

RAPPORT n° 1

Observatoire de la politique de défense américaine
OCTOBRE 2023

Conséquences et enseignements de la guerre en Ukraine pour la politique de défense américaine

NICOLE VILBOUX – DIDIER GROS

FONDATION
pour la **RECHERCHE**
STRATÉGIQUE

Marché n° 2023 1050 051 236
EJ court 180 007 35 80
Notifié le 30 mai 2023
Réunion de lancement :
21 juin 2023



Liste des abréviations

A2/AD	<i>Anti-Access/Area Denial</i>
ATACMS	<i>Army Tactical Missile System</i>
BCT	<i>Brigade Combat Teams</i>
CJCS	<i>Chairman of the Joint Chiefs of Staff</i>
DoD	<i>Department of Defense</i>
GMLRS	<i>Guided Multiple Launch Rocket System</i>
HASC	<i>House Armed Services Committee</i>
HIMARS	<i>High Mobility Artillery Rocket System</i>
ISR	<i>Intelligence Surveillance and Reconnaissance</i>
MDO	<i>Multi-Domain Operations</i>
MDTF	<i>Multi-Domain Task Force</i>
NDAA	<i>National Defense Authorization Act</i>
NDS	<i>National Defense Strategy</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
PDA	<i>Presidential Drawdown Authority</i>
SASC	<i>Senate Armed Services Committee</i>
SECDEF	<i>Secretary of Defense</i>
SFA	<i>Security Forces Assistance</i>
SFAB	<i>Security Forces Assistance Brigade</i>
USAF	<i>US Air Force</i>
USAI	<i>Ukraine Security Assistance Initiative</i>
USD A&S	<i>Under Secretary of Defense for Acquisition, & Sustainment</i>
USEUCOM	<i>US European Command</i>
USINDOPACOM	<i>US Indo-Pacific Command</i>
USMC	<i>US Marine Corps</i>
USN	<i>US Navy</i>
USSOCOM	<i>US Special Operations Command</i>
TRADOC	<i>Training and Doctrine Command</i>

Avertissement

Les propos exprimés dans ce rapport n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle de la Fondation pour la Recherche Stratégique ou du ministère des Armées.

SOMMAIRE

LISTE DES ABRÉVIATIONS

SYNTHÈSE	7
INTRODUCTION	8
CHAPITRE 1 – IMPACT DE LA GUERRE SUR LA STRATÉGIE DE DÉFENSE	11
1. LA GUERRE CONFIRME LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA RIVALITÉ AVEC LES PUISSANCES RÉVISIONNISTES MAJEURES.....	11
1.1. La nécessité de stopper l’agression russe s’impose à court terme	11
1.1.1. L’enjeu de la pérennité de l’ordre international	11
1.1.2. Le leadership américain en Europe	12
1.2. La Chine reste bien la menace-étalon (« pacing threat ») à moyen terme.....	14
1.2.1. La guerre en Ukraine est un « coup de semonce »	14
1.2.2. Anticiper et prévenir un conflit autour de Taïwan.....	14
2. LE SOUTIEN À L’UKRAINE JUSTIFIE UN EFFORT CAPACITAIRE DESTINÉ AUSSI À PRÉPARER « LA PROCHAINE GUERRE ».....	16
2.1. La fourniture d’une aide massive confronte le DoD aux exigences d’un conflit majeur prolongé	16
2.1.1. L’impératif de maintien de la readiness.....	18
2.1.2. Une attention renouvelée aux problèmes de la politique industrielle de défense....	22
2.2. Les adaptations décidées ou en cours.....	23
2.2.1. Une réponse au problème immédiat engendré par les besoins ukrainiens en matériels	23
2.2.2. Des mesures destinées à préparer un conflit futur	25
3. LA STRATÉGIE DE « DISSUASION INTÉGRÉE » SEMBLE CONFORTÉE	28
3.1. Le soutien à l’Ukraine ouvre des perspectives d’adaptation des modalités de la dissuasion élargie	28
3.2. La question du contrôle de l’escalade a pris une importance déterminante dans la stratégie américaine en Ukraine	33
4. UNE STRATÉGIE DE SOUTIEN À L’UKRAINE SOUS TENSION.....	36
4.1. L’importance de l’enjeu ukrainien reste débattue	36
4.1.1. Deux lectures opposées de l’intérêt pour les États-Unis d’aider l’Ukraine	37
4.1.2. Des conceptions divergentes de l’état final recherché	40

4.2.	L'évolution possible de la position américaine dépend d'un ensemble de facteurs	44
------	--	----

CHAPITRE 2 – LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES OPÉRATIONS MILITAIRES 47

1.	LIMITES ET CONDITIONS DE VALIDITÉ DES « LEÇONS » POUR LES ARMÉES AMÉRICAINES	47
1.1.	Les spécificités du conflit en Ukraine	47
1.1.1.	Les belligérants ne combattent pas comme les forces américaines	47
1.1.2.	Les forces armées ukrainiennes sont un hybride.....	48
A.	Sur le plan tactico-opérationnel, une combinatoire « persévérance et adaptation ».....	48
B.	Sur le plan stratégique, une incompréhension persistante entre les États-Unis et le leadership politico-militaire ukrainien	49
C.	Deux facteurs déterminants : le temps et l'attrition	49
1.2.	Les enseignements tirés en matière de coopération de sécurité	50
1.2.1.	Un succès stratégique ?	50
1.2.2.	Un défi tactico-opérationnel	50
1.3.	Quel impact sur la réévaluation de la menace militaire russe ?	51
1.3.1.	Une analyse souvent superficielle	51
1.3.2.	Des déficiences structurelles, mais des capacités d'adaptation	51
1.3.3.	Qu'en retiennent les autorités américaines ?	52
2.	LEÇONS SUR LA PERTINENCE DES ORIENTATIONS CONCEPTUELLES ET DES PRATIQUES DOCTRINALES DE LA <i>JOINT FORCE</i>	53
2.1.	Le prisme de lecture de la Révolution dans les affaires militaires	53
2.1.1.	Confirmations et promesses	53
2.1.2.	Mais aussi des limites : réévaluation de la primauté de la défensive et des difficultés de l'offensive	54
2.2.	L'analyse du conflit par les forces armées	54
2.2.1.	L'US Army.....	55
2.2.2.	Air and Space Force	57
A.	L'US Air Force	57
B.	L'US Space Force	58
2.2.3.	Des enseignements à la portée limitée pour l'US Navy	59
2.2.4.	L'US Marine Corps : un suivi attentif mais distancié	59
2.3.	Les enseignements retenus par fonction opérationnelle	60
2.3.1.	L'importance confirmée de la « guerre du commandement »	60
2.3.2.	La guerre informationnelle au cœur du conflit.....	61
2.3.3.	Le domaine cyber : « warfighting domain » ou « multi-domain operational construct » ?	62
A.	L'offensive comme clé de voûte de la défensive	62
B.	L'adaptation doctrinale : qu'est-ce que le « domaine cyber » ?	63
2.3.4.	La fonction Renseignement	64

2.3.5.	La fonction engagement-combat	65
A.	La question des frappes dans la profondeur et des munitions	65
B.	Le rôle prééminent des drones	66
C.	Les systèmes d'armes terrestres : le cas particulier du char de bataille.....	68
D.	La guerre électronique.....	69
2.3.6.	La fonction logistique	70
A.	La logistique avancée : concilier masse et agilité.....	70
B.	Le soutien médical : changement d'échelle	71
2.4.	Considérations DORESE additionnelles	71
2.4.1.	Le Leadership	71
2.4.2.	Formation et entraînement.....	72
2.4.3.	Le volume des effectifs : « il n'est de richesse que d'hommes »	72
3.	INTÉRÊT POUR LA FRANCE DES ENSEIGNEMENTS AMÉRICAINS	73
3.1.	Une conviction : la puissance américaine demeure indispensable à la sécurité de l'Europe	74
3.2.	Un enjeu majeur : la crédibilité opérationnelle	75
3.3.	Conséquences et perspectives : exigences et opportunités.....	76
3.3.1.	Une exigence d'interopérabilité approfondie au sein de l'OTAN.....	76
A.	Commandement et information	76
B.	Équipements et matériels	77
C.	Formation	77
3.3.2.	De nouveaux « chantiers » ?	78
A.	Le modèle de la « All-volunteer Force » est-il toujours crédible ?	78
B.	Stratégie et posture de force : un dispositif obsolète ?	78
C.	Repérer, cibler et frapper toujours plus loin (et plus vite) : le Deep Sensing	79
ANNEXE 1		
AIDE AMÉRICAINNE À L'UKRAINE		80
ANNEXE 2		
JOINT CONCEPT FOR COMPETING.....		83
ANNEXE 3		
PROXY WARFARE		84

Conséquences et enseignements de la guerre en Ukraine pour la politique de défense américaine

Synthèse

Pour les États-Unis d'Amérique en général, et l'appareil de défense en particulier, la guerre d'agression russe en Ukraine constitue à la fois une confirmation, une opportunité et un défi.

