

Note de recherche stratégique n°21 – juin 2015

Une aide militaire à l'Ukraine : Réflexion stratégique

Colonel Philippe SIDOS

Responsable de programme *Conflits futurs* à l'IRSEM

Sommaire

Une approche limitée dans les moyens mais résolue dans son engagement	2
Analyse et discussion des effets obtenus par la livraison d'armements.....	3
Réticences, contraintes et limites	5
Conclusion	7

Le rapport publié par *The Atlantic Council* en février 2015 a nourri la réflexion stratégique et les débats diplomatiques sur la forme de l'aide militaire à apporter au gouvernement ukrainien alors que Kiev se heurte, après un an de conflit, à une impasse opérationnelle¹. Signé par de hautes personnalités de la défense et de la diplomatie américaine, ce texte défend le principe d'un renforcement des capacités de l'armée gouvernementale. Il a ainsi contribué à alimenter le débat tout en posant les limites et les risques inhérents à ce type d'action.

L'assistance militaire extérieure a régulièrement constitué un moyen d'engagement limité. En dehors des soutiens techniques apportés à des gouvernements comme ce fut le cas pour la France lors de la guerre d'Indochine, les États-Unis ont également assimilé les enseignements tirés de l'emploi de cet outil stratégique au profit de mouvements classés comme anticommunistes en Afrique, en Amérique latine ou en Afghanistan. Ces pratiques plus ou moins clandestines furent d'ailleurs accompagnées de débats et d'actions

¹ Daalder I., Flournoy M., Herbst J. et al., 2015, "Preserving Ukraine's Independence, Resisting Russian Aggression: What the United States and NATO Must Do", *The Brookings Institution, The Atlantic Council et The Chicago Council on Global Affairs*.

d'influence sans pouvoir éviter des scandales comme celui de l'affaire des Contras². Que cette assistance soit cachée ou ouverte, initier cette forme d'engagement offre une alternative à la négociation, ce qui entre dans le cadre de la stratégie classique américaine³ tout en présentant le risque de nourrir la vie propre de la guerre comme la définissait Clausewitz. Cette note a pour objectif d'analyser les éléments d'appréciation retenus pour soutenir une intervention indirecte, puis d'en apprécier les effets potentiels et enfin de comprendre le positionnement de la Russie sur cette question en le resituant dans son héritage politique et historique.

Une approche limitée dans les moyens mais résolue dans son engagement

Le rapport de l'*Atlantic Council* offre l'intérêt d'établir clairement la problématique du conflit de l'Est ukrainien. Il pose en particulier comme objectif politique d'inverser la dynamique des succès de la Russie qui déstabilisent l'Ukraine, défient le système de sécurité européen et posent des problèmes de crédibilité aux engagements de sécurité pris par l'OTAN et les États-Unis. L'intérêt de la communauté euro-atlantique serait alors d'éviter que se renouvelle cette forme de guerre hybride qui pourrait s'exercer à l'encontre des pays baltes ou en Asie centrale⁴. Sur un plan strictement militaire, l'évaluation des succès des insurgés est liée à la fourniture de chars, d'artillerie et de moyens de défense antiaérienne fournis par la Russie en réponse aux succès de l'armée ukrainienne de juin 2014. En outre, le rapport estime que l'action des unités régulières russes qui furent engagées en août au Donbass s'est révélée décisive en infligeant de lourdes pertes à l'armée et aux bataillons de volontaires ukrainiens. Enfin, il constate que les sanctions économiques imposées à la Russie ne sont pas parvenues à infléchir la position du Kremlin et que la supériorité opérationnelle acquise par les forces russo-séparatistes rend désormais les unités ukrainiennes incapables d'entreprendre une reconquête territoriale durable⁵.

Néanmoins, les signataires du rapport estiment que les forces ukrainiennes pourraient conduire des opérations limitées dissuasives. Mieux soutenues, elles pourraient infliger des pertes significatives à leur adversaire ce qui devrait avoir pour conséquence de convaincre Moscou de renoncer à la poursuite de ses actions.

