent ce dossier.

M. David Cadier, enfin, vous êtes docteur en sciences politiques, chercheur sur la sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM) et enseignant au Collège de l'Europe et à Sciences Po. Vous avez occupé des postes de chercheur invité et d'enseignant dans divers établissements étrangers à Boston, Prague, Washington, Varsovie et Helsinki. Vos travaux portent plus particulièrement sur l'analyse de la politique étrangère, l'Europe centrale et orientale, les politiques de l'Union européenne et de ses États membres à l'égard de la Russie et du voisinage oriental. Votre regard, sur les plans opérationnel et géopolitique, sera à n'en pas douter très instructif.

Quatre ans après le déclenchement de l'invasion russe à grande échelle du 24 février 2022, le conflit en Ukraine continue de marquer profondément l'Europe et le monde. Ce rendez-vous prend tout son sens dans un contexte où la ligne de front demeure active, où les

avancées militaires et les conséquences humanitaires continuent d'être dramatiques et où les efforts diplomatiques pour mettre fin à cette guerre connaissent des évolutions mais n'ont pas encore abouti à une solution durable.

Au plan militaire, la situation sur le terrain reste extrêmement dynamique et caractérisée par une guerre d'attrition. Les forces russes ont réalisé, en 2025, leur progression territoriale la plus importante depuis la première année du conflit, occupant près de 20 % du territoire ukrainien, malgré la résistance acharnée et héroïque des forces ukrainiennes. Toutefois, ces gains russes ont été réalisés à un rythme très lent, au prix de nombreuses pertes – 30 000 tués pour le seul mois de décembre, selon le chef du MI6 britannique –, et dernièrement les troupes ukrainiennes ont repris du terrain – 200 km<sup>2</sup> – à la faveur de l'interruption de l'accès des forces russes à Starlink et aux réseaux WhatsApp et Telegram.

Les combats sont intenses et technologiquement évolutifs, avec un recours accru aux drones et aux frappes à longue portée, ce qui a des conséquences humaines et matérielles terribles : selon une récente étude du Center for Strategic and International Studies (CSIS), le total combiné des victimes militaires – blessés, tués et disparus confondus – sur le front approcherait les 2 millions, ce qui en ferait l'un des conflits les plus sanglants en Europe depuis la seconde guerre mondiale. Face à cette situation, la dimension diplomatique demeure au cœur des préoccupations de la communauté internationale.

Malgré plusieurs séries de négociations et des rencontres de haut niveau, dont celles tenues dernièrement à Abu Dhabi et Genève, les discussions n'ont pas encore abouti à un accord global. L'un des points centraux de ces pourparlers est la question territoriale, notamment autour de la région de Donetsk – un enjeu complexe et difficile à résoudre selon le président Zelensky – ainsi que le rôle des garanties de sécurité qui pourraient être offertes à l'Ukraine dans un cadre post-conflit. Vous savez à quel point notre pays mais aussi l'Ukraine sont extrêmement attentifs à ces conditions de sécurité, l'objectif étant que le règlement de ce conflit n'en entraîne pas un autre dans les années futures. C'est la position de la France mais aussi celle de l'Union européenne.

Au niveau géopolitique plus large, la guerre en Ukraine a déjà redessiné le paysage de la sécurité européenne et mondiale. L'Union européenne, par exemple, s'est engagée à soutenir l'effort de guerre ukrainien tout en cherchant à stabiliser l'économie de Kyïv à long terme. Des mécanismes de financement importants et innovants, à hauteur de 90 milliards d'euros, sont mis en place pour répondre aux besoins massifs de reconstruction et de défense, illustrant combien les conséquences de ce conflit dépassent désormais le strict cadre militaire pour toucher à la cohésion politique et économique des partenaires occidentaux.

Au-delà des seules considérations régionales, cette guerre a ravivé des débats fondamentaux sur la sécurité collective, la souveraineté des États, la rivalité entre grandes puissances, ainsi que sur la capacité des organisations internationales à prévenir et à résoudre des guerres prolongées : il est clair que le droit international a été pour le moins mis à mal ces dernières années, de même que le règlement pacifique de conflits. L'imbrication des dimensions stratégique, économique et humanitaire rend d'autant plus nécessaire une réflexion globale.

Mais je vous laisse sans plus attendre la parole, avant que les membres de la commission, le cas échéant, vous interrogent.

**M. Oleksandr Prokudin, chef de l'administration civile militaire de l'oblast de Kherson.** Depuis quatre ans, l'Ukraine est confrontée à une agression à grande échelle : quatre années d'attaques, de pertes et de résistance. Pour la région de Kherson, les bombardements russes font désormais partie de la vie quotidienne.

La situation dans la région est extrêmement difficile. Nous vivons constamment sous les bombardements et les attaques de drones. C'est une réalité permanente. La Russie a tiré 700 000 obus sur la région ; 18 enfants sont morts récemment ; 6 685 personnes ont été blessées, dont 207 enfants. Depuis août 2024, les attaques de drones se sont intensifiées ; aujourd'hui, nous en subissons 2 500 chaque semaine. Quelque 41 000 infrastructures civiles et 30 000 résidences privées ont été détruites. Lorsque l'on traverse Kherson aujourd'hui, l'échelle de cette destruction est très prégnante. Chaque immeuble a des murs ou des vitres endommagées.

Actuellement, la vie à Kherson se déroule en grande partie dans des infrastructures souterraines. Des attaques de drones et des bombardements se font entendre toutes les deux minutes. Avant cette invasion massive, il y avait près de 300 000 résidents à Kherson ; aujourd'hui, il n'y en a plus que 60 000. Le danger principal est ce que nous appelons le « *safari des drones* », terme employé par les militaires russes eux-mêmes pour décrire ce qu'ils infligent à nos citoyens. En 2025, 97 000 attaques de drones ont été lancées par la Russie depuis la rive droite. Toutes les pertes civiles ont été causées par les Russes. En 2025, plus de 130 personnes ont été tuées par des attaques de drones et 1 195 personnes – dont 17 enfants – ont été blessées. Chacun de ces chiffres représente une vie humaine. Une personne a été tuée au sein de sa résidence par une attaque de drone. Un enfant de 6 ans a été tué avec son père dans sa voiture. Larissa Mironia, 84 ans, a été tuée également dans ce type de contexte. Voilà les personnes contre qui lutte l'armée russe. Ce sont des civils, des enfants, des personnes âgées. L'opérateur de drone voit de ses propres yeux qui il cible et qui il tue. La Russie essaie aussi de couper nos liens avec d'autres villes en attaquant les infrastructures routières, en bloquant l'aide humanitaire et l'aide médicale.

Dans ces conditions, notre priorité est de mettre fin aux attaques de drones dans la région de Kherson. Nous avons créé un système de défense électronique unique et avons installé des filets anti-drones. Nous disposons de plus de 1 000 écoles, abris et hôpitaux souterrains. La vie est désormais souterraine. Ces mesures nous permettent de sauver des vies mais nous avons besoin d'un soutien international accru. Kherson continue d'être soumise à des attaques russes constantes. Les frappes sur les civils constituent des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Il faut que l'on puisse enquêter sur ces faits et poursuivre les auteurs à l'échelle internationale. Je vous demande à toutes et à tous de continuer à soutenir l'Ukraine. Il faut que la Russie soit tenue pour responsable de ces crimes. L'Ukraine a besoin de votre aide, de soutien technique, de technologies anti-drones et de sanctions fortes contre la machine de guerre russe.

En retour, nous proposons toute l'expérience que nous avons acquise au cours de ces années de guerre. Elle a été douloureuse mais importante. Aucune autre région n'a été confrontée à une telle situation à l'époque moderne. Nous avons créé – cette administration civile et militaire – un programme dans des conditions de guerre moderne, sur la base d'une réelle expérience. Nous avons des connaissances sur la manière d'arrêter les drones, de protéger nos systèmes énergétiques, d'apporter un soutien médical, de gérer les écoles, de réaliser des opérations de déminage, etc. Nous savons maintenant prendre des décisions en temps de crise. Nous avons déjà mis en place un programme avec nos partenaires européens qui, je crois, fait apparaître le vrai coût humain de l'agression russe. La communauté

internationale peut nous aider à protéger les civils et à amener la Russie à répondre de ses crimes.

Nous vous remercions de votre solidarité. Gloire à l'Ukraine !

**M. Michel Herbillon, président.** Merci beaucoup, M. Prokudin. Je comprends que vos fonctions vous obligent à nous quitter, ce qui est tout à fait compréhensible.

**M. Benjamin Roehrig, directeur-adjoint de l'Europe continentale au ministère de l'Europe et des affaires étrangères.** Vous l'avez dit en introduction, j'ai servi deux années en Ukraine, entre 2022 et 2024. J'ai vécu, aux côtés des Ukrainiens, deux ans d'une guerre qui est entrée hier, le 24 février, dans sa cinquième année. J'y suis retourné il y a trois semaines, alors que le thermomètre tutoyait les - 20 degrés Celsius et qu'une énième salve de frappes russes visait les infrastructures énergétiques. J'ai d'ailleurs une pensée pour notre ambassadeur et toute son équipe à Kyïv qui, depuis des mois, sont réveillés par les alertes aériennes en pleine nuit et enchaînent les nuits dans les abris. Croyez-moi, c'est une chose de le vivre à l'occasion d'une visite, c'en est une autre d'habiter une ville frappée sans relâche depuis quatre ans. D'ailleurs, le gouverneur de Kherson a exprimé cette belle formule que je me permets de reprendre : la vie se passe sous terre et sous les filets. Sous terre pour continuer à vivre normalement, pour que les enfants en particulier puissent aller à l'école ; sous les filets pour continuer à vivre tout simplement, à cause de la menace constante des drones. Le gouverneur de Kherson a rappelé les épreuves que vivent les habitants de l'oblast dont il a la responsabilité. En octobre 2022, j'étais moi-même parmi les rares chancelleries occidentales à voir de mes propres yeux l'état de la ville après la libération de sa partie Nord par les Ukrainiens, et c'était un paysage de dévastation. On s'habitue certes à tout, y compris à la routine des bombardements, mais nous ne devons jamais sous-estimer ce qu'endurent les Ukrainiens.

Le président de la République l'a rappelé hier, lors de la réunion de la coalition des volontaires : nous sommes à un moment charnière du conflit et c'est bien notre sécurité, celle des Européens, qui est en jeu.

Après plus de quatre ans de guerre, où en sommes-nous ? L'Ukraine tient bon. Non seulement elle tient mais elle inflige des pertes importantes et sans précédent à la Russie. Contrairement au discours fallacieux de la Russie qui, rappelons-le, prétendait au début de la guerre prendre Kyïv en trois jours, les forces armées ukrainiennes ne sont pas sur le point de s'effondrer sur le front. Au cours des mille derniers jours de guerre, la Russie a conquis moins de 1 % du territoire ukrainien, à un coût humain insensé. Vous avez mentionné, monsieur le vice-président, les gains russes en 2025. Il y a certes eu une légère progression mais à un coût humain absolument insensé. Récemment, les armées ukrainiennes ont repris la presque totalité du territoire conquis par les forces armées russes en 2026. Le coût humain de cette guerre est absolument exorbitant pour la Russie, puisque l'on estime que la guerre d'agression lancée par Moscou fait plus de 1 000 morts par jour du côté russe.