Une confirmation, tout d'abord, de leur vision géopolitique d'un monde en voie de fragmentation où s'affirment désormais de manière désinhibée des puissances dites émergentes ou résurgentes contestataires de l'ordre établi, sur fond de concurrence entre modèles politiques divergents, l'autoritarisme « révisionniste » d'une part, le libéralisme politico-économique d'autre part. La compétition stratégique entre (grandes) puissances s'y manifeste sous de multiples formes et se traduit par des actions agressives qui peuvent aller jusqu'au conflit armé, malgré les mesures de dissuasion de toute nature et l'interdépendance économique tant vantée pour ses vertus prétendument pacifiques. Une nouvelle étape dans l'escalade des tensions, préoccupante à plus d'un titre, a donc été franchie par la Russie qui défie ainsi l'« ordre américain », ébranle les mécanismes de dissuasion, et prétend à un changement de paradigme.

Une opportunité, ensuite, d'observer et d'agir contre cet adversaire sur tout le spectre de la compétition stratégique dans une logique assumée d'affaiblissement de la puissance russe à moyen terme¹. L'assistance multi-domaine prodiguée à l'Ukraine sur fond de mobilisation active des alliés et partenaires est tout autant une opération aussi symbolique que concrète de « sauvetage » de ce pays destiné à rejoindre le « camp des démocraties » qu'une entreprise à visée géopolitique et stratégique menée contre la Russie en vue de l'isoler politiquement sur la scène internationale, de l'affaiblir économiquement, de l'user militairement, et de la contraindre stratégiquement (prévenir sa prise de contrôle de la mer Noire).

Un défi, enfin, qui se mesure à l'aune des ambitions géopolitiques rivales, des conséquences socio-économiques présentes et de long terme à l'échelle du globe, et du développement de capacités militaires croissantes par le monde sur fond de guerre informationnelle globalisée et de « révolution technologique » permanente.

¹ Sarakshi Rai, « Pentagon chief says US wants to see Russia 'weakened' », *The Hill*, 25 avril 2022.

Du niveau politico-stratégique au niveau tactique, l'implication de l'Administration américaine en Ukraine est profonde. La Défense, acteur majeur, en nourrit ses réflexions, y compris prospectives, et en tire des enseignements sur tout le spectre de la compétition stratégique. Nous en retiendrons prioritairement les considérations suivantes :

- ▶ Sur le plan de la politique de défense : le renouveau du débat sur les grands objectifs stratégiques des États-Unis vis-à-vis de la Russie et de la Chine, les questionnements sur les principes, les paramètres et les limites d'une stratégie de « dissuasion intégrée », la réflexion sur la nécessité d'une implication désinhibée de la *Joint Force* dans la compétition stratégique synonyme d'investissement assumé dans la « guerre hybride » et la « *proxy warfare* », ainsi que la remobilisation de l'OTAN et la conviction de sa centralité dans les affaires de sécurité-défense en Europe, et au-delà.
- ▶ Sur le plan militaire : le constat de l'accélération inexorable de la « révolution technologique », l'impérative coopération appelée à être structurelle entre les secteurs public et privé en tous domaines (information, renseignement, cyber, nouvelles technologies, espace, etc.), en amont et dans la conduite des opérations pour s'assurer la domination du champ de bataille, la nécessité de repenser la fonction logistique, du niveau stratégique au niveau tactique, la validation de l'économie générale du modèle de force actuel, ainsi qu'une préoccupation grandissante au regard du ratio qualité-quantité des effectifs militaires.

À partir de ces considérations, il semble pertinent de s'interroger sur la nature et l'évolution possible des modalités d'une coopération opérationnelle avec l'allié américain au vu de l'effet conjugué probable à moyen terme de l'exercice d'une forte pression stratégique en Europe, d'une accélération de ses investissements dans les nouvelles technologies (risque de déclassement), et d'une détermination à assumer un leadership inflexible sur l'ensemble du spectre de la compétition stratégique.

Introduction

L'Ukraine fut, à partir de la décennie 2010 dans la politique de défense américaine, l'illustration d'une nouvelle forme de conflictualité « hybride » en même temps que du retour possible de la guerre « de haute intensité » en Europe. Si l'intervention de 2014 dans le Donbass et en Crimée marque une rupture dans les relations avec la Russie, elle ne clarifie pas pour autant la place de l'Ukraine dans la stratégie régionale. Il s'agit certes d'un pays central dans la géopolitique européenne, que les États-Unis souhaiteraient voir rejoindre la communauté occidentale. Mais les velléités de promotion de l'État de droit et les promesses d'assistance militaire sont restées limitées par la reconnaissance des risques de confrontation avec Moscou, qu'impliquait un engagement américain plus net. Cela change avec la montée en puissance de la crise à l'été 2021, puis l'invasion de février 2022. L'Administration Biden adopte dès lors une politique d'aide militaire massive, destinée à permettre à l'Ukraine de retrouver sa souveraineté.

L'objet de ce rapport n'est pas de décrire les modalités du soutien américain, pour lesquelles le donneur d'ordre dispose de toutes les appréciations nécessaires, mais de proposer des éléments

d'évaluation des conséquences du conflit sur les orientations et la mise en œuvre de la politique de défense. À cet effet, le rapport est structuré comme suit :

- ▶ Il présente, dans un premier temps, l'impact de la guerre en Ukraine sur la défense américaine. L'analyse des déclarations et décisions politiques, ainsi que des mesures prises ou envisagées, permettra d'apprécier la place du conflit en cours au regard des différents enjeux que sont : d'abord, la rivalité grandissante avec le « *peer-competitor* » chinois ; le maintien de la *readiness* des armées américaines et de la crédibilité de la dissuasion ; ou bien encore de la mobilisation des alliés et partenaires face aux puissances « révisionnistes » ;
- ▶ Dans un second temps sont présentés les enseignements tirés des opérations militaires. Après un examen critique des conditions de validité des leçons identifiées, l'analyse expose les principales conclusions tirées par la *Joint Force* et les *Services*, puis s'intéresse à leurs conséquences sur les fonctions opérationnelles. À partir de cette analyse, le rapport formule quelques observations de nature prospective sur l'intérêt que représente pour la France la prise en compte de ces enseignements.

Chapitre 1 – Impact de la guerre sur la stratégie de défense

1. La guerre confirme la priorité accordée à la rivalité avec les puissances révisionnistes majeures

Bien que l'agression russe en Ukraine ait légèrement retardé la parution de la *National Defense Strategy* (NDS) de 2022, elle n'a pas réellement affecté les orientations qui avaient été définies au préalable et s'inscrivaient dans la continuité de la stratégie de 2018. La guerre apporte la confirmation du danger représenté par les ambitions des deux grands rivaux « révisionnistes », qui constituent l'enjeu de sécurité primordial pour les États-Unis. Mais l'attention immédiate portée au conflit en Europe ne remet pas en cause la primauté accordée à la « compétition » avec la Chine, qui structure toute la stratégie du *Department of Defense* (DoD).

1.1. La nécessité de stopper l'agression russe s'impose à court terme

Malgré le phénomène de polarisation politique extrême qui fragilise l'Amérique, la sécurité nationale est, dans ses grands principes, un domaine consensuel. Pour les États-Unis, puissance géopolitique par excellence, la paix entre les nations et la prospérité planétaire sont conditionnées par l'universalisation de son modèle, l'exercice de son leadership « bienveillant », et sa lutte contre les puissances hostiles au système politico-économique libéral qu'elle incarne et promeut². En conséquence, sa grande stratégie vise essentiellement à prévenir l'émergence de toute puissance régionale en Eurasie qui puisse la concurrencer en prenant le contrôle d'une masse géopolitique critique (démographie, ressources, etc.)³.

1.1.1. L'enjeu de la pérennité de l'ordre international

Ainsi, l'Administration américaine voit dans le conflit en Ukraine la validation de ses prédictions d'une part et la justification de ses préventions à l'encontre de la puissance « révisionniste » russe d'autre part. Mais l'Amérique de Joe Biden perçoit dans ce passage à l'acte disruptif un bien plus grand danger encore : celui d'un délitement accéléré de l'ordre international dont elle est le garant sous la forme d'une reconfiguration des aires de puissance et de l'affirmation d'un volontarisme politique et stratégique contestataire. Elle est donc confortée dans sa vision d'un affrontement planétaire inéluctable entre régimes autocratiques et démocraties.

² Conformément aux priorités et axes d'effort stipulés dans la *National Security Strategy*, White House, Octobre 2022.

³ *Great Power Competition: Implications for defense – Issues for Congress*, R 43838, Congressional Research Service, 16 mai 2023.

Le discours présidentiel présente ainsi le soutien à l'Ukraine comme une obligation découlant des « *principes* » que défendent les États-Unis et une majorité de nations dans le monde : il s'agit de soutenir « *la liberté* » et « *le droit des peuples à déterminer leur avenir* »⁴. Le conflit est une nouvelle occurrence du « *combat contre l'agression et la domination* », que les États-Unis ont eu maintes fois l'occasion de mener⁵. En août 2023, le général Milley explique que si la guerre présente un enjeu « *existential* » pour l'Ukraine, pour les États-Unis, « *il s'agit de ces règles, de s'assurer que les règles soient préservées* »⁶.

Dès lors, la préservation de ces règles, donc de l'ordre actuel, passe par la « *gestion active* » de la combinatoire de puissance émanant des acteurs « *déviant* ». Sur le plan militaire, cela requiert la consolidation du modèle « *win a war, deter another* »⁷, et, parallèlement, l'immersion en compétition stratégique, soit le recours à l'emploi de moyens militaires à des fins non militaires (cf. annexe *Joint Concept for Competing*).