A partir de ces constats, le rapport recommande un accroissement du soutien avec la fourniture de moyens non létaux sous la forme de radars de contre-batteries, de drones, de systèmes de contremesures, de moyens sécurisés de transmissions, de Humvees blindés et de matériel médical. Cependant, la seule évolution notable par rapport aux mesures antérieures serait de fournir des missiles antichars qui formeraient la composante en moyens défensifs létaux.

² Dans l'affaire des Contras, plusieurs membres de l'administration Reagan auraient vendu des armes à l'Iran, pour financer le mouvement contre-révolutionnaire nicaraguayen des Contras dans les années 1980.

³ Weigley Russell, 22 janvier 1960, *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Indiana University Press.

⁴ Pifer S., Talbott S., 7 février 2015, "Arming the Ukrainians and Russia's Reaction", *The Brookings Institution*.

⁵ Pour un examen des sanctions, voir Marangé C., 2015, *Les sanctions contre la Russie ont-elles un effet dissuasif ?*, Paris, Étude de l'IRSEM n°37.

Cette proposition qui s'avère en fait limitée, s'inscrit dans la continuité de mesures déjà initiées. Défendus en particulier par les États-Unis, avec des décisions officielles comme le « *Ukraine Support Act* » qui soutient l'intégrité territoriale de l'Ukraine et condamne l'annexion de la Crimée, les projets d'assistance militaire avaient été renforcés par l'« *Ukraine Freedom Support Act of 2014* »⁶. Cette décision du Congrès autorisait spécifiquement le Président à fournir à l'Ukraine des matériels de défense, accompagnés d'actions de formation. Le 17 avril 2014, le secrétaire à la défense Chuck Hagel avait annoncé la fourniture de moyens non létaux à l'Ukraine⁷. Le 22 juillet, des experts du Département de la Défense avaient participé à des missions d'évaluation pour renforcer les moyens de défense de l'Ukraine⁸. Pour passionner le débat, après la destruction du vol de la Malaysian Airlines, le sénateur McCain avait même accusé l'administration Obama de lâcheté pour ne pas fournir à l'Ukraine les armes nécessaires à sa défense⁹. Enfin, le 12 décembre 2014, l'amiral Stavridis avait écarté l'idée d'engager des forces de l'OTAN, tout en estimant qu'une assistance devrait suffire à renforcer les capacités de résistance de l'armée ukrainienne¹⁰.

L'expérience a conduit les rédacteurs à émettre des réserves et à envisager avec lucidité les risques induits par une assistance militaire. Le rapport écarte ainsi du soutien les bataillons de volontaires ukrainiens et prévient le risque de dissémination potentielle en donnant à l'attaché militaire américain la responsabilité d'en assurer le contrôle tout en renforçant les moyens de renseignement de l'OTAN et des États-Unis sur les zones de conflit.

Analyse et discussion des effets obtenus par la livraison d'armements

Outre les nombreuses difficultés d'ordre économique et politique de l'Ukraine post révolutionnaire, la dimension militaire représente un facteur indissociable de la reconstruction de l'État ukrainien. Négligées par les précédents gouvernements, les forces armées ukrainiennes actuelles, composées d'unités régulières et de volontaires, n'ont pas pu répondre au développement de l'insurrection des provinces russophones de l'Est du pays soutenues par Moscou. La variété des actions du gouvernement russe permet de qualifier ce

⁶ "It is U.S. policy to assist the government of Ukraine in restoring its sovereignty and territorial integrity in order to deter the government of the Russian Federation from further destabilizing and invading Ukraine and other independent countries in Eastern Europe and Central Asia (...)that includes (...) the provision of military capabilities that will enhance the ability of that Government to defend itself", dans *Congress.gov.*, 12 novembre 2014, disponible sur: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2828>.

⁷ Stewart P., Ryan M., 17 avril 2014, "U.S. To Send Additional Military Support To Ukraine", *Reuters*, disponible sur: http://www.huffingtonpost.com/2014/04/17/us-military-support-ukraine_n_5167465.html.