Face à cet échec militaire constaté dès 2022, le Kremlin tente de faire craquer l'arrière et frappe méthodiquement les infrastructures civiles. Cela a commencé en octobre 2022. En ce moment, Moscou profite des températures très basses en Ukraine pour provoquer une crise humanitaire par des frappes incessantes sur les infrastructures énergétiques. La situation est très difficile, il faut bien le reconnaître, mais les Ukrainiens de l'arrière comme ceux du front tiennent.

Rappelons d'où nous sommes partis. En 2022, l'Ukraine recevait des gilets pare-balles parmi les envois des Occidentaux. Quatre ans plus tard, l'Ukraine produit des dizaines de milliers de drones chaque mois et a développé ses propres missiles à longue portée. Je renvoie à cette belle phrase adressée aux Russes par les Ukrainiens, rappelée hier par le président Zelensky : « *Tu crois que je me suis mis à genoux ? Non, je faisais seulement mes lacets.* ». Les Ukrainiens et les Ukrainiennes font preuve d'une résilience et d'une détermination qui nous obligent.

Quelques mots, à présent, sur notre action. Tout récemment, une réponse à l'urgence : face à la situation sur le plan énergétique, la France, notamment dans le cadre de notre présidence du groupe G7 + Énergie, a décidé de livrer à l'Ukraine 150 générateurs ces dernières semaines. Le ministre Forissier était d'ailleurs présent au moment de la remise des premiers générateurs au maire de Kyïv, Vitali Klitschko.

S'agissant des risques pour notre sécurité, nous avons pris nos responsabilités. Depuis le début de la guerre d'agression russe, l'Union européenne et ses États membres ont fourni 193 milliards d'euros en soutien à l'Ukraine. C'est nous qui soutenons aujourd'hui cette dernière. Nous la soutenons sur tous les fronts, et notamment au plan militaire, avec des livraisons continues d'armes, du partage de renseignements, de la formation, y compris par le biais de la mission européenne Eumam – *European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine* –, qui a formé plus de 80 000 soldats ukrainiens.

Au niveau du financement, la décision historique prise lors du Conseil européen du 18 décembre 2025 d'accorder un prêt de 90 milliards d'euros à l'Ukraine montre que nous sommes capables de faire bouger les lignes dans une Union européenne que certains voudraient représenter comme impuissante.

L'année 2025 est aussi l'année qui a vu la naissance et l'essor de la coalition des volontaires, qui compte maintenant trente-cinq États. La coalition s'est réunie hier en format hybride au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Nous sommes parvenus à des résultats concrets en nous appuyant sur ceux de la réunion précédente, qui s'était tenue en présentiel à Paris le 6 janvier 2026, à l'initiative du président de la République. Ce travail permettra que la paix, une fois conclue, puisse être garantie. C'est le fruit de plus d'un an de travail dont la France est à l'origine. La Déclaration de Paris, publiée le 6 janvier, expose le modèle et les grandes lignes que nous avons développés, en étroite collaboration avec les États-Unis : un cessez-le-feu robuste, accompagné d'un mécanisme de vérification et d'attribution ; un soutien massif aux forces armées ukrainiennes ; le déploiement d'une force multinationale de réassurance pour l'Ukraine ; des engagements pour soutenir l'Ukraine en cas de nouvelle attaque armée par la Russie afin de rétablir la paix ; un engagement à approfondir la coopération à long terme en matière de défense avec l'Ukraine.

Abordons à présent la question des négociations. Pour négocier, il faut une volonté de compromis. L'Ukraine est prête à la paix et le président Zelensky a été très clair et constant à ce sujet depuis plus d'un an. Côté russe, force est de constater qu'il n'y a aucune disposition au moindre compromis. Le président Poutine n'a pas fait le deuil de ses ambitions maximalistes, malgré l'échec de son armée. Plusieurs cycles de négociations ont eu lieu à Abu Dhabi, puis à Genève. La Russie continue d'insister sur la prétendue « formule d'Anchorage » comme préalable à toute négociation, qui verrait la reconnaissance *de jure*, au moins par les États-Unis, de la Crimée et des deux oblasts du Donbass au sein de la Fédération de Russie, et la reconnaissance *de facto* des oblasts de Kherson et de Zaporijjia. La Russie exige également que l'Ukraine retire ses forces de son territoire souverain dans le Donbass comme préalable à

toute négociation, y compris sur un cessez-le-feu. Ce que la Russie n'arrive pas à obtenir militairement, elle souhaite l'obtenir sur tapis vert par la diplomatie mais nous ne devons pas être dupes : il ne s'agit que d'une manœuvre dilatoire de Moscou pour refuser la négociation. Les objectifs de la Russie demeurent maximalistes et elle est persuadée qu'elle peut encore les atteindre par la force des armes. Il nous revient donc de changer le calcul de la Russie en accroissant la pression sur son économie.

Malgré sa propagande triomphaliste, le pouvoir russe fait face à des difficultés croissantes. Après deux années d'une croissance portée par ce que l'on pourrait appeler un « keynésianisme militaire », l'économie russe a nettement ralenti en 2025 avec une croissance du produit intérieur brut (PIB) de 0,6 %. Elle devrait être de 0,8 % en 2026. Les sanctions occidentales, notamment celles adoptées par l'Union européenne, mordent l'économie russe : elles produisent des effets majeurs et diminuent les marges de manœuvre de la Russie pour financer son effort de guerre. Les recettes fiscales de l'État russe issues des hydrocarbures, par exemple, ont chuté de près d'un quart en 2025, notamment grâce aux sanctions occidentales. Nous continuons de travailler à l'adoption d'un nouveau paquet de sanctions ambitieux qui vise à accentuer la pression sur la Russie et le financement de son effort de guerre. Il reste encore du travail mais les négociations se poursuivent et aboutiront, j'en suis sûr, à une issue satisfaisante. Ce paquet visera à renforcer l'architecture des sanctions existantes, dans une logique de pression accrue sur la Russie et d'entraînement de nos partenaires. La réduction des revenus pétroliers russes, l'affaiblissement du secteur bancaire et financier de la Russie et la lutte contre le contournement des sanctions constituent des axes prioritaires de notre action.

Notre détermination s'est également matérialisée avec l'arraisonnement de plusieurs navires de la flotte fantôme russe qui cherchaient à contourner les sanctions. Ce fut le cas le 22 janvier en Méditerranée, lorsque la marine nationale, en coopération avec nos partenaires, a arraisonné le pétrolier *Grinch* en provenance de Mourmansk, qui était ciblé par des sanctions internationales pour son appartenance à la flotte fantôme.

Le ministère des affaires étrangères a su aussi mettre les moyens pour renforcer notre ambassade à Kyïv. Cela n'a évidemment pas été simple, dans le contexte que nous connaissons, mais le ministre le rappelle à chaque fois : si nous voulons peser, nous avons besoin de diplomates sur le terrain pour analyser la situation et nous avons besoin de moyens d'intervention pour assumer le rôle qui est le nôtre parmi nos partenaires. Je peux mesurer à Kyïv combien la France était attendue et je peux vous assurer que les moyens accordés au ministère des affaires étrangères, ministère régalien, sont employés utilement au service de notre intérêt national et des Français.

Pour conclure, je rappellerai que la responsabilité de cette guerre, comme celle d'y mettre fin, incombe à l'agresseur. Le chemin vers la paix est connu : accroître la pression sur Moscou et en faire davantage pour aider l'Ukraine. C'est ce que nous faisons et ce que nous continuerons à faire. Nous ne laisserons ni la fatigue ni l'intimidation dicter nos principes.

**M. David Cadier, docteur en sciences politiques, chercheur sur la sécurité européenne à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (IRSEM).** Tel que cela a été évoqué, mon propos se basera sur mes recherches sur les politiques européennes et transatlantiques à l'égard de la Russie, de l'Ukraine et du conflit en cours, sur la base notamment de séjours de recherche prolongés dans les pays d'Europe centrale et en Amérique du Nord, où j'ai participé à des discussions sur les conflits en Ukraine depuis 2014 – comme

vous l'avez rappelé, monsieur le vice-président, cela a commencé il y a maintenant plus de douze ans.

Le 24 février 2022, mésestimant tout à la fois la résistance ukrainienne, le soutien occidental et la puissance militaire russe, Vladimir Poutine lançait ses chars à l'assaut de Kyïv et faisait ainsi basculer l'Europe dans une nouvelle ère géopolitique. Le retour de la guerre interétatique sur le continent, l'effondrement de l'architecture de sécurité européenne sous le souffle de cette déflagration, la propension à la prise de risques et à la violence coercitive du Kremlin que révélait cette invasion à grande échelle, ou encore la nécessité d'éviter une défaite de l'Ukraine pour que cet usage désinhibé de la force ne soit pas récompensé, constituent autant de défis stratégiques majeurs pour les Européens. À ces défis est venue s'ajouter une incertitude stratégique fondamentale. À cette menace existentielle s'est ajoutée une question qui ne l'est pas moins, suscitée par l'inflexion intervenue dans la politique étrangère américaine sous la seconde administration Trump, qui s'est précisément manifestée avant tout sur le dossier ukrainien. Les négociations en cours sur la résolution du conflit russo-ukrainien incarnent les enjeux et les dilemmes auxquels est confrontée l'Europe. Voici des discussions dont les Européens sont pour le moment exclus, alors que les modalités de résolution de ce conflit sont de nature à façonner l'ordre régional de sécurité pour les années, voire les décennies à venir, de même que la résolution de la guerre de Corée continue de structurer la géopolitique de la péninsule des décennies plus tard.

Quatre ans après le début de cette invasion à grande échelle, une analyse rétrospective aurait pu également se concentrer sur la résilience de la société civile ukrainienne – nous en avons entendu quelques éléments –, sur l'évolution de l'outil militaire russe ou sur les leçons dans la conduite de la guerre moderne. Néanmoins, comme j'y ai été invité, je vais concentrer mon propos sur le réveil géopolitique de l'Europe, sur le changement de pied des États-Unis et sur les conséquences du second pour le premier.

D'une certaine façon, la géopolitique a longtemps constitué un accident ou un vœu pieux pour l'Union européenne, dans le sens où ses politiques à l'égard de l'Ukraine et du voisinage oriental étaient conçues, présentées et mises en œuvre essentiellement selon un logiciel d'accompagnement aux réformes et de promotion des normes de la gouvernance démocratique et des règles de l'économie de marché. À tel point qu'en 2014, pour avoir avancé ces politiques en faisant abstraction des rapports de force et des lignes de tension dans la région, elle avait été taxée de somnambulisme, voire de myopie géopolitique. D'une certaine façon, tout a changé depuis 2022. L'Europe a franchi le Rubicon : elle se pense, s'affirme et se démarque comme un acteur à part entière dans la compétition de puissances territorialisée, qui est la définition même de la géopolitique.