1.1.2. Le leadership américain en Europe

Au niveau régional, l'enjeu immédiat est de restaurer la sécurité en Europe, en réduisant autant que possible la menace russe. Un porte-parole du *National Security Council* (NSC) expliquait en 2022 que l'un des objectifs américains était de réduire l'aptitude russe à « *refaire quelque chose comme ça* », à savoir « *menacer et attaquer ses voisins* »⁸. Néanmoins, et en dépit de certains propos ambigus, l'Administration ne considère pas mener une « *guerre par procuration* » contre son rival. Elle entend interdire toute victoire russe, mais ne cherche pas à « *prolonger la guerre pour infliger des dommages à la Russie* »⁹. Aussi longtemps que les États-Unis ou un membre de l'OTAN ne sont pas attaqués, cela doit rester une confrontation indirecte, dans laquelle les enjeux américains sont limités.

Cependant, l'agressivité russe conforte l'idée selon laquelle le leadership américain en Europe demeure indispensable. Si l'Ukraine a su faire face initialement puis résister dans la durée, cela est certes dû à l'action collective de l'Occident et au rôle significatif joué par les Européens à travers l'OTAN ou l'Union Européenne (UE), mais aussi avant tout à la puissance américaine, seule capable de fournir une assistance dans tous les domaines, et en particulier sur le plan militaire, qui fasse la différence sur le terrain¹⁰. Dans ce contexte, l'OTAN remobilisée autour d'une nouvelle vision stratégique après deux décennies d'atermoiements est considérée comme un instrument utile et efficace, qui permet une coopération extrêmement poussée, sert de

⁴ Remarks by President Biden on the Assistance the United States is Providing to Ukraine, The White House, March 16, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/16/remarks-by-president-biden-on-the-assistance-the-united-states-is-providing-to-ukraine/>

⁵ Remarks by President Biden on Continued Support for Ukraine, The White House, January 25, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/01/25/remarks-by-president-biden-on-continued-support-for-ukraine/>

⁶ Leigh Ann Caldwell, Theodor Meyer, « Gen. Milley on if Ukraine can win: Define 'win' », *The Washington Post*, August 18, 2023. <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/08/18/gen-milley-ukraine-tuberville-wokeness/>

⁷ *Great Power Competition: Implications for defense*, op. cit.

⁸ Cité in Natasha Bertrand, Kylie Atwood, Kevin Liptak, Alex Marquardt, « Austin's assertion that US wants to 'weaken' Russia underlines Biden strategy shift », CNN, April 26, 2022. <https://www.cnn.com/2022/04/25/politics/biden-administration-russia-strategy/index.html>

⁹ « President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine », *The New York Times*, May 31, 2022.

¹⁰ La livraison de certains équipements majeurs par les alliés européens à l'Ukraine (chars, F-16) n'a lieu qu'après obtention d'un agrément américain. L'aide militaire américaine constitue environ 60% de l'aide militaire totale.

courroie de transmission à la puissance et à l'influence américaines et garantit le rôle premier des États-Unis en matière de sécurité et de défense en Europe.

L'Administration américaine n'ignore pas les efforts fournis par l'Union européenne sur les plans politique et économique en particulier, mais aussi militaire, un « réveil » européen qui pourrait à terme conférer au concept d'autonomie stratégique quelque substance et crédibilité. Washington y voit avant tout les prémices d'une évolution favorable à ses intérêts qu'elle peut maîtriser dans la mesure où la réalité du terrain conforte la centralité de sa puissance et où certains membres de l'Union, au premier rang desquels l'Allemagne et la Pologne, n'accordent de crédit en matière de sécurité-défense (haut du spectre) qu'à l'OTAN. Les États-Unis encouragent ainsi la « remilitarisation » de leurs alliés européens afin de pouvoir disposer d'une force complémentaire au service de leurs intérêts supérieurs. Le processus d'« autonomisation stratégique » est en effet pensé à Washington comme facteur de renforcement du lien transatlantique par accroissement du poids de l'Alliance face aux puissances hostiles, un facteur qui ne doit en aucune manière constituer un obstacle à l'exercice de la domination géopolitique américaine globale¹¹.

Ainsi, la conviction bipartite que l'OTAN, en tant qu'organisation politico-militaire adaptable, est un instrument-clé de l'exercice de la puissance collective occidentale à travers le monde, est solidement ancrée dans la communauté stratégique américaine. L'OTAN est en conséquence destinée à servir et défendre les intérêts de ses membres face à la contestation grandissante de l'ordre international, en particulier dès à présent face à la Chine. Pour les États-Unis, l'Alliance est sur le plan politique l'expression d'une philosophie et de valeurs qu'il convient de défendre et de promouvoir à l'échelle de la planète puisque c'est bien à cette échelle que se nouent et se jouent des stratégies hostiles qui visent à l'affaiblissement de ses membres. L'OTAN n'a donc d'autre choix que de s'adapter, par des réformes internes, mais aussi par un rapprochement avec de nouveaux partenaires identifiés comme autant de pions à potentiel stratégique sur l'échiquier de la compétition avec la Chine.

En effet, si la Russie est aujourd'hui l'ennemi déclaré, l'Amérique ne se laisse pas distraire de son objectif principal qui consiste à « contenir » les ambitions régionales et mondiales chinoises rendues d'autant plus inquiétantes par le rapprochement stratégique sino-russe et la convergence de politiques hostiles à son statut de puissance dominante. Dès le début du conflit, l'engagement indirect américain n'apparaît donc pas seulement destiné à rétablir la sécurité en Europe. Le président Biden regarde au-delà, lorsqu'il souligne en 2022 que la Russie doit « payer chèrement ses actions », pour ne pas laisser « d'autres agresseurs potentiels » penser qu'ils « peuvent eux aussi s'emparer de territoires et subjuguier d'autres pays ». Un an plus tard, un haut responsable du DoD estime que la guerre « a démontré que l'agression ne vaut pas le prix payé par son auteur. Cette leçon devrait donner à réfléchir », partout dans le monde¹².

¹¹ On pourra utilement se reporter aux études suivantes : Stephen J. Flanagan et Lucia Retter, « U.S. Support for European Strategic Autonomy Could Boost Transatlantic Solidarity and Security », Rand Corporation, 19 novembre 2021 ; Max Bergmann, Colin Wall, Sean Monaghan, Pierre Morcos, « Transforming European Defense », CSIS, 18 août 2022.

¹² « *Russia's war against Ukraine has demonstrated that aggression is not worth the price paid by the aggressor. That lesson should put second thoughts in the minds of would-be aggressors everywhere* ». Dr. Colin Kahl, Undersecretary of Defense for Policy, Statement for the Record, House Armed Services Committee, February 28, 2023. <https://armedservices.house.gov/hearings/full-committee-hearing-oversight-us-military-support-ukraine>

1.2. La Chine reste bien la menace-étalon (« *pacing threat* ») à moyen terme

À peine le conflit déclenché en Ukraine, autorités américaines comme experts de la « communauté stratégique » brandissaient le spectre d'un conflit « similaire » avec la Chine pour la prise de contrôle de Taïwan. Si « comparaison n'est pas raison », il n'en demeure pas moins que le lien ainsi fait entre les deux « théâtres » révèle la teneur de la pensée stratégique américaine en la matière : l'exemple ukrainien, concrétisation du révisionnisme politico-stratégique russe, doit servir à mieux anticiper voire conduire un éventuel conflit autour de Taïwan face à l'expansionnisme chinois.

1.2.1. La guerre en Ukraine est un « *coup de semonce* »

La convergence des tensions est manifeste et les États-Unis ne peuvent donner l'impression d'être dépassés par l'ampleur des efforts à consacrer au « sauvetage » de l'Ukraine ; il leur faut rassurer alliés et partenaires, et dissuader la Chine. À cet effet, plus que la dimension « exemplaire » du soutien fourni à l'Ukraine (qui fait l'objet de discussions), l'Administration préfère poursuivre la politique de consolidation de ses positions diplomatiques et militaires dans la région Indopacifique. D'ailleurs, la posture de défense américaine dans le monde n'a pas été significativement affectée par le conflit en cours. La révision de la *Global U.S. Military Posture* dans le courant de l'année 2021 s'était de nouveau heurtée au double dilemme suivant : quel équilibre entre forces de l'« arrière » et forces pré-positionnées d'une part, et entre forces en Europe et forces en Indopacifique d'autre part ? Elle n'a pas tranché tous les débats¹³, en s'inscrivant dans la lignée du « rééquilibrage » vers le Pacifique, tout en préconisant de renforcer la présence et la *readiness* des forces en Europe.

Depuis le déclenchement de la guerre, l'Administration Biden n'a procédé qu'à une augmentation limitée des forces destinées à consolider le flanc est de l'OTAN. La présence est passée rapidement de 80 000 à 100 000 personnels. Mais, à l'automne 2023, le Pentagone semble divisé sur la nécessité de maintenir ce niveau d'engagement et discute de l'arrêt des rotations des deux unités de l'Army (environ 4 000 personnels de la 10th Mountain division et de la 101st Airborne) déployées en mars et dont la mission s'achève début 2024¹⁴. Malgré la modestie des effectifs concernés, le débat témoigne de la crainte persistante des effets « fratricides » que l'engagement en Europe pourrait avoir sur l'effort poursuivi en Indopacifique (à Guam et en Australie en particulier).