⁸ "Their objective is to work with Ukrainians to "shape and establish an enduring program for future U.S. efforts to support the Ukrainian military through subject-matter expert teams and long-term advisers", dans Ybarra M., 22 juillet 2014, « Obama orders Pentagon advisers to Ukraine to fend off Putin-backed rebels », *The Washington Times*.

⁹ *ibid.*

¹⁰ "James Stavridis, ex-Nato supreme allied commander in Europe, says non-lethal aid insufficient in fight against separatists", "I don't think there needs to be huge numbers of Nato troops on the ground. The Ukrainian military can resist what's happening, but they need some assistance in order to do that.", dans Borger J., 12 décembre 2014, "Former commander urges Nato to send arms to Ukraine", *The Guardian*.

conflit de *guerre hybride*¹¹. C'est en particulier pendant la phase de neutralisation de la Crimée, en mars 2014, que les forces ukrainiennes se sont révélées inopérantes devant la présence dissuasive des forces spéciales russes. Depuis, bien qu'elles se soient montrées motivées, elles ont manqué de cohésion, d'instruction et d'équipement. En outre, elles n'ont pu tenir dans la durée ni s'adapter aux évolutions du conflit.

A l'inverse, les insurgés de l'Est ukrainien bénéficient sous des formes renouvelables et inattendues des compétences opérationnelles et des moyens techniques des forces de sécurité russes. Les observateurs ont pu constater que l'artillerie russe avait démontré son « effet dévastateur et fait preuve d'une efficacité redoutable »¹² comme ce fut le cas lors de la déroute d'Ilovaïsk¹³. Bien que les forces russes engagées dans ce conflit soient loin de disposer de la haute technologie de l'armée américaine, elles ont ainsi trouvé l'opportunité de contribuer sous une autre forme limitée mais avec des effets tout aussi surprenants que lors de la guerre de Géorgie en 2008.

Cependant, l'objectif de se déclarer vainqueur (« We won »¹⁴) face à Moscou peut-il être atteint ? Car c'est en effet ce miraculeux « end state » qui fut obtenu grâce au programme Cyclone de la CIA quand les Soviétiques quittèrent l'Afghanistan. Cette assistance, qui se voulait masquée, parvint à faire plier l'URSS entraînée dans le piège afghan, comme l'analysa Zbigniew Brzezinski¹⁵. Aujourd'hui, cette conclusion rassurante ne peut manquer de servir de référence aux réflexions conduites dans ce conflit semi-ouvert qui oppose désormais Washington à la Russie sur le terrain ukrainien. Cependant, nourrie des enseignements de la guerre afghane, la direction politique russe s'inscrit dans ce continuum stratégique. Elle sait parfaitement que ce fut l'emploi direct de l'armée soviétique qui justifia l'accroissement du soutien extérieur apporté aux moudjahidines afghans¹⁶. Par ailleurs, techniquement, le seul succès indubitable de cette intervention fut le renversement de pouvoir à Kaboul réalisé par une combinaison de désinformation politique et d'action des Spetsnaz¹⁷. La stratégie russe cherche donc à éviter de reproduire les étapes de ce schéma destructeur. C'est aussi pour

¹¹ Chin A., 16 février 2015, "Ukraine's military is stronger than believed. Here's what it needs to win", *Reuters*, disponible sur: <http://blogs.reuters.com/great-debate/2015/02/16/ukraines-military-is-stronger-than-believed-heres-what-it-needs-to-win/>

¹² Gall C., 22 septembre 2014, "Ukraine's Neglected and Battered Army Inspires Citizens to Pitch In", *The New York Times*.

¹³ Siohan S., 5 septembre 2014, « Une bérézina ukrainienne », *Le temps*.

¹⁴ C'est ce que télégraphia à Langley, le chef de station de la CIA au Pakistan, Milton Bearden, quand la 40^e armée soviétique quitta l'Afghanistan le 15 février 1989.

¹⁵ « Nous n'avons pas poussé les Russes à intervenir, mais nous avons sciemment accru la possibilité qu'ils le fassent ... Cette opération secrète fut une excellente idée. Elle eut l'effet d'attirer les Soviétiques dans le piège afghan... le jour où ils ont franchi la frontière, j'ai écrit au Président Carter. Nous avons maintenant la possibilité de donner à l'Union soviétique sa guerre du Viêt-Nam. », dans *Le Nouvel Observateur*, du 15 au 21 janvier 1998, Interview de Zbigniew Brzezinski, n° 1732, p.76.