Que l'on en juge : elle a offert une perspective d'adhésion à un pays en guerre, après la lui avoir longtemps refusée ; elle finance des livraisons d'armes et entraîne des soldats en soutien de ce même pays ; la facilité européenne pour la paix, initialement conçue pour financer des équipements non létaux dans des conflits civils, a été utilisée pour financer des armes pour l'Ukraine ; à travers le programme de réarmement de l'Europe, des considérations de mobilité militaire sont intégrées dans les dépenses européennes – l'Union européenne a toujours financé des ponts et des routes *via* les fonds structurels mais, dorénavant, elle prend en considération la nécessité de faire passer des chars d'un pays européen à l'autre *via* ces infrastructures. Je pourrais continuer à multiplier les exemples.

Plutôt que de parler d'un réveil, j'utiliserais la métaphore d'une mue géopolitique, dans le sens où, parmi certains États membres et au sein des institutions européennes, cette

volonté d'une politique plus assertive à l'égard de la Russie était déjà présente. D'ailleurs, des changements sont également visibles au sein des politiques étrangères nationales. La Finlande a rejoint l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), alors qu'en janvier 2022, seulement 30 % de sa population y était favorable. La Suède a livré, pour la première fois depuis la seconde guerre mondiale, des armes dans un conflit en cours. Le Danemark a levé son exclusion de la politique européenne de défense. La France est devenue l'un des pays les plus en pointe dans le soutien à l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN alors qu'elle s'y opposait initialement. L'Allemagne a sacrifié des vaches sacrées : celles de l'endettement ou de l'investissement dans sa puissance militaire. Là encore, je pourrais continuer à multiplier les exemples.

Dans ce contexte de réveil géopolitique, il existe évidemment une incertitude fondamentale qui non seulement rend nécessaire cette évolution mais la complique également. Je parle du changement de pied de Washington sur le dossier ukrainien et je souhaiterais vous proposer quelques clés de lecture pour essayer d'en saisir la nature, la portée et les ressorts.

Pour le caractériser, on peut commencer par contraster l'approche de l'administration Trump avec celle de l'équipe précédente. L'administration Biden avait formulé trois objectifs : soutenir l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire ; préserver l'unité et la cohésion transatlantiques ; éviter un conflit militaire direct entre l'OTAN et la Russie. À l'inverse, les trois objectifs qui semblent guider l'administration Trump sont les suivants : obtenir un accord sur l'Ukraine, quel qu'il soit ; désengager autant que possible les États-Unis de ce conflit ou, à tout le moins, transférer le coût du soutien à l'Ukraine aux Européens ; normaliser les relations avec la Russie. L'une des questions est notamment de savoir si ce troisième objectif de normalisation est une fin en soi ou un moyen d'atteindre les deux précédents. Les avancées, somme toute limitées, dans le rétablissement des relations diplomatiques américano-russes, ou encore le peu de cas que Washington a fait des positions et des intérêts de Moscou sur d'autres dossiers internationaux – tels que le Venezuela, l'Iran, le Groenland ou même l'Arménie –, vont plutôt dans le sens de la première interprétation et invitent à relativiser le narratif d'un renversement d'alliance, c'est-à-dire d'un remplacement de l'Alliance atlantique par une alliance américano-russe. Washington a plutôt cherché à se poser en médiateur, mais *via* un processus diplomatique bancal à plusieurs égards.

Si les objectifs généraux peuvent être identifiés, leur mise en œuvre par l'administration Trump n'est pas pour autant cohérente en tout point, puisque différentes factions autour du président cherchent à influencer sa politique sur ce dossier. On pourrait identifier, à cet égard : le camp de la retenue, représenté par le vice-président, qui pousse à une solution négociée, à un compromis territorial et à la réduction de l'aide américaine à l'Ukraine ; le camp de la projection de puissance, plus en ligne avec les objectifs européens, représenté notamment par le secrétaire d'État, qui considère qu'empêcher une victoire de la Russie est la seule façon de dissuader une nouvelle agression et de maintenir la cohésion transatlantique ; un troisième groupe, dit « de la priorité », principalement représenté au sein du Pentagone, qui considère que les États-Unis se doivent de concentrer leurs ressources et leur attention stratégique sur la rivalité avec la Chine.

De fait, saisir les ressorts de la politique de l'administration Trump à l'égard de l'Ukraine implique de prendre en compte la personnalité et la vision du président américain mais on ne saurait pour autant l'y réduire, dans le sens où elle est également révélatrice de tendances de fond dans l'évolution de la politique étrangère américaine. D'un côté, cette politique sur l'Ukraine est clairement mise au service de la stratégie du président américain en politique intérieure, qui consiste à créer et cultiver un lien direct et sans intermédiaire avec sa

base, et à mobiliser cette dernière en dénonçant des ennemis de l'intérieur et de l'extérieur. Il en résulte à la fois une personnalisation et une politisation de la politique étrangère américaine à l'égard de l'Ukraine, dans le sens où cette dernière est à la fois exposée aux priorités, aux humeurs et aux biais cognitifs du président, et mise au service de la continuation de la politique intérieure par d'autres moyens. En témoignent les références récurrentes à l'administration précédente. D'un autre côté, néanmoins, l'approche du conflit révèle une vision et une interprétation de ses causes profondes au sein de la communauté stratégique américaine qui diffèrent de celles de l'Europe. D'une certaine façon, beaucoup à Washington voient dans le conflit russo-ukrainien un conflit qui s'apparente, dans ses racines, à la première guerre mondiale, c'est-à-dire le produit d'une escalade après des récriminations et des perceptions d'insécurité mutuelles, alors qu'en Europe, le modèle est plutôt celui de la seconde guerre mondiale, c'est-à-dire d'une puissance agresseuse et agressive qui ne s'arrêtera que lorsqu'un mur de puissance l'en empêchera. L'autre différence entre les États-Unis et l'Europe est l'évaluation du risque que la Russie fait peser à moyen terme pour l'OTAN : dans la dernière stratégie de défense des États-Unis, la Russie est présentée comme une menace gérable pour l'Europe. Enfin, il faut remettre également en perspective la politique américaine à l'égard de la Russie et de l'Ukraine dans un objectif plus large de désengagement de la sécurité européenne, sachant qu'un conflit avec la Russie, par définition, augmente les demandes de sécurité des Européens, et donc la nécessité de maintenir cette présence.

Sans s'apparenter à un renversement d'alliance, et bien que de nouveaux revirements ne soient pas à exclure, l'évolution de la politique américaine à l'égard de l'Ukraine n'en porte pas moins à conséquence pour l'Europe, et on peut en particulier relever trois implications d'ordres psychologique, stratégique et diplomatique.

Tout d'abord, cette inflexion représente une dissonance cognitive profonde et paralysante pour plusieurs États européens, notamment d'Europe centrale. Ces derniers ont, dans une large mesure, construit leur imaginaire géopolitique et leur identité de politique étrangère autour d'une opposition entre les États-Unis et la Russie. Forger un partenariat avec les premiers était non seulement une façon de se prémunir contre la menace que pouvait représenter la seconde mais également de prendre une revanche sur la guerre froide et leur passé d'Occident kidnappé. À cet égard, le rapprochement américano-russe suscite des tiraillements. On voit par exemple comment la question du rapport à Washington divise aujourd'hui les deux principaux partis en Pologne, qui dirigent respectivement le gouvernement et la présidence, alors que cette question était éminemment consensuelle jusque-là. Sur ce sujet comme sur d'autres, la présidence Trump s'apparente à un bug dans le logiciel atlantiste, qui constitue la matrice des politiques étrangères de nombreux États européens. Dans un contexte où les pays européens sont en désaccord dans leur évaluation de la nature, de la portée et des implications du changement de pied américain sur l'Ukraine, il est difficile de formuler une stratégie de long terme à l'égard de la Russie, alors que c'est précisément ce dont l'Europe a besoin aujourd'hui.

Deuxième implication plus stratégique : le changement de pied de Washington vient compliquer ce qui sera la tâche principale des politiques de défense nationales et collectives pour les années à venir, à savoir dissuader la Russie. Ajouté aux déclarations du président américain sur l'OTAN, il contribue à semer le doute sur la solidité de l'engagement et du soutien américain en cas d'attaque russe contre un pays de l'Alliance atlantique. Cela crée une situation dangereuse, dans le sens où la puissance militaire américaine est la principale force dissuasive de l'Alliance atlantique et où la guerre arrive lorsque rien ne l'empêche, mais également dans le sens où la Russie pourrait tenter une attaque contre des forces européennes

en espérant que les États-Unis ne réagissent pas, amenant par ce fait à un affaiblissement profond de l'OTAN, ce qui est l'objectif de Moscou depuis plusieurs décennies.

Enfin, le changement de pied de Washington implique l'Europe dans la mesure où il s'est traduit depuis plus d'un an par une initiative diplomatique à laquelle les Européens ne sont pas directement parties prenantes, même s'ils se coordonnent de façon très étroite avec les Ukrainiens et les Américains. Outre le risque de voir l'administration américaine vendre à l'encan des leviers européens ou négocier bilatéralement avec la Russie des éléments de l'architecture de sécurité européenne, l'Europe est confrontée au risque que pourrait représenter pour sa sécurité un mauvais accord. On peut ici penser à deux types de mauvais accords : un accord qui aboutirait à la neutralisation de l'Ukraine, alors qu'elle est de plus en plus regardée comme la première ligne de défense de l'Europe ; un accord qui ne tient pas parce qu'il a été mal préparé, mal négocié ou parce que l'une des deux parties considère que ses intérêts sont mieux servis par une reprise des hostilités que par le respect de l'accord en question. Nous pourrions revenir en détail sur les modalités et les perspectives de ces négociations dans le cadre de notre discussion.

En conclusion, je souhaiterais simplement souligner que si l'Europe est devenue géopolitique, il lui faut maintenant devenir stratégique : non pas simplement au sens d'un investissement dans ses capacités militaires mais également dans le sens premier de la stratégie, c'est-à-dire en définissant des objectifs clairs, réalistes et de long terme en Ukraine et vis-à-vis de la Russie, et en choisissant les moyens correspondants pour les mettre en œuvre, afin d'affecter la situation sur le terrain et d'infléchir le comportement de Moscou. Ces objectifs devront être définis et ces moyens mis en œuvre, dans la mesure du possible, de façon autonome, même s'ils seront coordonnés avec les États-Unis là où les objectifs et les intérêts convergent. La dissuasion de la Russie nécessitera une plus grande acceptation du risque par les Européens, puisque parfois, éviter le risque n'est pas la meilleure façon de le réduire. Enfin, il sera nécessaire pour les Européens de chercher à rentrer dans le jeu diplomatique sur l'Ukraine, que ce soit dans l'actuel processus de négociation ou dans un prochain processus.

**M. Michel Herbillon, président.** Je vous remercie. Les orateurs des groupes politiques vont à présent s'exprimer.

**M. Alain David (SOC).** Merci pour vos éclairages édifiants, qui alimentent la réflexion de notre commission. Cela a été dit, nous sommes entrés dans la cinquième année de cette guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Si l'on remonte à la décision du président Poutine d'envahir la Crimée le 21 février 2014, l'Ukraine est même entrée dans sa treizième année de résistance. Aussi, je veux commencer par réitérer le soutien du groupe Socialistes et apparentés à l'héroïsme des Ukrainiens, comme en témoigne la présence, cette semaine, d'une délégation conduite par Olivier Faure, qui était notamment hier à Boutcha, ville martyre. Il a hélas constaté les destructions, les crimes contre les civils, les déportations d'enfants, les frappes contre les infrastructures énergétiques en plein hiver et les violations incessantes du droit international.