1.2.2. Anticiper et prévenir un conflit autour de Taïwan

En conséquence, les enseignements tirés du conflit en cours sont à lire par tout observateur extérieur au travers du prisme américain de la préparation d'une confrontation avec le rival stratégique chinois, dans le contexte, de part et d'autre, d'une lutte pour la suprématie mondiale. Ainsi, les similitudes plausibles ou potentielles entre les deux situations constituent pour la défense américaine autant d'axes de réflexion et de travail préparatoires à une éventuelle

¹³ L'adaptation de la présence au Moyen-Orient restait particulièrement imprécise. *U.S. Global Posture Review (GPR)*, White House, 29 novembre 2021.

¹⁴ Courtney Kube, « Pentagon officials debate whether to replace extra U.S. troops deployed to Eastern Europe or bring them home », NBC News, September 1, 2023. <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/pentagon-officials-debate-us-troops-eastern-europe-ukraine-russia-rcna102926>

confrontation. À condition de prendre en compte en amont les différences d'échelle, d'enjeux et de modalités prévisibles, s'interroger sur la validité des enseignements tirés du conflit en Ukraine dans le cadre d'un scénario taïwanais est donc jugé indispensable et mobilisateur par le Pentagone.

Certes, sur le plan politico-stratégique, certains analystes questionnent d'emblée la rationalité pour les deux éventuels belligérants d'un scénario de guerre¹⁵ au vu de l'ampleur probable de ses répercussions à l'échelle du globe. Ils soulignent *a contrario* l'intérêt partagé de maintenir le statu quo, d'autant que le risque d'escalade nucléaire serait alors potentiellement apocalyptique. Ils relèvent notamment la potentielle fragilité de deux piliers de la stratégie occidentale mise en œuvre face à la Russie¹⁶ :

- ▶ La politique des sanctions telle que conduite contre la Russie ne paraît pas réaliste face à la Chine en raison du poids économique de celle-ci et de ses capacités considérables de représailles ;
- ▶ Le réseau d'alliés et partenaires, en Indopacifique notamment, sera-t-il aisément convaincu de s'engager dans un conflit pour Taïwan au potentiel de destruction considérable ?

Par ailleurs, sur le plan opérationnel, ces auteurs soulignent, d'une part, la difficulté de tirer des enseignements d'un conflit auquel on ne participe pas directement sur le plan militaire et dont l'acteur-partenaire n'est aucunement comparable à son propre modèle, et, d'autre part, le fait qu'un scénario taïwanais serait d'une tout autre échelle et pourrait aisément dégénérer en une guerre mondiale. De manière concrète, ils mettent en exergue :

- ▶ Des géographies incomparables : en Ukraine, un conflit à dominante terrestre dans une région enclavée, avec continuité géographique de part et d'autre ; autour de Taïwan, un conflit à dominante très probablement aéronavale, sans continuité logistique sur des distances considérables ;
- ▶ Un rapport de force relativement équilibré entre la puissance dominante et le rival à quasi-parité, malgré l'inconnue de la compétence réelle des forces chinoises auxquelles l'expérience opérationnelle fait défaut.

Mais le lien systématique posé entre les deux zones procède également d'une vision logistique et opérationnelle qui consiste à veiller au maintien d'un équilibre ou, à tout le moins, d'un niveau de crédibilité suffisant sur les deux théâtres, l'un ouvert, l'autre potentiel. La posture stratégique américaine continue à prendre en compte simultanément les deux menaces que constituent la Russie et la Chine. L'ambition est élevée et se traduit inévitablement par des tensions dans les dispositifs de soutien affectés aux deux théâtres. En ajustant leur soutien militaire à l'Ukraine et en s'assurant de maintenir la guerre à un niveau « limité », les États-Unis parviennent à poursuivre, voire à intensifier, leur politique d'aide à Taipei, envoyant ainsi un signal politique fort et explicite à Pékin. Toutefois, la montée des tensions au Proche-Orient pourrait remettre en cause ce fragile équilibre. En fonction de la nature et de l'ampleur de la

¹⁵ John Wagner Givens, « Taiwan is Not Ukraine; it is its Opposite », *Global Policy*, Durham University, 13 avril 2022.

¹⁶ Voir à ce sujet le rapport collectif : *Six months, twenty-three lessons : what the West has learned from Russia's war in Ukraine*, Atlantic Council, 21 août 2022. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/six-months-twenty-three-lessons-what-the-world-has-learned-from-russias-war-in-ukraine/>

réponse israélienne aux attaques terroristes du Hamas, la situation régionale pourrait se dégrader considérablement et affecter la politique de soutien américaine à Tel Aviv dans des proportions préjudiciables à l'équilibre actuel¹⁷.

2. Le soutien à l'Ukraine justifie un effort capacitaire destiné aussi à préparer « la prochaine guerre »

L'Administration Biden a manifesté depuis le début de l'agression russe une volonté claire de s'y opposer, sans toutefois détourner l'appareil de défense de ses objectifs prioritaires :

- ▶ Garantir la sécurité des États-Unis, ce qui implique en l'occurrence d'éviter l'engagement dans une confrontation militaire directe avec une puissance nucléaire majeure ;
- ▶ Maintenir dans le même temps la crédibilité de la dissuasion régionale, en adaptant les modalités de sa mise en œuvre ;
- ▶ Et poursuivre la préparation de l'appareil de défense à un conflit potentiel en zone Indo-Pacifique.

Concilier les différents enjeux passe par l'adoption d'une stratégie indirecte, centrée sur la fourniture à l'Ukraine d'une aide massive, mais contrôlée, de sorte à réduire les risques d'une escalade comme d'un affaiblissement capacitaire américain.

2.1. La fourniture d'une aide massive confronte le DoD aux exigences d'un conflit majeur prolongé

Outre l'imposition de sanctions, la réponse de l'Administration Biden à l'agression russe s'appuie essentiellement sur une assistance militaire destinée à permettre à l'Ukraine de combattre aussi longtemps que nécessaire (« *as long as it takes* »). L'objectif final n'est pas clairement déclaré, puisque les États-Unis entendent laisser la direction de la guerre au gouvernement de Kiev, mais il s'agit :

- ▶ Au minimum, de permettre aux armées ukrainiennes d'obtenir un succès militaire suffisant pour ouvrir des négociations en position de force¹⁸ ;
- ▶ Voire, de donner à l'Ukraine les moyens de restaurer « *sa souveraineté et son intégrité territoriale* », en lui fournissant « *ce qui est nécessaire [...] pour réussir sur le champ de bataille* »¹⁹, à savoir potentiellement rechercher une victoire décisive en « libérant » les territoires perdus.

¹⁷ On peut raisonnablement considérer que le déploiement de deux groupes aéronavals témoigne d'une logique de prévention de l'escalade du conflit et de dissuasion, notamment à l'encontre de l'Iran.

¹⁸ « *We have moved quickly to send Ukraine a significant amount of weaponry and ammunition so it can fight on the battlefield and be in the strongest possible position at the negotiating table.* » « President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine », op. cit.

¹⁹ « *we're going to [...] make sure that we provide what is necessary [...], to succeed on the battlefield, so, it is the in the best possible position to secure its sovereignty and territorial integrity* ». Propos de J. Sullivan, transcrits in : « Administrator Samantha Power and NSA Jake Sullivan on CNN Town Hall – Russia's Invasion of Ukraine: One Year Later », CNN,

Pour atteindre ces objectifs, les États-Unis ont considérablement intensifié leur assistance militaire dès le déclenchement de l'invasion. Entre février 2022 et septembre 2023, ils y ont consacré 43,9 milliards de dollars (Mds \$), soit 86 millions \$ par jour, ou 2,7 Mds par mois²⁰. En juillet 2023, un rapport institutionnel souligne que cela représente « *près de sept fois le montant mensuel moyen dépensé en Afghanistan* »²¹. Cette assistance recouvre une large gamme d'activités, allant du partage de renseignement à la formation et l'entraînement d'éléments des forces ukrainiennes, en passant par l'appui à la maintenance des matériels et la fourniture de systèmes d'armes, munitions et équipements variés. Seule cette dernière dimension de l'aide sera développée ici, dans la mesure où elle soulève le plus de questions aux États-Unis.

Pour répondre à l'urgence des besoins ukrainiens, la majeure partie de l'aide militaire (environ 23,5 Mds \$) provient des stocks de matériels des armées américaines. Ces prélèvements spécialement autorisés par la présidence (*Presidential Drawdown Authority* – PDA), dans un cadre délimité par le Congrès²², présentent l'avantage de la rapidité de mise en œuvre, par rapport aux modalités plus traditionnelles d'assistance militaire : le *Foreign Military Financing* ou le programme *Ukraine Security Assistance Initiative* (USAI, environ 18 Mds \$), qui débloquent des crédits pour acquérir des matériels avec des délais de production conséquents²³. Cette dernière méthode est plutôt conçue comme un moyen de consolider les capacités de défense ukrainiennes à long terme, dans la perspective d'assurer sa sécurité après la fin des hostilités.