¹⁶ « Si nous faisons entrer nos troupes, la situation va empirer, et dès que nous franchirons la frontière, la Chine et d'autres agresseurs (sous-entendu, les Américains et les Pakistanais) vont se déchaîner. Nos ennemis n'attendent que le moment où nous déploierons des troupes, ce qui leur donnera une excuse pour envoyer des forces hostiles au gouvernement afghan. » dans *Cold War International History Project*, 20 March 1979, *Digital Archive*. Meeting of Kosygin, Gromyko, Ustinov, and Ponomarev with Taraki in Moscow.

¹⁷ Braithwaite R., 2011, *Afgantsy: The Russians in Afghanistan, 1979-1989*, Oxford University Press, New-York, USA.

cette raison que l'action de forces russes « régulières » sur un territoire étranger se révèle désormais une option à écarter par Moscou.

Pour autant le risque lié à une assistance accrue au profit du gouvernement de Kiev apparaît dans les réflexions de l'OTAN. Ainsi, le SACEUR, le général Philip Breedlove, a reconnu à l'occasion de la Conférence sur la sécurité tenue à Munich, que la fourniture de moyens non létaux à l'Ukraine pourrait déjà déclencher une réaction bien plus vive de la part de la Russie, et cela sans pourtant exclure à ce stade l'option d'un envoi d'équipements ni d'ailleurs la possibilité d'une action militaire¹⁸. L'ambiguïté dans les propositions s'impose donc inévitablement dans le contexte actuel, enrichi des enseignements issus d'interventions assez récentes.

Réticences, contraintes et limites

Toutes ces réserves découlent de l'expérience acquise plus particulièrement dans les opérations menées contre les Soviétiques en Afghanistan. Les moyens fournis par la CIA étaient alors délégués à l'ISI¹⁹ qui possédait l'autonomie de leur répartition. Ce service pouvait ainsi orienter les opérations pour répondre au mieux à ses objectifs stratégiques²⁰. La sélection faisait alors la part belle aux mouvements les plus extrémistes. Les risques liés à la dissémination de matériel performant, comme ce fut le cas avec le missile Stinger, et plus récemment avec les armements livrés lors de l'intervention en Libye demandent de mieux anticiper les conséquences, parfois incontrôlables, d'un soutien technique. Par ailleurs, la fourniture de matériel intègre le besoin d'y associer des personnels d'instruction voire entraîne le risque d'un engagement direct lors de la conduite des opérations. Certes, l'approvisionnement en moyens antichars n'inclut pas la livraison de F16 ou l'intervention de la 82^e Airborne, comme s'en défend l'un des rédacteurs du rapport²¹, mais la possibilité de se trouver pris dans un engrenage passionnel reste intrinsèquement liée à toute forme d'alliance objective. Les Américains en ont fait l'amère expérience avec les développements incontrôlables des conflits conduits au Vietnam, en Irak ou en Afghanistan.

Par ailleurs, chaque théâtre répond à ses propres conditions. Si en Afghanistan, l'objectif de faire payer le prix du sang à l'armée soviétique atteignit effectivement un point de faiblesse du système, la Russie d'aujourd'hui a clairement défini en Ukraine sa dernière ligne de retrait devant Washington. En effet, sous peine de reproduire la série de renoncements qui

¹⁸ "The West should not rule out sending weapons and other military equipment to help the Ukrainian army in its war against pro-Russian separatists, NATO's top military commander said on Saturday" "I don't think we should preclude out of hand the possibility of the military option," dans Croft A., 7 février 2015, "NATO commander: West shouldn't rule out sending arms to Ukraine", *Reuters* ; "U.S. Air Force Gen. Philip Breedlove said that any action the U.S. or other Western nations take "could trigger a more strident reaction from Russia.", dans *The New York Times*, 5 février 2015, "Top NATO general warns of Russian reaction to arming Ukraine".