Au terme de ces quatre années de lutte, de deuil et de souffrance, il semble que le peuple ukrainien tienne encore bon et ne demande qu'une chose : le respect de son intégrité territoriale, de son indépendance, de sa population et de ses choix politiques. Pour les accompagner, les alliés occidentaux ont débloqué près de 400 milliards d'euros d'aide financière, militaire et humanitaire depuis 2022, selon le Kiel Institute. Hélas, la dernière

fraction de l'aide européenne de 90 milliards d'euros est honteusement bloquée ces derniers jours par la Hongrie de Viktor Orbán et, dans une moindre mesure, par la Slovaquie de Robert Fico.

Mes questions seront doubles. D'abord, concernant l'aide spécifique de la France : en dépit d'un volontarisme diplomatique marqué, notamment, par l'engagement dans la coalition des volontaires, la France se classe seulement treizième pour l'aide à l'Ukraine si on la rapporte au PIB. Comment est perçu ce hiatus entre les grandes déclarations et le soutien concret à l'effort de résistance ukrainien ? Sur le plan militaire, quelle décision pourrait constituer le fameux *game changer* que n'ont pas été, hélas, les équipements fournis précédemment, comme les canons Caesar ou les chars Tigre ? Par exemple, serait-il envisageable, selon vous, que les alliés occidentaux mettent en place une protection réelle d'au moins la partie occidentale du ciel ukrainien, afin de permettre à la défense aérienne ukrainienne de se déployer sur la ligne de front, non pas pour attaquer mais pour défendre les populations ?

**M. Benjamin Roehrig.** Concernant le soutien, je me permets d'apporter une réponse de terrain. Je vous l'ai dit, j'ai passé deux ans en Ukraine et j'ai toujours mesuré, de la part des Ukrainiens, la chaleur de la relation qui se construit autour de l'engagement français, répété depuis le début de la guerre, en soutien de l'Ukraine. Les Ukrainiens sont extrêmement pragmatiques. Leur ancien ministre des affaires étrangères, Dmytro Kuleba, avait même théorisé des changements dans la diplomatie en disant : « *On ne fait que ce qui marche, on ne perd pas notre temps* ». Croyez-moi, si les Ukrainiens nous reprochaient quelque chose dans notre soutien, ils nous l'auraient fait comprendre de manière extrêmement directe. Cela n'a jamais été le cas, précisément parce que le soutien français est constant et sans équivoque depuis 2022, et ce dans tous les domaines. Il ne faut pas uniquement regarder les classements, il faut aussi regarder la qualité des armements, qui ont fait leurs preuves au combat, qui sont de très grande qualité et dont les Ukrainiens raffolent pour les effets qu'ils produisent sur le terrain. Je ne crois pas qu'il n'y ait jamais eu de réel reproche de la part des Ukrainiens sur la qualité de notre soutien.

S'agissant du *game changer*, il n'existe pas d'arme magique dans un conflit. Je pense que c'est une erreur d'imaginer que la livraison de tel ou tel type de matériel ferait immédiatement la différence sur le terrain. Ce n'est pas avec une arme que l'on va changer la dynamique d'un conflit ou d'une guerre. C'est par un soutien dans la durée, dans tous les domaines, qui ne se dément pas, que l'on va réussir dans cette guerre d'attrition qui se joue aujourd'hui entre la Russie et l'Ukraine. C'est sur la durée que se fera la différence. C'est donc le choix qui est le nôtre : un soutien dans la durée et une pression renforcée sur l'appareil productif russe pour affaiblir sa capacité à soutenir l'effort de guerre et changer les calculs du président russe.

**M. David Cadier.** En complément de réponse à la première question, j'ajouterais une perspective européenne. Effectivement, l'aide à l'Ukraine peut prendre différentes dimensions. Je pense que le leadership de la France sur la coalition des volontaires est apprécié à Kyïv et par les États du front de l'Est, dans le sens où les différents États ont différentes valeurs ajoutées à apporter dans la défense et le soutien à l'Ukraine. L'expertise française, le savoir-faire français en la matière et la propension ou la capacité, peut-être, à prendre davantage de risques sont des éléments qui, à mon avis, sont reconnus à la France.

S'agissant de l'élément qui pourrait faire basculer la situation militaire, la question est effectivement fondamentale, puisque les négociations avanceront simplement dans ce

contexte. Comme cela vient d'être rappelé, l'arme magique n'existe pas, d'autant que dans une guerre d'attrition, dans la bataille de volonté et d'endurance que dessine ce conflit, l'une des questions fondamentales est celle des ressources humaines, des effectifs. Pour les Ukrainiens, la question cruciale pour les mois et années à venir sera celle des effectifs et c'est un point sur lequel, par définition, la France a moins de prise, au-delà de l'entraînement. De ce point de vue, c'est une donnée fondamentale. Face à ces pressions en matière d'effectifs, dans le domaine de l'armement, les Ukrainiens ont justement innové technologiquement pour contrer ces déficits, à travers l'utilisation des drones. D'une certaine façon, l'arme qui a fait la différence ces derniers mois n'a pas été livrée aux Ukrainiens mais développée par eux.

Quant à la perspective de fermer le ciel dans l'Ouest de l'Ukraine, cela implique des décisions complexes, notamment en termes de commandement et de contrôle, pour savoir qui prendra la décision d'abattre tel ou tel objet volant russe dans le ciel de l'Ukraine.

**Mme Clémentine Autain (EcoS).** Je vous remercie pour cette table ronde. Cinq années de guerre ! Les Ukrainiens devaient être balayés par l'armée russe, si l'on se souvient de l'état d'esprit dans lequel nous étions au moment de l'agression de Poutine. Il n'en est rien, malgré le désastre et les souffrances. La durée de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine a dépassé celle qui a opposé l'Union soviétique à l'Allemagne nazie entre 1941 et 1945. Au cours de près de quatre années de guerre contre Kyïv, la progression de l'armée russe a été trente fois plus lente que celle de l'armée rouge durant la seconde guerre mondiale. Ce qui impressionne, c'est l'incroyable résistance ukrainienne. Après les guerres coloniales du XX<sup>e</sup> siècle, qui n'ont pas été gagnées par les forces militaires des impérialistes, la situation ukrainienne nous dit à nouveau combien l'énergie des dominés, l'énergie des agressés, est un puissant levier contre les impérialismes.

Ce qui nous saisit et nous révolte, ce sont bien sûr les dizaines et les dizaines de milliers de personnes, de civils, d'enfants tués. C'est insupportable, intolérable. Ce qui doit nous inquiéter, c'est la démultiplication des agressions de territoires et de peuples par le jeu du retour des impérialismes, qui se développe à mesure que le droit international est piétiné, qu'il s'affaisse, qu'il recule, et à mesure que la vague autoritaire et réactionnaire s'affirme à travers le monde. C'est aussi un véritable enjeu. Il faut bien comprendre ce que fait Poutine, qui met à jour cette idée qu'il y aurait un centre et des périphéries et que ces périphéries doivent être annexées et totalement digérées par le centre. C'est une logique à l'œuvre dans d'autres endroits du monde aujourd'hui et c'est contre cela que nous devons nous battre.

L'aide militaire et humanitaire aux Ukrainiens est importante mais l'enjeu majeur est celui de la diplomatie. Et c'est aussi, en appui de la diplomatie, la mobilisation des sociétés qui est très importante dans le rapport de force global et dans nos possibilités diplomatiques. Je crois à ces deux éléments qui sont tout à fait essentiels. Il nous faut une solution qui rende justice aux Ukrainiens, qui ont été agressés, et qui sécurise tout le monde. C'est ce double objectif que nous devons rechercher.

Or pour l'instant, la France et l'Union européenne n'ont pas pris toute leur place pour dessiner cette solution juste. Nous avons laissé Donald Trump prendre la main. Vous parliez de dispositif bancal de la part de Washington : c'est un doux euphémisme. Les Européens ont été humiliés. Les Ukrainiens, en premier lieu, bien sûr, ont été humiliés mais les Européens aussi ont été humiliés. Je ne sais pas comment le dire avec autant de force. On s'est laissés humilier par Donald Trump, qui se pose en gendarme du monde alors qu'il n'est qu'un vecteur de haine et d'injustice – ce qui est le terreau des guerres – et ne conforte que les intérêts des puissants. C'est sa logique : partout, il va dans le sens des puissants.

Ma question est donc simple ; disons plutôt qu'elle est très complexe mais qu'elle se résume en un mot : quel est le plan de paix alternatif des Européens ? Quelles sont les propositions de la France pour l'Ukraine, mais aussi pour l'Europe, notamment à l'heure où Trump a de fait mis à terre l'OTAN ? Où sont les initiatives ? C'est vraiment la question que l'on se pose : que font les Européens ? Que fait la France dans cette situation ? J'ai l'impression qu'elle subit et qu'elle ne prend absolument pas la mesure du tragique de l'histoire et de la place qui devrait être la sienne.

**M. David Cadier.** C'est effectivement une question difficile, à laquelle je répondrai en tant que chercheur et universitaire. Si les Européens n'étaient pas à la table de négociation, c'est parce que les autres invités ne le souhaitaient pas : ni les États-Unis, car cette administration considère que les Européens sont sur des positions de principe en oubliant le principe de réalité et considère, à tort, qu'ils ne cherchent pas une solution ; ni, évidemment, les Russes, qui souhaitent un dialogue bilatéral avec Washington confortant leur identité de grande puissance. Je pense que les Européens étaient aussi réticents à parler à l'autre interlocuteur, à savoir la Russie, puisque certains pays européens ne croient tout simplement pas en l'idée de dialogue avec la Russie. D'autres l'ont tenté mais sont restés échaudés par des négociations diplomatiques similaires. Enfin, et c'est une réticence que je peux comprendre, il y avait aussi la conviction que ce n'était pas aux Européens de prendre des décisions concernant les territoires et le futur de l'Ukraine.

Ceci étant dit, je pense que l'Europe peut chercher à rentrer dans le jeu diplomatique en proposant des idées, en commençant par définir, entre Européens, quelles sont les lignes rouges ; la haute représentante a d'ailleurs formulé quelques points en la matière. Elle peut chercher à dessiner un accord de paix qui sécuriserait l'Europe, dans le sens où il serait regardé par les différentes parties comme préférable à la reprise des hostilités. La question est de savoir dans quelle mesure on peut concilier ces deux objectifs que vous mentionnez, à savoir un accord juste pour l'Ukraine et un accord qui ne serait pas violé par la Russie. Je pense que les Européens peuvent présenter des propositions en la matière, en s'appuyant sur leur expertise et en mettant en place un processus diplomatique basé sur l'expérience accumulée en matière de négociation de paix. On sait qu'une négociation de paix qui part sur de mauvaises bases est de nature à prolonger un conflit. Or justement, l'administration américaine, ne faisant pas confiance à sa propre administration diplomatique et à ses propres équipes, n'a pas mis en place ces bases nécessaires.