À l'inverse, le recours systématique et accéléré à la procédure PDA répond aux exigences de la guerre en cours. Il a permis de soutenir le rythme de « consommation » des matériels par l'Ukraine et d'adapter les livraisons aux besoins opérationnels, au fur et à mesure des 47 tranches d'aide autorisées (jusqu'au 21 septembre). Si cette démarche vise à répondre aux demandes ukrainiennes, elle reste néanmoins strictement contrôlée par les États-Unis. C'est le Pentagone qui évalue les besoins, détermine les matériels susceptibles d'y répondre et définit les quantités livrables. Pour certains systèmes, la décision prend même une dimension stratégique justifiant des discussions à la Maison Blanche quant à l'opportunité de les fournir. Ce fut le cas pour :

- ▶ Les chars Abrams, qui furent d'abord présentés par le DoD comme peu appropriés aux forces ukrainiennes, compte tenu des délais de formation nécessaire, ainsi que des difficultés de soutien et maintenance²⁴. L'Administration annonce finalement en janvier 2023 qu'elle accepte de fournir 31 chars (de modèle M1A1, déjà ancien), de façon

February 23, 2023. <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/feb-23-2023-administrator-samantha-power-and-nsa-jake-sullivan-cnn-town-hall-russias-invasion-ukraine-one-year-later>

²⁰ Mark Cancian, « Aid to Ukraine: The Administration Requests More Money and Faces Political Battles Ahead », *Critical Questions*, CSIS, August 15, 2023. <https://www.csis.org/analysis/aid-ukraine-administration-requests-more-money-and-faces-political-battles-ahead>

²¹ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction, *SIGAR Analysis of How Lessons from Rebuilding Afghanistan May Be Applicable to the Current Situation in Ukraine*, Washington (D.C.), July 7, 2023, p. 18. https://www.sigar.mil/pdf/spotlight/2023-07-07-SIGAR-Letter-to-Sens-Kennedy_Sinema_Cramer_Braun-Re-Lessons-Learned.pdf

²² Voir les modalités de l'aide en annexe.

²³ Par exemple, un ensemble de 9 systèmes contre-drones sur camion (M-ACE), promis en avril au titre de l'USAI, n'était toujours pas entré en production en août. Sam Skove, « What a counter-drone truck says about US aid to Ukraine », *Defense One*, August 6, 2023. <https://www.defenseone.com/policy/2023/08/what-counter-drone-system-says-about-us-aid-ukraine/389157/>

²⁴ Courtney Kube, Carol E. Lee, Raf Sanchez, « Top U.S. officials don't want to give Ukraine tanks despite German pressure », *NBC News*, January 20, 2023.

à débloquer les réticences allemandes à l'envoi de Leopard 2. Les 10 premiers véhicules sont arrivés fin septembre en Ukraine ;

- ▶ Les F-16, que le DoD n'estimait pas déterminants pour les opérations en cours en février 2023, d'autant plus qu'il faudrait au moins 18 mois pour former les pilotes²⁵. Après des semaines d'atermoiements, les États-Unis ont d'abord autorisé la mise en place de sessions d'instruction en Europe (au Danemark et en Roumanie), avant de valider en août la fourniture de F-16 par le Danemark et les Pays-Bas. Une partie des pilotes ukrainiens seront également formés aux États-Unis à partir d'octobre ;
- ▶ La livraison d'armes à sous-munitions (*Dual-Purpose Improved Conventional Munitions – DPICM*). En juillet 2023, l'Administration a donné son accord, après plusieurs semaines de délibérations, reconnaissant les risques humanitaires et les réticences des alliés, notamment de ceux qui ont signé le traité d'interdiction (comme la France, le Royaume-Uni, ou l'Allemagne). « *L'urgence* » de la situation, caractérisée par un épuisement des options de fourniture d'une quantité suffisante d'obus unitaires de 155 mm et des stocks américains considérés comme « bas », justifiait la décision américaine, afin d'éviter l'échec de la contre-offensive ukrainienne, qui progressait « *moins vite que prévu* »²⁶.
- ▶ Et plus récemment, les missiles à longue portée ATACMS. Malgré les demandes réitérées de Kiev, l'Administration Biden refuse de fournir ces systèmes jusqu'au début de l'automne, invoquant différentes raisons : le risque de frapper le sol russe, le manque de pertinence opérationnelle et l'impact sur les réserves américaines de munitions²⁷.

Les réticences américaines sont évidemment sources de frictions avec Kiev mais aussi avec les alliés. Toutefois, la prudence de l'Administration reflète les débats internes sur le niveau d'engagement et de risque que les États-Unis doivent accepter pour l'Ukraine. La question se pose en termes de perception politique de l'enjeu ; de contrôle des facteurs d'escalade (voir infra), mais aussi de préservation de la *readiness* des forces américaines. Sur ce point, ce sont moins les livraisons de quelques systèmes d'armes majeurs qui préoccupent la communauté stratégique, que les volumes de matériels et munitions nécessaires pour poursuivre des opérations de plus en plus attritionnaires.

2.1.1. L'impératif de maintien de la *readiness*

Même dans son acception la plus stricte de disponibilité des matériels²⁸, la *readiness* constitue une composante majeure de la préparation opérationnelle et, à ce titre, une priorité absolue et permanente de tous les *Services*. Le niveau de *readiness* des forces armées est donc un paramètre

²⁵ Dan Lamothe, « Congress presses Pentagon on Biden's reluctance to give Ukraine F-16s », *The Washington Post*, February 28, 2023.

²⁶ Jamie McIntyre, « 'Everything is burning': Cluster bombs rain down on Russian troops in Ukraine », *Washington Examiner*, July 21, 2023. <https://www.washingtonexaminer.com/policy/defense-national-security/everything-is-burning-cluster-bombs-rain-down-on-russian-troops-in-ukraine>

²⁷ Karen DeYoung, Missy Ryan « U.S. in no hurry to provide Ukraine with long-range missiles », *The Washington Post*, July 23, 2023. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/07/22/ukraine-us-long-range-missiles/> Par ailleurs, la livraison de missiles SCALP et Storm Shadow réduirait le besoin ukrainien en missiles à longue portée.

²⁸ Il n'existe pas de définition réglementaire de la *readiness* dans les armées américaines. Selon le CRS, l'Instruction 3100 01E du CJCS, *Joint Strategic Planning System*, définit la *readiness* comme : « *ability of the Joint Force to meet immediate contingency and warfighting challenges while preparing for future challenges* ». La *readiness* peut donc être

rigoureusement scruté, y compris par l'échelon politique, au travers notamment d'études régulières conduites par le *Government Accountability Office* (GAO) ou encore le *Congressional Research Service* (CRS)²⁹. Enfin, dans le contexte qui nous intéresse, la *readiness* est un facteur déterminant d'une délicate équation stratégique dont les éléments sont : la prise en compte simultanée des menaces russe et chinoise, le maintien du soutien à l'Ukraine dans la durée et la capacité de faire face à toute contingence, y compris concernant la défense de Taïwan.

Sur le plan matériel, la *readiness* consiste à disposer d'équipements en qualité et quantité suffisantes pour s'entraîner d'une part, et s'engager dans un conflit d'autre part, selon les scénarios d'engagement prévisionnels eux-mêmes déclinés de la vision et des ambitions géostratégiques américaines. Typiquement, pour chaque type d'armement, des abaques sont établis qui croisent les hypothèses d'engagement (haute intensité, intervention ponctuelle, etc.) avec les taux supposés d'emploi, de consommation (de munitions), de pertes (etc.), pour en déduire les besoins en matière de stockage et de production (chaîne logistique). Ces données sont confidentielles et il va de soi que toute décision d'entamer la *readiness* est éminemment politique, et qu'elle relève de la responsabilité des Chefs d'état-major et du Secrétaire à la défense³⁰, voire de la présidence.

Le DoD affirme ainsi que chaque livraison de matériels en Ukraine est préalablement examinée par les autorités afin de s'assurer que cela n'affecte pas la *readiness* des forces³¹. Pour autant, le Pentagone ne nie pas rencontrer des difficultés, en particulier dans le domaine des munitions. La communauté stratégique se montre bien plus préoccupée, multipliant les analyses sur l'évolution des capacités américaines. Très souvent, les inquiétudes portent moins sur l'aptitude à poursuivre l'aide à l'Ukraine que sur la capacité à assister Taïwan en cas d'invasion chinoise³². La priorité accordée à la production de matériels pour l'Ukraine a déjà affecté les ventes d'armes à l'île, retardant par exemple la livraison d'obusiers M109 de 2023 à 2026.

Certains experts annoncent au printemps 2023 que « *les Occidentaux et en particulier les États-Unis n'auront probablement pas les stocks suffisants de systèmes clefs et de munitions* » dans les proportions de ce qui a été fourni lors de la première année de guerre³³. D'autres sont plus réservés et soulignent que « *la plupart des équipements fournis à l'Ukraine l'ont été en nombre réduit, ou parce qu'ils étaient déjà détenus en grand nombre ou bien pouvaient être produits aisément en grande capacité* »³⁴. Mais cela ne vaut pas pour tous les matériels et certains sont jugés particulièrement en tension :

comprise comme une fonction de gestion du personnel (quantité et qualité) et du matériel (disponibilité et entretien). Généralement, elle est entendue comme « aptitude opérationnelle ».