¹⁹ Inter Services Intelligence ou services de renseignement pakistanais.

²⁰ Yousaf M., Adkin M., *The battle for Afghanistan, The Soviets versus the Mujahideen during the 1980s*, Pen & Sword Military, Barnsley, 2009.

²¹ Pifer S., 18 février 2015, "How to arm Ukraine without starting World War Three", *Reuters*.

conduit à l'implosion de l'URSS, toute concession qui serait faite est désormais évaluée par Moscou comme un encouragement offert à l'Ouest pour accentuer sa pression²².

Les réticences restent toutefois nombreuses chez certains partenaires européens inquiets de se trouver entraînés dans une situation de guerre pour laquelle ils ne sont pas prêts²³. Pourtant, c'est en réponse à « l'agression de la Russie » que les objectifs d'une contre-intervention pourraient sembler bien plus évidents à l'OTAN²⁴. Ils répondraient directement aux besoins de garanties de sécurité des récents alliés qui bénéficient de la politique de « réassurance » développée par l'OTAN depuis la guerre de 2008 entre la Russie et la Géorgie. A l'opposé, l'idée d'une assistance militaire renforcée apportée à Kiev se traduit à Moscou par un accroissement des réactions menaçantes pour soutenir les républiques autoproclamées de Donetsk et de Lougansk²⁵.

Cependant, l'objectif exposé dans le rapport, d'accroître l'ampleur du conflit et de faire ainsi payer le prix du sang à la Russie pour la dissuader d'intervenir, se heurte en premier lieu à la résolution déjà affichée lors des deux guerres de Tchétchénie. L'armée russe accepte effectivement d'y subir de lourdes pertes pour rétablir l'« ordre constitutionnel ». Aujourd'hui, vouloir transformer le « comité des mères de soldats » en outil stratégique pour infléchir la politique du Président Poutine apparaît comme un levier bien fragile²⁶. Pendant la deuxième guerre de Tchétchénie, la communication officielle l'avait déjà largement emporté sur ce phénomène apparu dans les suites du syndrome afghan. Par ailleurs, deux facteurs décisifs restent improbables : que la présidence russe se soumette à cette logique de renoncement et que les Russes se détournent du Président Poutine dans le prolongement d'un conflit qui aurait été intensifié par l'Ouest. A l'heure actuelle, personne en Russie n'est dupe de l'envoi de soldats en Ukraine, quand la 76^e division de parachutistes de Pskov a été décorée pour des faits d'armes au cours d'opérations officiellement secrètes²⁷ et que l'envoi des forces armées fût autorisé par la Douma dès mars 2014.

Au plan stratégique, l'appréciation des effets à obtenir se révèle aléatoire quand les échecs subis par les insurgés ukrainiens, ont automatiquement amené un renforcement venant de Russie. C'est la démonstration que le Kremlin choisira toujours l'escalade comme réponse plutôt que de courir le risque de voir Kiev l'emporter²⁸. C'est d'ailleurs ce qui est reconnu car « même avec un énorme soutien de la part de l'Ouest, l'armée ukrainienne ne pourra pas

²² Hill F., Gaddy C., 5 février 2015, "How aiding the Ukrainian military could push Putin into a regional war", *Washington Post*.

²³ Croft A., Alexander D., 5 février 2015, "European defence ministers oppose sending weapons to Ukraine", *Reuters*.

²⁴ North Atlantic Treaty Organization, 6 avril 2015, "Comments to the media by the NATO Spokesperson on NATO-Russia founding act, NATO Missile defence systems", Press Release.

²⁵ Ainsi pour Leonid Ivachov, directeur du Centre russe d'analyse géopolitique, « l'envoi d'instructeurs britanniques et américains en Ukraine pourrait provoquer un conflit entre la Russie et l'OTAN », dans *Sputniknews.com*, 19 mars 2015, « Ukraine: possible instrumentalisation des instructeurs US et britanniques ».