**M. Benjamin Roehrig.** J'apporterai deux précisions en complément sur le rôle et la place des Européens et de la France. Rappelons d'abord cet épisode dans le bureau ovale au mois de février 2025, qui a je crois choqué le monde entier. Au mois de mars, un premier plan de paix a été présenté par les Américains, qui considéraient que l'affaire était réglée. Or ni les Ukrainiens ni les Européens ne l'ont accepté, et cette initiative, qui était parfaitement inacceptable pour les Ukrainiens, a aujourd'hui disparu. Vous voyez que nous ne prenons pas pour argent comptant ce que les Américains nous disent dès lors que cela ne correspond pas à nos intérêts. La même observation peut être formulée avec le plan en vingt-huit points qui a fuité au mois de novembre, y compris dans la presse. Grâce à l'action des Européens, et en particulier de la France, ce plan a été transformé en un plan en vingt points, dont deux resteraient encore à discuter – il appartient aux Ukrainiens de le faire. C'est bien notre action qui a permis de l'expurger de ses points les plus inacceptables. Pour ce qui est de l'action de la France, le président de la République a toujours défendu, pour les Européens, la nécessité d'entretenir un canal de discussion direct avec la Russie pour faire valoir et défendre nos intérêts, sans déléguer cette responsabilité à qui que ce soit et sans dépendre de tiers.

**Mme Maud Petit (Dem).** Merci messieurs. Quatre ans se sont écoulés depuis le 24 février 2022. Quatre ans depuis que la Russie a déclenché une guerre totale contre l'Ukraine, convaincue que Kyïv tomberait en quelques jours. Quatre ans qui ont révélé, aussi, la détermination du peuple ukrainien mais également les failles d'un ordre international que l'on croyait plus solide.

Sur le terrain, la ligne de front semble figée mais la réalité est tout autre. Des dizaines de milliers de soldats et de civils ont perdu la vie. Des millions d'Ukrainiens vivent déplacés à l'intérieur du pays ou réfugiés à l'étranger. Les villes meurtries – Marioupol, Kharkiv, Bakhmout – symbolisent cette guerre de tranchées du XXI<sup>e</sup> siècle, où la technologie des drones côtoie la brutalité des bombardements d'artillerie. L'Ukraine, malgré l'épuisement, continue de se battre pour son indépendance et son intégrité territoriale, tandis que la Russie s'enlise dans une guerre longue marquée par les sanctions, les pertes et la répression intérieure.

Du côté diplomatique, cette guerre a profondément reconfiguré les équilibres européens. L'Union européenne a dû repenser en urgence sa stratégie énergétique, renforcer son soutien militaire et humanitaire et affirmer une unité qui, finalement, ne va pas de soi. Dans ce contexte mouvant, la France doit tenir une ligne claire, lisible et durable.

Cette guerre met aussi à l'épreuve la sécurité européenne dans son ensemble. Elle révèle les limites de la dissuasion, les vulnérabilités de nos démocraties face aux stratégies hybrides et la difficulté à penser une paix durable quand l'agresseur ne renonce ni à ses objectifs ni à sa rhétorique impériale.

Je voudrais donc vous poser une question sur ce qui me semble être un angle mort. Quatre ans après le début de la guerre, quelles sont, selon vous, les idées reçues ou les erreurs d'analyse les plus persistantes, en Europe, sur la Russie, sur l'Ukraine, voire sur les États-Unis avec le retour du président Trump ? En quoi ces biais continuent-ils d'influencer, voire de limiter, notre capacité d'action stratégique ?

**M. Benjamin Roehrig.** Je vais tenter de répondre à cette question sur les biais. Je pense que le principal biais qui pouvait exister et qui a pu s'installer était de considérer que l'Ukraine, pays certes sympathique, n'était qu'un satellite de la Russie. Il n'y a rien de plus faux que de croire qu'il n'y a pas d'identité nationale ukrainienne. Et c'est encore plus vrai maintenant. La défaite la plus spectaculaire du président Poutine, c'est qu'il a achevé de consolider une unité nationale de manière définitive, en expurgeant les dernières limites qui pouvaient exister avec les populations russophones. Et encore, la principale surprise des Russes, au début de l'agression en février 2022, fut que dans la partie russophone, à l'Est de l'Ukraine, les Ukrainiens russophones ont dit aux Russes : « rentrez chez vous ». Je pense que les Russes avaient eux-mêmes ce même biais en pensant qu'ils allaient être accueillis avec des fleurs. Il faut tout de même se souvenir que l'on a retrouvé, sur les uniformes des soldats qui ont été capturés ou tués au début de l'offensive russe, les plans pour le défilé de la victoire sur Khreshchatyk, équivalent des Champs-Élysées à Kyïv. Ils étaient aussi dans cet état d'esprit.

Ce biais nous a peut-être invités, au départ, à croire que l'Ukraine pourrait s'effondrer. Ce fut tout le contraire, parce que les Ukrainiens sont une nation forte, constituée, ancienne, avec une culture qui leur est propre, et ils se sont levés d'un seul homme pour se défendre contre cette agression. Je pense donc que ce biais a peut-être alimenté l'idée que l'Ukraine pouvait s'effondrer en quelques semaines mais c'était une erreur, parce que

l'Ukraine est un pays indépendant, dont l'intégralité des oblasts, lors du référendum de 1991, a voté pour l'indépendance, y compris la Crimée et le Donbass.

**M. David Cadier.** J'apporterai un complément relatif aux erreurs d'analyse sur la Russie. Quatre ans après, il nous faut nous assurer de ne pas répéter les mêmes erreurs. En l'occurrence, une erreur a sans doute été de projeter nos modes de raisonnement sur les décideurs russes. Ce qui paraissait – et paraît toujours – une entreprise folle et dévastatrice, à savoir l'invasion à grande échelle de l'Ukraine, ne semblait pas irrationnel côté russe.

Dans le même temps, l'autre écueil que nous devrions éviter serait d'essentialiser la Russie, c'est-à-dire de considérer que pour comprendre son comportement de politique étrangère, il suffirait de lire Dostoïevski et de remonter aux invasions mongoles. On sait très bien que la politique étrangère est le produit de contingences et de stratégies d'acteurs. Il faut donc continuer à essayer d'ouvrir la boîte noire de la politique étrangère russe, à investir dans la recherche et dans la diplomatie, dans la mesure où dissuader un adversaire, c'est comprendre au plus près sa façon de raisonner et anticiper ses réactions. Essentialiser, naturaliser, considérer que la Russie est figée ne nous permet pas de le faire au mieux. Par exemple, entre 2020 et 2021, quelque chose s'est passé dans la tête du dirigeant russe qui l'a amené à considérer qu'une invasion à grande échelle de l'Ukraine était la meilleure voie à suivre.

**M. Bertrand Bouyx (HOR).** Quatre ans après le déclenchement de la guerre en Ukraine, le conflit reste marqué par une tension persistante entre la détermination ukrainienne et la capacité de la Russie à prolonger son effort de guerre. Dans ce contexte, le soutien occidental, qu'il soit militaire, économique ou humanitaire, s'avère plus que jamais décisif.

Pourtant, les retards dans l'aide américaine, les hésitations de certains États membres de l'Union européenne et les divergences stratégiques avec nos partenaires – notamment hongrois – soulèvent des interrogations. Alors que nous devrions maintenir une unité d'action face à l'agression russe, les dynamiques géopolitiques et les contraintes internes fragilisent notre cohésion. Ces divisions ne sont pas seulement théoriques ; elles ont des conséquences concrètes sur le terrain, où chaque retard dans les livraisons d'armes, où chaque hésitation dans les sanctions peut se traduire par des pertes humaines et territoriales pour l'Ukraine.

Dans ce contexte, deux défis majeurs se posent à nous. D'abord, celui de limiter l'impact des retards et des divergences sur l'effort de guerre ukrainien. Ensuite, celui du rôle que la France peut jouer pour dépasser ces clivages et garantir une réponse européenne coordonnée et ambitieuse.

Quels sont donc, selon vous, les effets les plus tangibles des retards dans l'aide occidentale sur la situation militaire et humanitaire en Ukraine aujourd'hui ? Peut-on déjà mesurer leur impact sur la capacité de Kyïv à tenir ses positions ou sur le moral des troupes et des populations civiles ?

Quel levier, enfin, la France et ses partenaires pourraient-ils actionner pour contourner ces divisions – je pense notamment à la Slovaquie et à la Hongrie – et maintenir un soutien cohérent à l'Ukraine ? Faut-il envisager des mécanismes de solidarité renforcée au sein de l'Union européenne ou privilégier des initiatives bilatérales pour pallier ces blocages ?

Enfin, comment évaluez-vous l'efficacité des sanctions européennes contre la Russie ? Ont-elles atteint leurs objectifs en affaiblissant l'économie de guerre russe ou faut-il

repenser notre approche pour la rendre plus ciblée et plus efficace ? Je vous remercie de votre éclairage sur ces enjeux qui sont au cœur de notre responsabilité collective face à la guerre.

**M. Benjamin Roehrig.** La question est vaste. Vous avez mentionné les retards dans l'aide américaine. Aujourd'hui, il ne s'agit même plus de retards : il n'y a plus d'aide américaine. Nous nous substituons désormais complètement à l'aide américaine.

**M. Michel Herbillon, président.** N'y en a-t-il plus du tout ?

**M. Benjamin Roehrig.** Il n'y a plus de cession gratuite d'armements. L'administration Trump a effectué les dernières livraisons au titre du dernier paquet Biden mais aucun nouveau paquet d'aide américaine n'a depuis été décidé par l'administration américaine.

**M. Michel Herbillon, président.** Ils continuent toutefois à aider sur le renseignement.

**M. Benjamin Roehrig.** Ils continuent, effectivement, à partager du renseignement.

Concernant les leviers qui sont les nôtres, vous avez mentionné les différents paquets de sanctions. Nous continuons aujourd'hui à travailler à l'adoption d'un nouveau paquet de sanctions ambitieux. Je l'ai dit, les sanctions européennes fonctionnent, parce qu'elles contraignent l'économie russe, en particulier ses livraisons de pétrole qui lui permettent de financer son effort de guerre. Aujourd'hui, les fondamentaux de l'économie russe sont très clairement affectés par les sanctions. Je ne vous dirai pas qu'il n'y a pas de contournement ; il y en a mais l'économie russe ne fonctionne pas de manière complètement optimale. La poursuite de la pression que nous exerçons contribue toujours à la contraindre dans le financement de son effort de guerre. Vous avez mentionné les difficultés que nous rencontrons sur le vingtième paquet mais les négociations sont en cours et je pense que nous aboutirons à une solution satisfaisante, avec probablement la levée prochaine du veto de la Slovaquie.

Rappelons d'ailleurs les priorités de ce dernier paquet, qui participera de cet effort. Il s'agit, premièrement, de continuer à réduire les recettes pétro-gazières de la Russie en intensifiant la lutte contre la flotte fantôme. Il s'agit, deuxièmement, de renforcer les sanctions sur les circuits financiers internationaux et alternatifs, en particulier les cryptomonnaies, qui permettent à la Russie de contourner les sanctions ; nous avons posé le diagnostic du contournement des sanctions et nous luttons désormais aussi contre ce phénomène. Il s'agit enfin, troisièmement, de cibler les secteurs de l'économie civile russe qui alimentent le complexe militaro-industriel, comme les grands conglomérats de la métallurgie, et de renforcer la pression sur les acteurs tiers qui facilitent le contournement des sanctions.