²⁹ Voir par exemple : Diana Maurer, *Military Readiness: Improvement in Some Areas, but Sustainment and Other Challenges Persist*, GAO-23-106673, Government Accountability Office, 2 mai 2023.

³⁰ Voir les propos du Secretary of Defense Austin, Audition devant le Senate Defense appropriations committee, sur la requête budgétaire du Pentagone pour l'année fiscale 2023 : « *It's very critical to ensure that we maintain what we consider to be our minimum required stockage levels, and you can rest assured that I will not allow us to go below that in critical munitions* », 3 mai 2022.

³¹ Déclaration de William LaPlante, Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment, en août 2023 devant la National Defense Industrial Association. Joseph Clark, « DOD Maintains Readiness as U.S. Assists Ukraine », DoD News, August 29, 2023. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3508690/dod-maintains-readiness-as-us-assists-ukraine/>

³² Chris Laudati, « The Precarious State of U.S. Defense Stockpiles », *National Defense Magazine*, November 18, 2022.

³³ Daniel Davis, « Ukraine's Long-Expected Offensive: Why It Won't Beat Putin », 1945, May 11, 2023. <https://www.19for-five.com/2023/05/ukraines-long-expected-offensive-why-it-wont-beat-putin/>

³⁴ Mark Cancian, « Rebuilding U.S. Inventories: Six Critical Systems », *Commentary*, CSIS, January 9, 2023.

- ▶ C'est notamment le cas des obus d'artillerie de 155 mm. Plus de 2 millions d'unités ont été livrées par les États-Unis entre mars 2022 et fin septembre 2023³⁵ (sans compter les 7 000 obus guidés). Or, même si la production a augmenté (de 14 000 par mois à 24 000), elle reste inférieure à la « consommation » mensuelle des armées ukrainiennes³⁶ laquelle se situe probablement à une consommation quotidienne dépassant de beaucoup les 5 000 coups. Le DoD a été amené à recourir à la livraison des *clusters munitions* controversées ;
- ▶ En matière de pièces, les Américains ont initialement sollicité leur parc d'obusiers M-777 mais les pertes et l'usure subies sur un parc déjà limité imposent de les compléter par des M109A6 Paladin ;
- ▶ Les forces ukrainiennes ont utilisé durant les six premiers mois d'opérations, cinq ans de production de missiles anti-char *Javelin* et six ans de missiles anti-aériens *Stinger*³⁷.

Les analyses du CSIS font donc apparaître des réserves « faibles », ou « moyennes » des principaux systèmes de feu livrés à l'Ukraine³⁸, sans qu'il soit toutefois possible de connaître précisément la portée de ces appréciations. Les données essentielles à la gestion de la *readiness* nous sont inconnues puisqu'elles sont classifiées et que l'ensemble de la hiérarchie politico-militaire veille à ne jamais y faire la moindre allusion.

Toutefois, concernant les munitions, il convient de prendre en compte les paramètres suivants : la consommation bisannuelle³⁹ pour la formation, l'entraînement et les tests, la consommation prévisionnelle au cours des premiers mois d'un conflit, et la composition des stocks de guerre (*War Reserve*) répartis sur le territoire des États-Unis et dans différents dépôts situés dans les zones géostratégiques de référence⁴⁰. Si l'on se réfère aux prescriptions relatives à la Guerre froide puis à la conduite des opérations de guerre irrégulières, on constate que la norme générique était dans les années 1990 d'une capacité de stockage d'au minimum six mois de consommation de munitions selon les abaques du temps de guerre⁴¹, puis de 90 à 120 jours maximum, essentiellement pour les armes de hautes technologies (missiles), au cours de la période suivante. En conséquence, la capacité de production d'une part, et les volumes de stockage d'autre part ont considérablement diminué depuis le début des années 2000. Le principe des stocks prépositionnés a certes été maintenu, mais la logique économique a été une logique de flux, plus ou moins tendus.

³⁵ *Fact Sheet on U.S. Security Assistance to Ukraine*, US Department of Defense, September 21, 2023. <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3534283/biden-administration-announces-additional-security-assistance-for-ukraine/>

³⁶ Mick Ryan, « Variables in the Ukraine War for 2024 », *Futura Doctrina*, September 7, 2023.

³⁷ Michael Brenes, « How America Broke Its War Machine », *Foreign Affairs*, July 3, 2023. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-america-broke-its-war-machine>

³⁸ Seth Jones, *Empty Bins in a Wartime Environment*, CSIS, January 2023, p. 007.

³⁹ U.S. Army Regulation 5–13, *Army Munitions Requirements, Prioritization, and Authorizations Management Policy*, 31 March 2021, Effective 30 April 2021, pp. 31-32. Les besoins sont évalués sur une période de deux années, de manière à « lisser » la production des munitions par les industriels.

⁴⁰ *Defense Primer: Department of Defense Pre-Positioned Materiel*, In Focus, CRS, December 23, 2022. L'US Army utilise le système des dépôts ou APS selon la répartition suivante : APS-1 (États-Unis) ; APS-2 (Europe) ; APS-3 (Afloat-Diego Garcia) ; APS-4 (Indo-Pacifique/Corée du Sud) ; APS-5 (Southwest Asia-Koweït et Qatar) ; APS-6 (US Army South) ; APS-7 (US Army Africa).

⁴¹ Voir National Security and International Affairs Division, *Ammunition Industrial Base, Information on DOD's Assessment of Requirements*, GAO, mai 1996. <https://www.gao.gov/assets/nsiad-96-133.pdf> Ces abaques stipulent la consommation envisagée par type d'arme ou de munition par jour de combat selon les scénarios de guerre prévisibles.

Prenons l'exemple des obus de 155 mm. La production annuelle était en 2022 de 150 à 170 000 obus environ, soit 14 000 par mois, ce qui correspond exactement à la consommation mensuelle des unités de l'Army⁴². Sachant que la programmation est bisannuelle, on peut considérer que l'Army dispose à l'instant t d'au minimum 150 000 obus. S'y ajoutent évidemment les stocks dont les volumes sont inconnus, mais dont on sait qu'ils sont substantiels. On sait par le GAO que les Américains disposaient en 1995 de 3,8 millions d'obus de 155 mm non guidés (les principaux à charge unitaire, encore utilisés actuellement) et que ce volume était en déficit d'au moins 400 000 coups par rapport au besoin d'alors, et de plus de 9 M d'obus de 105 mm⁴³. L'Army ayant continué de réduire son format encore pendant plusieurs années de « dividendes de la paix », ces stocks ont été sans doute un peu réduits. La production a été relancée à partir de 1999. Si l'on se réfère aux données budgétaires depuis cette date, les Américains ont acquis sur vingt-deux ans environ 4 millions de coups unitaires de 155 mm, ce qui correspond d'ailleurs bien au volume de production donné ci-dessus. Les seules OPEX où les Américains ont tiré ces munitions (guère plus de quelques dizaines de milliers) ont été *Iraqi Freedom* en 2003 et surtout *Inherent Resolve* en 2017. Cela voudrait dire que les productions ont servi à maintenir les stocks tout en maintenant la *readiness* des unités de la *Field Artillery*. Ces stocks ont-ils été réduits entre-temps par la destruction d'anciennes munitions ? On ne saurait le dire. Le Pentagone a reconnu avoir livré plus de 1,5 M d'obus de ce calibre dont 300 000 prélevés sur le seul APS en Israël, et obtenu par ailleurs 500 000 obus de Corée du Sud via un effort de production locale négocié avec ce partenaire⁴⁴. Il est donc raisonnable de penser que les stocks américains, CONUS et hors CONUS, dépassent encore largement le million, voire probablement les deux millions d'obus.

Bien que la situation soit inconfortable, les marges de manœuvre des forces américaines n'en sont pas pour autant restreintes, d'autant que les munitions de 155 mm par exemple sont un standard OTAN. Elles se déclinent ainsi :

- ▶ La mobilisation des capacités de production internes (voir infra) ;
- ▶ Le recours à l'aide extérieure : il s'agit soit d'effectuer des prélèvements sur les stocks dont disposent des pays partenaires, soit de solliciter directement leurs capacités de production (cas de la Corée du Sud et de l'Europe, mais aussi de l'Ukraine⁴⁵ qui s'apprêterait à fabriquer elle-même des obus de 155 mm) ;
- ▶ La formation tactique, soit l'incitation à utiliser de manière plus discriminée les munitions fournies afin d'en limiter la consommation jugée excessive (amélioration du ciblage, etc.).

À partir des analyses effectuées au sein de l'Administration comme de la communauté des *think tanks*, on peut affirmer à ce jour que le conflit en Ukraine affecte la *readiness* de certains matériels dans des proportions « gérables » dans la durée, à condition que le Pentagone procède à des aménagements et à des efforts internes et externes significatifs, en lien avec la base industrielle et technologique de défense (BITD). Les besoins capacitaires perçus à l'occasion du conflit confirment en effet des préoccupations antérieures quant à l'aptitude du Pentagone et de la BITD à organiser une remontée en puissance en cas de conflit prolongé.