²⁶ Daalder I., Flournoy M., Herbst J. et al., *op.cit.*

²⁷ Raibman N., 10 novembre 2014, « La procureur générale militaire a confirmé la mort de parachutistes », *Vedomosti* (en russe). Et l'attribution de l'ordre de Souvorov à la 76^e division de Pskov le 18 août 2014 pour avoir conduit des opérations de combat. En russe «За успешное выполнение боевых заданий командования и проявленные при этом личным составом мужество и героизм» указом президента России № 571 от 18 августа 2014 дивизия награждена орденом Суворова. *Site du Président de la Fédération de Russie*.

²⁸ Rumer E., 3 février 2015, "Arm Ukraine and you risk another Black Hawk Down", *Carnegie endowment*.

vaincre une attaque déterminée de l'armée russe »²⁹. Très clairement, les États-Unis prennent un risque en cherchant à gagner une course aux armements et en utilisant l'Ukraine contre la Russie pour la vaincre, en particulier dans son voisinage alors qu'elle a par ailleurs déjà résisté aux lourdes sanctions économiques³⁰.

Même avant le changement de gouvernement survenu le 22 février 2014, Moscou considérait déjà toute forme d'assistance militaire à l'Ukraine comme une provocation portant la marque de l'Occident, alimentant ainsi la thèse du complot des révolutions de couleur soutenue au Kremlin³¹. Par ailleurs, le problème ne repose pas uniquement sur la mise à disposition d'armements mais dans la capacité de l'armée ukrainienne à se réformer en plein conflit ainsi qu'à planifier et à conduire des opérations. La jeune Ukraine n'a en effet pas hérité des capacités d'étude stratégique issue de la tradition des penseurs russe et soviétique comme Svetchine, auquel le général Guérassimov, chef d'état-major russe a fait référence³². A l'inverse, la réflexion stratégique russe se nourrit de la dynamique actuelle et s'alimente de la quasi constance des conflits conduits depuis l'Afghanistan.

Conclusion

Face à la détermination actuelle de la Russie et même si ses moyens peuvent se révéler limités et réduits, il faut tenir compte des succès obtenus au cours des opérations. Ils ont tout autant révélé les limites des forces composites ukrainiennes, alors que la voie diplomatique se trouve renforcée devant l'impasse militaire³³. C'est d'ailleurs la politique suivie par la chancelière allemande³⁴ et par la France, alors que les capacités de l'outil militaire russe se sont effectivement crédibilisées dans la conduite d'une guerre multiforme. De plus, le retrait ukrainien consécutif à la bataille de Debaltsevo de février 2015 a démontré la nécessité de recourir aux options diplomatiques.

Enfin, la conduite de cette *guerre hybride* a permis de renforcer la confiance de Moscou dans les outils de sa manœuvre stratégique. Le président Poutine a ainsi pu déclarer le 20 février 2015, à l'occasion du Jour du défenseur de la patrie, que les autres pays ne devaient pas s'imaginer pouvoir défier l'armée russe³⁵. Cette capacité de renouvellement qui constitue à chaque fois une surprise mérite d'être évaluée à sa juste mesure dans toute analyse stratégique concernant la Russie.

²⁹ Daalder I., Flournoy M., Herbst J. et al., *op.cit.*

³⁰ Mearsheimer J., 8 février 2015, "Don't arm Ukraine", *The New York Times*.

³¹ "Supplying lethal assistance would be fulfilling that prophecy, and could even harden Russia's position.", dans Randolph E., 2 février 2014, "US military aid to Ukraine would be dangerous move", *AFP*.

³² Gerassimov V., 27 février – 5 mars 2013, « De nouveaux défis exigent de modifier les formes et la manière de conduire les actions de combat », (en russe), VPK News, n°8 (476), disponible sur :

http://vpk-news.ru/sites/default/files/pdf/VPK_08_476.pdf.

³³ Mearsheimer J., 8 février 2015, "Don't arm Ukraine", *The New York Times*.

³⁴ Moshki M., 10 mars 2015, "Obama se refuse à livrer des armes à l'Ukraine" en russe « Обама отказывается поставлять оружие Украине ».

³⁵ Site du président de la fédération de Russie, 20 février 2015 « Discours du Président Poutine à l'occasion du Jour du défenseur de la patrie », en russe, <http://kremlin.ru/news/47720>.