Nous préparons en outre un autre paquet de sanctions qui vise les personnes impliquées dans les activités de déstabilisation que mène la Russie. Avec tout cet arsenal, dans lequel la France joue tout son rôle et pèse de tout son poids à Bruxelles, nous disposons d'un mécanisme assez complet pour contraindre la Russie.

**M. David Cadier.** Je reviens sur la question de la cohésion européenne. En 2025, l'aide américaine a baissé de 99 %, alors que l'aide européenne économique et humanitaire a augmenté de 59 % et l'aide militaire de 67 %. L'aide est donc portée par les Européens. Néanmoins, comme vous l'avez mentionné, cette aide ne peut être mise en œuvre que s'il

existe une cohésion européenne. À cet égard, je pense que l'une des premières choses à faire est d'essayer de bien comprendre ce qui motive la Hongrie et la Slovaquie dans leur action de blocage. Je crois qu'il s'agit moins d'une allégeance géopolitique à la Russie que d'un passif bilatéral avec l'Ukraine et, surtout, de calculs de politique intérieure. Par exemple, l'été dernier, le blocage de la Slovaquie sur les sanctions était une façon d'obtenir des concessions sur le paquet énergétique, et donc sur le prix du gaz en Slovaquie.

À cet égard, je pense que la France a un rôle à jouer vis-à-vis de ces pays pour les amener davantage dans le giron des efforts collectifs européens. Cependant, des opportunités existent et sont de plus en plus mobilisées sous forme de coalitions *ad hoc*. Je pense évidemment à la coalition des volontaires mais aussi au groupe E5, c'est-à-dire les cinq principaux pays européens, qui ont convenu la semaine dernière de s'engager dans une plateforme de développement et d'investissement dans les drones. Une certaine flexibilité existe donc pour former des coalitions plus réduites et plus souples en la matière.

**M. Guillaume Bigot (RN).** Il y a quatre ans, la Russie envahissait son voisin. Quatre années de guerre, de destruction, de deuil. Avec Kherson libérée mais toujours sous le feu, M. Prokudin incarne bien une administration, un gouvernement et toute une nation qui tiennent debout, malgré tout. Nous saluons leur courage et en particulier celui des soldats ukrainiens.

Néanmoins, notre responsabilité politique est aussi d'interroger la soutenabilité du conflit qui a été imposé à l'Ukraine. L'Europe a fourni un effort considérable. Cependant, nos capacités industrielles et nos stocks militaires sont pratiquement à l'os. Pour la première fois d'ailleurs, un sondage a révélé avant-hier que seulement 47 % de nos compatriotes soutiennent désormais l'envoi d'armes à l'Ukraine. Les États-Unis, pour leur part, connaissent une inflexion stratégique. Le président Trump conditionne son soutien et appelle à l'organisation rapide d'élections en Ukraine, estimant qu'un renouvellement de la légitimité démocratique serait nécessaire dans la perspective d'éventuelles négociations.

Dans ce contexte, j'aimerais vous poser trois questions.

Premièrement, la Constitution ukrainienne interdit toute cession territoriale et nul ne saurait d'ailleurs accepter moralement qu'une agression soit récompensée. Toutefois, dans l'hypothèse évidemment tragique où de nouveaux territoires devaient être arrachés par la force dans les mois à venir, à partir de quel moment la poursuite des combats affaiblirait-elle durablement la nation ukrainienne, que ses combattants cherchent aujourd'hui à défendre ?

Deuxièmement, savez-vous combien de temps le défaut de la dette de l'Ukraine sera repoussé avec les 90 milliards d'euros supplémentaires prêtés par les Etats membres de l'Union européenne ?

Troisièmement, concernant l'hypothèse d'élections évoquée par Washington, dans quelles conditions de sécurité, d'intégrité territoriale et de participation des déplacés serait-il possible d'organiser un scrutin crédible ? Ce scrutin renforcerait-il réellement la position de Kyïv face à Moscou ?

J'ouvre une parenthèse pour m'adresser directement à M. Cadier. Je partage tout à fait son point de vue sur les trois considérants qui motivent l'inflexion de la stratégie de Donald Trump mais son dernier point n'est pas une fin en soi. Je pense qu'il s'agit

effectivement de détacher Moscou de Pékin et de briser l'axe stratégique Pékin-Moscou-Téhéran.

**M. Benjamin Roehrig.** Vous avez raison de le rappeler, la Constitution ukrainienne interdit les cessions territoriales. Il n'appartient ni à nous ni à aucun pays d'expliquer aux Ukrainiens qu'ils doivent abandonner une partie de leur territoire. En tant que Lorrain, je pense que les Français n'auraient pas aimé, il y a un siècle, qu'on leur explique comment abandonner l'Alsace-Lorraine. Mettons-nous à la place des Ukrainiens. Ainsi, comme le président de la République l'a rappelé à de multiples reprises, la France ne reconnaîtra pas un changement unilatéral ou par la force des frontières internationalement reconnues. C'est la position française.

Après, il appartient aux Ukrainiens de décider ce qu'ils souhaitent faire. Le président Zelensky a déclaré à plusieurs reprises qu'il était prêt à un cessez-le-feu sur la ligne qui sépare aujourd'hui la Russie de l'Ukraine, ce qui est *de facto* une concession immense de la part des Ukrainiens dont les Russes ne veulent pas entendre parler. L'entière responsabilité pèse donc aujourd'hui sur les Russes.

S'agissant des élections, la Constitution ukrainienne est également très claire : les élections présidentielles ne peuvent se tenir sous la loi martiale et tous les constitutionnalistes s'accordent sur cette interprétation. Évidemment, les Ukrainiens réfléchissent tout de même à différentes modalités, un groupe de la Verkhovna Rada travaillant même sur les conditions d'une élection, en particulier sur la mise à jour de la liste électorale, ce qui est capital. Mais dans l'état actuel de la guerre, plusieurs questions sont à considérer : le vote des personnes déplacées, le vote des soldats, la sécurité des bureaux de vote, sachant que les villes ukrainiennes subissent en permanence des attaques et frappes massives, y compris en pleine négociation.

**M. Michel Herbillon, président.** Il y a aussi les Ukrainiens de l'étranger.

**M. Benjamin Roehrig.** Absolument. Quoi qu'il en soit, aucune confiance ne peut être accordée aux Russes quant à la possibilité de garantir la sécurité des territoires ukrainiens pendant d'éventuelles élections.

Quant au renouvellement de la légitimité démocratique, la question ne se pose pas en Ukraine. D'ailleurs, même l'opposition ne l'appelle pas de ses vœux. Pourtant, l'opposition – que ce soit le groupe de M. Porochenko ou d'autres – n'est pas tendre à l'égard du président Zelensky. Zaloujny n'a pas non plus appelé à des élections et a répété à plusieurs reprises – y compris ces derniers jours – qu'elles ne pourraient se tenir qu'une fois le cessez-le-feu et la paix conclus. Il existe bien un consensus sur la légitimité du président tant que s'applique la loi martiale.

Quant à l'équilibre financier de l'Ukraine, les 90 milliards d'euros offrent une perspective satisfaisante qui lui permet de voir venir pour les deux prochaines années.

**M. David Cadier.** Avec la question des garanties de sécurité, la question territoriale est celle qui bloque aujourd'hui les négociations. Néanmoins, il est intéressant de noter que, lors des négociations dites d'Istanbul, qui ont été conduites entre la Russie et l'Ukraine au printemps 2022, les deux parties s'étaient entendues pour laisser de côté les questions territoriales. Un scénario où le conflit serait gelé sur la ligne actuelle, sans reconnaissance *de jure* d'aucune conquête territoriale, est peut-être envisageable. En tout cas, c'est vers cela que

l'on s'oriente car les autres idées évoquées, comme un échange de territoires, paraissent beaucoup plus inenvisageables et sont totalement rejetées par les Ukrainiens. De même, l'option d'une zone démilitarisée, qui est apparemment l'un des scénarios discutés dans le cadre des négociations actuelles, pose un certain nombre de questions en termes de gouvernance.

Quant à la question des élections, j'ajouterai simplement que le président Zelensky pousse plutôt pour un référendum sur les éléments de la négociation parce qu'il comprend bien que cela implique le futur de son pays et qu'il ne veut pas en être le seul responsable. C'est également, je pense, un signal envoyé à Washington pour rappeler quelle est la position de la société ukrainienne et à quel point elle ne correspond pas à certaines propositions américaines.

**Mme Liliana Tanguy (EPR).** Quatre ans après l'offensive militaire de la Russie contre l'Ukraine, le peuple ukrainien tient et continue de défendre sa liberté. Nous saluons son courage et la France est plus que jamais à ses côtés. Pendant que l'on parle de négociation, les frappes russes continuent sur des immeubles et des infrastructures énergétiques sont méthodiquement ciblées. En plein hiver, par des températures atteignant jusqu'à - 25 degrés Celsius, des milliers de familles sont privées de chauffage et d'électricité. Face à ces attaques, les États-Unis évoquent une nouvelle séquence de négociation avec une échéance en juin. De son côté, l'Union européenne remet sur la table un vingtième paquet de sanctions. L'enjeu dépasse l'Ukraine seule : il s'agit de la sécurité de l'Europe et du respect du droit international. Il s'agit d'empêcher que la force l'emporte sur le droit.

Vous l'avez rappelé, le soutien de la France à l'Ukraine est continu depuis le début de l'agression russe et la coalition des volontaires réunie à l'initiative du président de la République refuse de subir les événements, en organisant la riposte européenne. Notre président de groupe, Gabriel Attal, se trouve actuellement en Ukraine pour témoigner de la solidarité de notre groupe politique au peuple ukrainien.

Je voudrais aussi souligner que cette solidarité s'organise très concrètement dans nos territoires, en particulier à l'échelle bretonne, dans le Finistère, où des associations envoient d'anciens filets de pêche qui servent à protéger les habitants des attaques de drones. La solidarité des marins finistériens, qui permet de sauver des vies, a d'ailleurs été saluée par le président Zelensky lui-même lors de sa dernière visite à Paris.

Au-delà de ces initiatives citoyennes, face à la multiplication des frappes dirigées contre les infrastructures civiles, y compris des structures médicales, et dans l'attente d'un cessez-le-feu et d'un accord sur les garanties de sécurité, quelle aide humanitaire la France va-t-elle déployer pour continuer à apporter assistance à la population ukrainienne, qui entre dans la cinquième année d'un enfer quotidien ?

**M. Benjamin Roehrig.** L'action des pêcheurs bretons que vous mentionnez a fait l'objet d'une large publicité sur les réseaux sociaux. Les Ukrainiens, qui sont toujours très forts dans la communication, l'ont beaucoup mise en valeur. Comme vous l'avez souligné, le soutien des opinions publiques et des populations est très important. Il ne s'agit pas que d'un soutien de gouvernement à gouvernement, d'État à État ; c'est aussi un signal très fort que des marins de Bretagne envoient des filets de pêche usagés pour permettre aux habitants de se protéger des drones, car c'est bien de cela dont il s'agit. J'étais récemment en Ukraine et j'ai discuté avec un Français qui travaille dans une usine à Nikopol, juste sur la ligne de front. Il me rapportait que, sur dix kilomètres en amont, les routes sont couvertes de filets. Il est

absolument stupéfiant de voir les conditions dans lesquelles évoluent désormais les Ukrainiens.