⁴² « Asked about the impact on American troops, Gen. James McConville, chief of staff of the Army, said the military goes through about 150,000 rounds a year for training — or roughly 14,000 a month » « House hearing examines U.S. assistance to Ukraine amid Russian invasion », PBS, 29 mars 2023. <https://www.pbs.org/newshour/politics/watch-live-house-hearing-examines-u-s-assistance-to-ukraine-amid-russian-invasion>

⁴³ General Accounting Office, « Industrial Base: Inventory and Requirements for Artillery Projectiles », NSIAD-95-89, 20 mars 1995, pp. 12-14.

⁴⁴ Hyonhee Shin, « South Korea to lend 500,000 rounds of artillery shells to US », *Reuters*, 12 avril 2023.

⁴⁵ Isabel Coles, « Ukraine's Ammunition Chief Battles to Boost Production », *Wall Street Journal*, 7 août 2023.

2.1.2. Une attention renouvelée aux problèmes de la politique industrielle de défense

En mai 2022, Raytheon annonçait que la relance de la production de missiles *Stinger* ne pourrait pas commencer avant 2023, parce que la chaîne avait été arrêtée en 2005 et ne devait redémarrer que dans la décennie 2030, pour fabriquer un nouveau modèle. Cet exemple est emblématique des problèmes identifiés par les analystes à l'occasion de la guerre. Plusieurs travaux du CSIS publiés fin 2022 et début 2023 concluent en effet que la base industrielle de défense américaine « *n'a pas la capacité d'augmenter rapidement sa production* » en cas de conflit majeur⁴⁶. Ces analyses pessimistes peuvent s'appuyer sur un ensemble de rapports institutionnels du DoD et du GAO, ou d'études de la *National Defense Industrial Association*, qui détaillent depuis quelques années les différentes déficiences du système de production (et de la « *supply chain* » en général)⁴⁷.

C'est d'abord la politique du DoD en matière d'acquisition et soutien qui est mise en cause, à plusieurs niveaux. On ne reviendra pas ici sur les critiques suscitées, depuis une décennie, par la priorité accordée par le Pentagone à l'innovation et à la modernisation à long terme, au détriment du maintien en service d'un nombre plus conséquent de matériels. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, le DoD s'est concentré sur le développement de systèmes majeurs, dont le coût unitaire impose de réduire les quantités livrées ; cela a également limité les investissements dans des domaines moins prestigieux, tels que les munitions ou les moyens logistiques⁴⁸.

Alors que les engagements des années 2000 au Moyen-Orient ont déjà posé des problèmes d'approvisionnement en munitions, les mesures prises pour y remédier n'ont été que temporaires⁴⁹. Cette attention cyclique du DoD, fluctuant suivant les besoins opérationnels, n'incite pas les industriels du secteur à maintenir des lignes de production peu actives, alors que la logique de rentabilité suggère de les fermer. Cela réduit leur aptitude à répondre à une demande massive et soudaine⁵⁰. En ce qui concerne la base industrielle « organique », dépendant de l'US Army⁵¹, le retard de modernisation des usines de production de munitions a été mis en relief par la guerre.

Un autre aspect de la politique industrielle suivie par le DoD depuis la fin de la Guerre froide est souvent mis en cause. Les analystes condamnent unanimement le processus de « consolidation » initié en 1993, qui a abouti à ne conserver que 5 entreprises majeures de défense, là où existaient auparavant 75 fournisseurs. Le rétrécissement de la BITD était déjà perçu comme un frein à l'innovation, par défaut de concurrence. Il pose désormais le problème du manque d'entreprises capables d'absorber une hausse brutale des commandes. La production des missiles

⁴⁶ « *The U.S. defense industrial base lacks adequate surge capacity for a major war* ». Seth Jones, *Empty Bins in a Wartime Environment*, op. cit., p. 001.

⁴⁷ Tim O'Shea, *Ukraine and the U.S. Defense Industrial Base*, Center for International Policy, January 2023, p. 4.

⁴⁸ Seth Jones, *Empty Bins in a Wartime Environment*, op. cit., p. 002.

⁴⁹ Michael Brenes, « *How America Broke Its War Machine* », op. cit.

⁵⁰ Vasabjit Banerjee, Benjamin Tkach, « *Munitions Return to a Place of Prominence in National Security* », *War on the Rocks*, March 16, 2023. <https://warontherocks.com/2023/03/munitions-return-to-a-place-of-prominence-in-national-security/>

⁵¹ Six usines de production de munitions dépendent de l'US Army Joint Munitions Command, qui gère également les dépôts. Les unités de production sont exploitées par les grands industriels : BAe Systems, General Dynamics.

Javelin dépend par exemple d'un système de propulsion fabriqué actuellement par une seule entreprise, *Aerojet Rocketdyne*.

Au-delà des orientations données par le DoD, l'évolution générale du paysage industriel américain est perçue comme un handicap structurel, en particulier dans la compétition avec la puissance chinoise. La mondialisation et son corollaire, la délocalisation de la production, ont abouti à une perte de capacité industrielle⁵², provoquant des goulots d'étranglement dans le secteur de la défense, par manque de matières premières ou de pièces détachées. Cela crée en outre des situations de dépendance dangereuses vis-à-vis d'adversaires potentiels. Finalement, cela a favorisé une pénurie de main-d'œuvre, qui paraît être un obstacle majeur à la reconstitution rapide des chaînes de production. À la difficulté à recruter dans un secteur peu attractif, s'ajoute la nécessité de trouver des personnels qualifiés ou de leur fournir une formation spécialisée⁵³.

Si la guerre en Ukraine ne soulève pas de problème inédit en matière de production de défense, elle rappelle aux autorités du Pentagone, « *de manière très concrète la nécessité de s'intéresser à [la] base industrielle* », aux besoins en munitions et à « *la reconstitution [des] réserves* » de matériels⁵⁴. Une nouvelle impulsion est dès lors donnée à l'adoption de réformes plus ou moins conséquentes.

2.2. Les adaptations décidées ou en cours

2.2.1. Une réponse au problème immédiat engendré par les besoins ukrainiens en matériels

Majoritairement favorable à l'assistance à l'Ukraine, le Congrès a largement financé les efforts du Pentagone, jusqu'à la fin de l'année fiscale 2023. À la différence de l'aide classique, le recours aux prélèvements de matériels permis par la PDA ne provoque pas de transfert d'argent au bénéficiaire. Mais le Congrès doit autoriser le DoD à remplacer les équipements fournis à l'Ukraine. Pour cela, il a voté : 12,5 Mds \$ en 2022 et 11,9 Mds \$ pour 2023. Sur ce total, 14 Mds ont déjà été dépensés. Pour l'année 2024 (qui a débuté le 1^{er} octobre), l'Administration demandait 13,1 Mds d'aide militaire pour l'Ukraine, dans une loi de financement exceptionnelle, actuellement bloquée par la Chambre de Représentants. La loi d'autorisation de dépense n'a pas encore pu être votée, pour les mêmes raisons d'opposition politique d'une partie des Conservateurs, mais les commissions de défense ont toutefois accepté le principe d'augmenter l'effort du Pentagone consacré aux munitions : 30,6 Mds ont été demandés, soit 5,8 Mds de plus qu'en 2023. Les parlementaires poursuivent en outre leur travail sur le *Securing American*

⁵² L'emploi industriel aux États-Unis ne représente plus que 9% de l'activité et certains secteurs cruciaux pour la défense (forges, fonderies, machines-outils) sont particulièrement touchés par la disparition des entreprises. John Barrett, « You Go to War with the Industrial Base You Have, Not the Industrial Base You Want », *War on the Rocks*, August, 2023. <https://warontherocks.com/2023/08/you-go-to-war-with-the-industrial-base-you-have-not-the-industrial-base-you-want/>

⁵³ Michael Brenes, « How America Broke Its War Machine », op. cit.

⁵⁴ « *Ukraine has brought home in a very real way the need to look at our industrial base and the need to look at our requirements for minimum munitions, the need to look at building back our stockpiles.* » « Strategic Landpower Dialogue: A Conversation with Secretary Christine Wormuth and General Randy George », [Transcript], CSIS, September 19, 2023. <https://www.csis.org/analysis/strategic-landpower-dialogue-conversation-secretary-christine-wormuth-and-general-randy>

ARMS (Acquisition, Readiness, and Military Stockpiles) Act qui fait clairement de la *readiness* une priorité⁵⁵.

La reconstitution des stocks américains a été facilitée par le recours aux dispositions du *Defense Production Act*, dès octobre 2022. Cette décision présidentielle permet aux entreprises privées de bénéficier de prêts pour augmenter leur capacité de production d'armes. À ce titre, 600 millions ont été attribués par le Congrès pour soutenir les secteurs des munitions et des minerais critiques. Ces crédits ont commencé à être distribués par le DoD en juin 2023, sous forme de subvention : Aerojet Rocketdyne a ainsi touché 215,6 millions pour moderniser ses entreprises de fabrication de systèmes de propulsion, dans l'Arkansas, en Alabama et en Virginie⁵⁶.

Les grands groupes ont d'ores et déjà répondu aux incitations en augmentant leur capacité de production : Lockheed Martin a embauché 20% de personnels supplémentaires dans son usine de Camden, alors que General Dynamics a construit un nouveau site au Texas⁵⁷. De son côté, l'Army a renforcé ses investissements dans les usines et dépôts sous son contrôle. Après avoir lancé un plan de modernisation à 15 ans en 2022, elle a décidé de consacrer 2 Mds à l'extension des capacités de production de 4 de ses usines d'assemblage de munitions, pour répondre aux besoins supplémentaires⁵⁸.