Pour vous répondre sur l'aide humanitaire, dans le cadre de notre présidence du G7, notre ministre a annoncé le déploiement en urgence de 150 générateurs supplémentaires. Ceux-ci s'ajoutent à toute l'aide que nous avons déjà déployée, ainsi qu'à celle fournie par les collectivités locales, mairies et régions. Mises bout à bout, ces contributions montrent la densité de l'aide française en soutien à l'Ukraine pour l'épreuve qu'elle traverse et pour répondre à l'urgence que vivent les populations.

**Mme Véronique Besse (NI).** Merci, messieurs, pour vos interventions. Comme cela a été rappelé, cela fait aujourd'hui quatre ans que le conflit le plus meurtrier en Europe depuis la fin de la seconde guerre mondiale a commencé. Je veux d'abord saluer le courage de tous les civils pris dans cette guerre, pour ceux qui la subissent depuis 2022 et pour d'autres depuis 2014, notamment dans le Donbass. Nous espérons tous sincèrement que cette année puisse être celle d'une paix durable.

Quatre ans après, nous devons aussi regarder la situation avec lucidité. Le président américain déclarait encore la semaine dernière, je cite : « *L'Ukraine ferait mieux de venir à la table des discussions, et rapidement* ». Cette phrase illustre le basculement d'un contexte international devenu plus qu'incertain. Dans le même temps, un sondage de l'Institut français d'opinion publique (IFOP) du 19 février indique que moins de 50 % des Français approuvent désormais la fourniture d'armes à l'Ukraine par les pays européens. Ce chiffre doit nous interpeller. La guerre d'usure, on le sait, transforme les sociétés en profondeur. Elle use les armées mais aussi les opinions publiques. Elle modifie les équilibres politiques en Europe et fragilise les consensus.

Ma question est simple : comment analysez-vous cette baisse progressive du soutien en France, mais aussi dans plusieurs pays européens ? Est-ce un phénomène conjoncturel lié à la fatigue de la guerre, à la situation économique, aux incertitudes américaines, ou avez-vous d'autres analyses ?

**M. David Cadier.** Il s'agit effectivement d'un facteur à prendre en considération et sur lequel il convient de rester attentif. Il y a probablement une dynamique de fatigue de la guerre, qui dure depuis longtemps.

Cela dépend aussi des entrepreneurs politiques qui, dans d'autres pays européens par exemple, vont se rapporter à cette fatigue. Si je me réfère à ma région de spécialisation, l'Europe centrale, on a très bien vu qu'en Slovaquie ou, plus récemment, en République tchèque le nouveau gouvernement a précisément cherché à attaquer son prédécesseur sur l'aide à l'Ukraine. Il s'agit parfois moins de considérations sur l'effet de cette aide que d'une manière de se démarquer du gouvernement précédent. Par exemple, le nouveau premier ministre tchèque avait d'abord signalé qu'il voulait annuler l'aide pour les munitions, avant finalement de la maintenir.

Je pense que c'est l'effet du temps mais c'est peut-être aussi l'effet d'un manque d'explication des enjeux. Ces enjeux, que vous avez rappelés dans votre propos introductif et qui ont été mentionnés ce matin, sont pourtant absolument fondamentaux pour l'Europe et pour la sécurité européenne.

**M. Benjamin Roehrig.** J'ajouterai deux ou trois points. D'abord, le ministère des affaires étrangères conduit une campagne de communication pour rappeler l'importance de ce

que vivent les Ukrainiens, dans un parallèle entre leur quotidien et celui des Français, afin de réaliser la pédagogie nécessaire sur la situation en Ukraine. Ensuite, toutes les résolutions présentées à l'Assemblée nationale ont toujours fait l'objet d'un soutien transpartisan et massif en faveur de l'aide à l'Ukraine. Enfin, les formes de soutien sont multiples : cela va du pêcheur breton évoqué par la députée Tanguy au menuisier de l'Indre qui envoie des générateurs, en passant par les collectivités territoriales et les régions qui, chacune à leur niveau, fournissent une aide, qu'il s'agisse de générateurs, de filets, de reconstruction d'écoles ou de construction d'abris. Il est assez spectaculaire de voir l'ensemble des initiatives qui peuvent exister, portées par une multiplicité d'acteurs.

**M. Michel Herbillon, président.** Au nom de mon groupe parlementaire, je tiens à souligner que les députés de la Droite Républicaine apportent leur soutien le plus total aux Ukrainiens, qui font la preuve d'un héroïsme, d'une résistance et d'une résilience qui forcent l'admiration. Nous avons évidemment soutenu, à la commission des affaires étrangères, à l'Assemblée nationale et à la commission des affaires européennes, l'ensemble des propositions et des textes soutenant l'Ukraine. L'ambassadeur d'Ukraine en France était d'ailleurs dans l'hémicycle hier, à l'occasion de ce malheureux quatrième anniversaire et de l'entrée dans la cinquième année de cette guerre.

Je souhaiterais vous poser deux questions. Dans cet océan de douleurs, de morts, d'attaques et de destructions, je voudrais d'abord évoquer la situation des enfants, qui m'afflige. Cette question présente plusieurs aspects : les enfants déportés de force en Russie, dont certains y sont encore ; les enfants de retour du front, qui ont subi tous les traumatismes que l'on imagine facilement ; les orphelins qui ont perdu leurs parents dans ce conflit ; les enfants qui poursuivent leur scolarité en situation de guerre et qui, comme l'évoquait M. Prokudin, étudient dans des écoles provisoires ou des abris ; l'endoctrinement militaire et idéologique des enfants dans les territoires occupés par la Russie. Sur cette question évidemment très douloureuse, je voudrais que vous nous rappeliez quelle a été l'action de la France et de l'Union européenne et comment nous pouvons la renforcer.

Ma deuxième question s'adresse au diplomate et au chercheur. Au terme de notre table ronde, je vous invite à vous lancer dans une réflexion prospective et à nous dire, avec toutes les précautions d'usage, quels vous paraissent être les scénarios les plus probables de sortie de crise. Vous avez très justement rappelé les allers-retours de la position américaine, les différences de positionnement, les risques de mauvais accords. Quels sont donc, selon vous, les scénarios les plus probables ou, d'une autre manière, les conditions à réunir pour aboutir à un processus de cessez-le-feu et de paix durables pour nos amis ukrainiens ?

**M. Benjamin Roehrig.** Je vais peut-être commencer par la première question relative aux enfants, la deuxième question étant particulièrement difficile.

La première l'est tout autant et vous avez très bien décrit la situation des enfants ukrainiens ; j'y ajouterai ma propre expérience, d'après ce que j'ai pu voir lors d'une visite à Kharkiv en 2024, où j'ai été témoin d'une situation complètement dystopique, d'un véritable cauchemar. Le maire m'a alors conduit dans une école de la ville, qui n'est qu'à quelques dizaines de kilomètres de la frontière russe. Il y avait des éclats d'obus dans la cour mais l'école n'était pas détruite. C'était une école tout à fait standard, comme il en existe tant en Ukraine, mais elle était vide, désertée depuis 2022, et même un peu avant à cause du Covid. En dessous, à cinq mètres sous terre, se trouvait une réplique de cette école où les enfants vont en classe en sous-sol. Naturellement, il n'y a pas assez de place pour accueillir tous les élèves, qui ne s'y rendent donc qu'un jour sur deux, alors que leur véritable école est juste à la sortie,

lorsqu'ils émergent de ce souterrain. Il est tout à fait cauchemardesque de voir dans quelles conditions évoluent les enfants à Kharkiv. D'autres font classe et reçoivent les enseignements de leurs professeurs dans des stations de métro. Voilà aussi la réalité des enfants ukrainiens.

Face à cela, la France a participé, en particulier avec le Canada, à une initiative relative à des centres de réhabilitation. Le ministre a d'ailleurs annoncé, en septembre, le financement d'un troisième centre. Ces structures prennent en charge les enfants récupérés après avoir été déplacés, des psychologues et éducateurs les aidant à retrouver une vie normale, qui ne soit pas celle de l'endoctrinement que vous avez bien décrit, et les accompagnant dans les difficultés de leur jeune vie – ces enfants sont parfois orphelins ou ont été déplacés de force. Ces centres participent donc de leur retour à une vie normale.

J'en arrive à votre deuxième question, pour laquelle vous vous interrogez sur les conditions à réunir pour obtenir une paix durable. Au fond, la condition à réunir est de réussir à changer le calcul russe pour conduire Moscou à enfin accepter de négocier. Des ouvertures très nettes ont été formulées par le président Zelensky, notamment un gel sur la ligne de front, ce qui signifierait *de facto* l'acceptation que le territoire ukrainien soit amputé de 20 % pour parvenir à un cessez-le-feu, si tant est que les conditions d'une paix durable soient ensuite assurées. Le président Zelensky y est prêt. Malgré tout, les Russes ne saisissent pas la perche qui leur est tendue, précisément parce qu'ils sont convaincus qu'ils peuvent encore subjuguier l'Ukraine par des moyens militaires. La condition à réunir, c'est bien le changement du calcul russe, du président Poutine, pour qu'il se dise que c'est aussi dans son intérêt, au vu des conditions actuelles, de négocier sur cette base pour mettre un terme à la guerre. Cela passe, de notre côté, par le renforcement des sanctions pour parvenir à contraindre et affaiblir les sources de financement russes permettant aujourd'hui à Poutine de financer sa guerre contre l'Ukraine.

**M. David Cadier.** L'exercice de prospective auquel vous nous invitez est difficile mais fondamental. Comme cela a été mentionné, la ligne de défense ukrainienne tient. Dans le même temps, on voit difficilement comment les Ukrainiens pourraient reconquérir tous les territoires et recouvrer leurs frontières de 1991. Le scénario de l'effondrement de l'une des deux parties est, à mon avis, le moins probable pour l'avenir. Restent donc deux scénarios : une solution négociée et un conflit gelé, c'est-à-dire un arrêt des combats sans véritable accord.

Dans une guerre, les belligérants commencent à négocier lorsqu'ils considèrent qu'ils ne peuvent plus la gagner ou atteindre leurs objectifs par la voie militaire. La question est donc de savoir à quel moment la Russie, qui conduit cette guerre, parviendra à cette conclusion. Néanmoins, la difficulté est que nous ne connaissons pas l'issue du processus de négociation tant que nous ne serons pas véritablement passés par ce processus. Or jusqu'à très récemment, les négociations n'avaient pas véritablement démarré, puisque les Russes et les Ukrainiens ne se parlaient pas.

J'ai en tête une autre difficulté. Dans le débat, j'entends souvent que Vladimir Poutine ne veut pas la paix. Cela relève d'une évidence, puisque c'est lui qui a commencé et qui continue la guerre. La question est plutôt de savoir à quelles conditions il arrêtera de faire la guerre et si ces conditions peuvent être acceptables pour maintenir la sécurité, l'intégrité et la souveraineté de l'Ukraine, ainsi que la sécurité de l'Europe. À cet égard, formuler des demandes maximalistes et continuer à bombarder des civils peut à la fois manifester un refus de négocier mais aussi être une tactique de négociation. Je ne dis pas que je suis optimiste sur l'issue de ces négociations ; je dis simplement que les écarter d'un revers de main, sans

connaître leur possibilité d’aboutir, serait à mon avis une erreur. Ces négociations peuvent aboutir si elles sont formulées d’une certaine manière. Cela implique des processus de résolution des conflits, de petits pas qui permettent de construire la confiance entre les négociateurs, et surtout des mécanismes de vérification du cessez-le-feu. Deux chemins de négociation sont aujourd’hui explorés et les pourparlers technico-militaires sur l’échange de prisonniers ou les modalités de vérification d’un cessez-le-feu sont, d’après la partie ukrainienne, plus positifs que la négociation politique.

Quelle que soit l’issue de cette négociation ou de cette guerre, l’Europe demeurera confrontée à une Russie hostile et agressive à son égard. La question sera donc de préparer l’ordre de sécurité d’après car il n’y aura pas de retour à l’ordre de sécurité qui prévalait jusqu’en 2022, hérité de la guerre froide. Il ne s’agira pas de rebâtir une architecture de sécurité mais plutôt d’installer des alarmes à incendie dans les ruines de l’ordre de sécurité actuel. Des discussions devront aussi être menées en matière de réduction du risque, d’évitement des accidents et, encore une fois, de dissuasion de la Russie.

**M. Michel Herbillon, président.** J’observe que ni le diplomate ni le chercheur n’ont évoqué, parmi les conditions à réunir, le rôle des États-Unis, peut-être parce que cela fait partie du paysage. C’est plutôt une bonne nouvelle pour l’Europe, et je m’en félicite, mais je crois que l’on ne peut pas non plus complètement s’abstraire de ce que vont faire les États-Unis, sachant que leur position est, par nature, imprévisible, pour toutes les raisons que nous avons évoquées depuis le début de cette table ronde.

**M. David Cadier.** Ma réponse portait davantage sur le processus des négociations. Depuis le début, Washington souhaitait un accord à tout prix et a commencé par mettre la pression sur l’Ukraine, parce que c’était plus facile pour les Américains. On voit aussi que plusieurs acteurs sont tout à fait disposés à mettre davantage la pression sur la Russie, ce qui est absolument nécessaire. Je pense que le rôle des États-Unis sera fondamental mais cela n’empêche pas les Européens de véritablement réfléchir à ce qu’ils souhaitent et à ce qu’ils peuvent faire dans ce processus diplomatique.

**M. Michel Herbillon, président.** Je cède à présent la parole à l’une de nos collègues qui souhaite intervenir à titre individuel et non plus au nom de son groupe.

**Mme Dominique Voynet (EcoS).** Nous avons longuement détaillé, ce matin, la dimension militaire du conflit et les conditions diplomatiques d’une éventuelle sortie de crise, en tentant d’analyser la position et la psychologie du président russe. Nous avons souligné, à plusieurs reprises, la mobilisation extraordinaire de la société ukrainienne et plusieurs questions vous ont permis de préciser les moyens par lesquels on pouvait encore renforcer l’adhésion de la société civile en Ukraine, et ailleurs en Europe, à cet effort de guerre et aux efforts diplomatiques qui permettront d’y mettre un terme.

Néanmoins, il me semble que l’on n’a peut-être pas suffisamment insisté sur le fait que cette adhésion de la société civile est importante non seulement pour répondre aux préoccupations humanitaires des uns et des autres mais aussi pour renforcer l’effort de guerre lui-même. Il me semble que la fatigue de la guerre que vous avez soulignée, M. Cadier, est pour beaucoup nourrie par les hésitations et ambiguïtés des politiques en France, par la relativisation de l’ancrage européen de l’Ukraine, par les doutes sur la légitimité du président ukrainien, ou encore par l’insistance sur des faits de corruption – qui persistent mais qui, je crois, sont combattus – en Ukraine.

Je me demande donc si nous ne devrions pas encore renforcer notre effort en direction de la société civile, en Ukraine comme ici. L'adhésion de nos compatriotes en France – mais aussi des citoyens du continent européen – aux efforts ukrainiens devrait être confiée aux collectivités locales, qui sont très mobilisées, à la société civile associative, aux communautés religieuses, etc. Elle demande aussi des efforts renforcés, y compris sur le plan budgétaire, pour permettre de soutenir le système de santé, le système énergétique, les pompiers, etc. Je crois que nous n'en faisons pas assez et que le message que nous passons n'est pas suffisamment politique et diplomatique en direction des sociétés civiles en France et en Europe.

**M. Michel Herbillon, président.** Comme nous l'avons déjà évoqué, le sondage montrant que seulement 47 % des Français approuvent le soutien à l'Ukraine est préoccupant. C'est le moins que l'on puisse dire.

**M. Benjamin Roehrig.** Vous avez mentionné la fatigue de la guerre. Après quatre ans, cette notion n'est évidemment pas absente et participe sans doute de l'explication de ce sondage. Votre question rejoint celle posée par la députée Besse sur la manière de mobiliser la société civile. J'ai parlé de cette campagne de communication que le Quai d'Orsay organise.

Parallèlement, la mobilisation politique ne faiblit pas. Au mois de février, notre ambassadeur à Kyïv a reçu trois ministres français en l'espace de dix jours. La mobilisation politique en soutien de l'Ukraine ne faiblit absolument pas et les Ukrainiens y sont particulièrement sensibles. Ils ont fortement remercié le ministre délégué Forissier, qui s'est rendu en Ukraine alors qu'il faisait - 20 degrés Celsius, en compagnie de plusieurs de vos collègues, pour témoigner du soutien de la France, alors que l'Ukraine traversait l'une des phases les plus difficiles de la guerre en raison des températures polaires qui sévissaient dans la capitale.

Un point sur lequel nous sommes très clairs est qu'il n'y a aucune ambiguïté dans la position de la France depuis 2022. Le président de la République a pris des positions sans équivoque dès 2022 et le soutien de la France ne souffre d'aucune ambiguïté depuis cette date. En témoignent les dix-sept visites à Paris du président ukrainien depuis le début de la guerre : c'est à Paris qu'il se rend principalement lorsqu'il voyage à l'étranger. Le ministre Barrot s'est rendu à Kyïv à de multiples reprises. Sur ce point, les Ukrainiens nous créditent du fait que le soutien de la France ne souffre d'aucune ambiguïté.

Enfin, pour ce qui est du soutien budgétaire, je renvoie à l'Assemblée nationale la responsabilité de ce qui peut être décidé. Je ne peux qu'être d'accord avec l'importance d'un soutien budgétaire déterminé pour l'Ukraine.

**M. Michel Herbillon, président.** Messieurs, nous vous sommes extrêmement reconnaissants pour les éclairages à la fois tragiques et majeurs que vous nous avez apportés aujourd'hui sur ce dossier.

Quatre ans après le 24 février 2022, la guerre en Ukraine demeure un conflit ouvert, structurant et durable, dont l'issue reste malheureusement incertaine. Sur le plan militaire, elle se traduit en conflit d'attrition, marqué par l'adaptation constante des capacités militaires, l'intensification technologique des combats et un coût humain considérable, de part et d'autre, et particulièrement du côté russe, où l'on parle de près de 1 000 morts par jour. Le terrain continue ainsi de peser lourdement sur les équilibres politiques et diplomatiques. Rappelons

aussi la destruction systématique, par les Russes, des capacités énergétiques de l'Ukraine, alors même que le processus de négociation se déroule parallèlement.

La voie diplomatique, bien que difficile, demeure malgré tout incontournable. Des canaux de dialogue existent mais ils se heurtent à des divergences profondes, notamment sur les questions territoriales, les garanties de sécurité et les conditions d'un cessez-le-feu durable. De fait, les négociations s'apparentent moins à une alternative immédiate aux rapports de force qu'à un processus long, difficile, fragile, mais nécessaire et indispensable et s'inscrivant dans le temps. Espérons néanmoins qu'une issue se dessine cette année. C'est notre vœu le plus cher.

Enfin, dans une perspective géopolitique plus large, le conflit agit comme un révélateur et un accélérateur de transformations majeures : redéfinition de la sécurité européenne, recomposition des alliances, tensions accrues entre grandes puissances, mais aussi questionnement sur la résilience des sociétés et des institutions internationales face aux crises prolongées. Je vous cite ce que m'a confié la présidente de la Moldavie : « *S'il n'y avait pas la guerre en Ukraine, mon pays aurait été envahi par les Russes en 24 heures* ». C'est aussi cela, la dimension de ce conflit. C'est un combat pour nos valeurs, pour notre liberté et pour la défense de principes fondamentaux auxquels nous croyons.

En définitive, ce qui ressort clairement, c'est que la guerre en Ukraine ne concerne pas seulement l'Ukraine ou la Russie. Elle interroge nos principes collectifs, nos valeurs, notre capacité à défendre le droit international, à préserver la stabilité régionale, à régler pacifiquement les conflits et à penser des solutions politiques dans un environnement stratégique et géopolitique profondément dégradé.

Merci pour les réflexions que vous avez partagées avec nous.

\*\*\*

### Informations relatives à la commission

En clôture de sa réunion, la commission désigne :

- **Mme Véronique Besse**, rapporteure sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération dans le domaine de la défense (n° 2050) ;
- **Mme Christine Engrand**, rapporteure sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan sur la réadmission des personnes (n° 2416) ;
- **M. Hadrien Clouet**, rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie, signée à Paris le 11 novembre 2024 (n° 2509).

\*\*\*

*La séance est levée à 11 h 05.*

---

**Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Clémentine Autain, Mme Véronique Besse, M. Guillaume Bigot, Mme Élisabeth Borne, M. Bertrand Bouyx, M. Jérôme Buisson, M. Michel Castellani, M. Hadrien Clouet, M. Alain David, Mme Sandra Delannoy, M. Nicolas Dragon, M. Marc de Fleurian, Mme Alix Fruchon, M. Bruno Fuchs, M. Julien Gokel, M. Stéphane Hablot, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, Mme Sylvie Josserand, M. Vincent Ledoux, M. Laurent Mazaury, Mme Mathilde Panot, Mme Maud Petit, M. Jean-François Portarrieu, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, M. Franck Riester, Mme Liliana Tanguy, M. Vincent Trébuchet, Mme Dominique Voynet, M. Lionel Vuibert, Mme Estelle Youssouffa

*Excusés.* - Mme Nadège Abomangoli, M. Pieyre-Alexandre Anglade, M. Sébastien Chenu, M. Pierre Cordier, Mme Christelle D'Intorni, M. Olivier Faure, M. Marc Fesneau, M. Perceval Gaillard, Mme Pascale Got, Mme Clémence Guetté, M. Michel Guiniot, Mme Marine Hamelet, Mme Brigitte Klinkert, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, Mme Nathalie Oziol, Mme Astrid Panosyan-Bouvet, M. Davy Rimane, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Michèle Tabarot, M. Laurent Wauquiez, M. Christopher Weissberg