L'accélération permise par ces investissements substantiels se traduit d'ores et déjà par une forte augmentation de la production, perceptible notamment :

- ▶ Pour les munitions de 155 mm, dont la fabrication est passée de 14 000 par mois en 2022 à 20 000 en 2023 et annoncée à 85 000 à partir de 2025⁵⁹, grâce à de nouvelles techniques de conception assistée par ordinateur ;
- ▶ Pour les missiles *Javelin* : Lockheed Martin a annoncé en mai 2022 que sa production passerait de 2 100 unités par an à 3 960 d'ici 2026⁶⁰ ;
- ▶ Les roquettes (GMLRS) tirées par les systèmes HIMARS, dont la production doit augmenter de 40% pour atteindre 14 000 rockets en 2026 ;
- ▶ Les missiles AMRAAM, pour lesquels Raytheon prévoit de passer de 500 / 800 unités par an à près de 1 200⁶¹.

⁵⁵ Il s'agit de la proposition de loi S.2055 soumise au Congrès le 20 juin 2023, qui permettrait de compléter de manière accélérée les stocks de matériels prématurément consommés.

⁵⁶ Les autres subventions déjà attribuées concernent l'extraction ou la production de minerais rares. Bryant Harris, « Pentagon uses Ukraine funds to split supply chains from Russia, China », *Defense News*, June 27, 2023. <https://www.defense-news.com/pentagon/2023/06/27/pentagon-uses-ukraine-funds-to-split-supply-chains-from-russia-china/>

⁵⁷ Kristine Berzina, Sophie Arts, Parker Nash, « US Military Support for Ukraine is Helping Put American Industry Back on Track », *Insights*, German Marshall Fund, September 25, 2023. <https://www.gmfus.org/news/us-military-support-ukraine-helping-put-american-industry-back-track>

⁵⁸ Cela concerne les usines de Scranton, Holston, Radford et Middletown. Roxana Tiron, Tony Capaccio, « US Puts \$2 Billion Into Plants Making Ammo Vital to Ukraine », *Bloomberg Government*, January 25, 2023. <https://about.bgov.com/news/us-army-puts-2-billion-into-plants-making-ammo-vital-to-ukraine/>

⁵⁹ Patrick Tucker, « Army aims to make 1 million artillery shells a year, starting in fiscal 2025 », *Defense One*, August 7, 2023. <https://www.defenseone.com/technology/2023/08/army-aims-make-1-million-artillery-shells-year-starting-fiscal-2025/389202/>

⁶⁰ Andrew White, « In first, Javelin anti-tank missiles to be produced outside of US », *Breaking Defense*, September 7, 2023. <https://breakingdefense.com/2023/09/in-first-javelin-anti-tank-missiles-to-be-produced-outside-of-us/>

⁶¹ Audrey Decker, « Ukraine could get '5th-gen' AMRAAM weapons in 3 years », *Defense One*, August 31, 2023. <https://www.defenseone.com/business/2023/08/ukraine-could-get-5th-gen-amraam-weapons-3-years/389919/>

À côté des grandes entreprises, de nouvelles compagnies ont trouvé une place dans le dispositif d'urgence, en proposant par exemple de répondre au besoin constant de munitions par l'utilisation de l'impression 3D. C'est le cas de la société Firestorm, qui développe une munition maraudeuse fabriquée en 24 heures et déployable en une journée⁶².

La mobilisation de la BITD a dû s'accompagner d'une plus grande réactivité des procédures d'acquisition du DoD. Qu'il s'agisse de passer des commandes au titre de l'USAI ou pour remplacer rapidement les matériels livrés, le Pentagone a utilisé des modalités contractuelles permettant d'accélérer un processus normalement long⁶³. Il a notamment eu recours aux *Undefined Contract Actions (UCAs)*, qui permettent de lancer une commande sans définir toutes les conditions de paiement, pour livrer les deux premiers systèmes NASAMS à l'Ukraine ou pour la fourniture de GMLRS⁶⁴.

Cependant, l'une des mesures les plus importantes est la possibilité accordée par le Congrès d'anticiper l'augmentation potentielle des besoins en matériels dans une perspective de long terme.

2.2.2. Des mesures destinées à préparer un conflit futur

Les leçons de l'Ukraine devraient en effet pérenniser la remontée en puissance des capacités impulsée par le conflit. Cela implique de prolonger et étendre les mécanismes et mesures dont l'utilité apparaît surtout dans la perspective d'une confrontation en Indo-Pacifique.

Ainsi, la *National Defense Authorization Act (NDAA)* de 2023 autorise le DoD à passer des contrats pluriannuels pour acquérir des munitions alors que cette procédure est normalement réservée à des programmes majeurs. Le DoD a demandé dans son projet budgétaire pour 2024, la prolongation de cette dérogation, *a priori* acceptée par le projet de loi du Sénat⁶⁵. L'objectif du DoD est toutefois différent du soutien à l'Ukraine. Comme l'explique l'*Air Force Deputy Assistant Secretary for Budget*, les munitions fournies sont remplacées sur les crédits supplémentaires attribués en 2023. Il s'agit donc désormais de se focaliser sur « *les munitions dont nous pensons avoir besoin pour le défi structurant hautement contesté* », à savoir un conflit avec la Chine⁶⁶. Les systèmes choisis pour faire l'objet de contrats pluriannuels sont effectivement pour partie des équipements utilisés en Ukraine (Patriot PAC 3 et GMLRS) et dont la production doit être soutenue, mais surtout des matériels de la Navy et l'Air Force (Naval Strike Missile, LRASM, JSSAM-ER), utiles sur le théâtre Indo-Pacifique. Cela correspond à l'orientation donnée par Kathleen Hicks, qui explique que la requête 2024 vise à acquérir « *le maximum de munitions [...] les plus appropriées pour dissuader et, si nécessaire, l'emporter sur un*

⁶² Ryan Evans, « Bind Ukraine Closer to American Military Learning », *War on the Rocks*, April 20, 2023. <https://warontherocks.com/2023/04/bind-ukraine-closer-to-american-military-learning/>

⁶³ *Ukraine Contracting Actions*, Fact Sheet, US Department of Defense, December 5, 2022.

⁶⁴ Le premier contrat a été passé avec Raytheon, le second avec Lockheed Martin, pour 476 millions. « Pentagon speeding up arms contracts to replenish U.S., Ukraine arsenals », *Ukrinform*, December 16, 2022. <https://www.ukrinform.net/rubric-ato/3635425-pentagon-speeding-up-arms-contracts-to-replenish-us-ukraine-arsenals.html>

⁶⁵ Cité in *Multiyear Procurement (MYP) and Block Buy Contracting in Defense Acquisition: Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, August 17, 2023, p. 20.

⁶⁶ Ashley Roque, « To combat China, Pentagon eyeing multi-year munition buys in FY24 », *Breaking Defense*, March 13, 2023. <https://breakingdefense.com/2023/03/thanks-to-ukraine-pentagon-eyeing-multi-year-munition-buys-in-fy24/>

agresseur en Indo-Pacifique »⁶⁷. Cela correspond en outre aux priorités identifiées dans les travaux récents des grands *think tanks* sur la préparation des campagnes majeures⁶⁸. On note par ailleurs que l’affichage de la priorité absolue que constitue Taïwan se traduit d’une part, par la réplification du modèle d’aide d’urgence fournie à l’Ukraine via la procédure exceptionnelle de *Presidential Drawdown Authority* utilisée au cours de l’été 2023, et, d’autre part, par la livraison accélérée de HIMARS envisagée dès 2022 et désormais planifiée avec une année d’avance sur le programme initial⁶⁹.

Plus largement, les leçons du soutien à l’Ukraine se traduisent par l’institutionnalisation des mécanismes qui semblent avoir contribué à accélérer l’assistance. Un organisme créé pour identifier les contraintes pesant sur la production de munitions (*Munitions Industrial Deep Dive team* – MIDD) aurait ainsi facilité la fourniture de matériels à l’Ukraine pour 2 Mds \$, en réglant des problèmes de main-d’œuvre et d’organisation de la « *supply chain* »⁷⁰. Ces résultats ont conduit le Bureau de l’*Under Secretary of Defense for Acquisition & Sustainment* (USD / A&S) à transformer la MIDD en une nouvelle organisation, *Joint Production Accelerator Cell*, en mars 2023. Elle est chargée de renforcer durablement les capacités, la résilience et l’aptitude des industries de défense à répondre à un besoin accru urgent⁷¹. Il reste à savoir comment cette nouvelle structure s’intégrera dans l’ensemble déjà complexe et potentiellement redondant de bureaux du Pentagone chargés « d’accélérer l’innovation au service du combattant ».

Si l’objectif principal de l’USD A&S est de favoriser « l’agilité » et la réactivité de la base industrielle, il s’agit aussi de développer la capacité de production de masse. La dernière initiative en ce sens a été annoncée par la *Deputy Secretary of Defense* fin août : le projet *Replicator*, inspiré par l’utilisation des drones en Ukraine, vise d’abord à mettre en place les moyens de multiplier le nombre de systèmes non habités à faible coût, à partir des systèmes les plus prometteurs⁷². Ultérieurement, la démarche pourrait s’appliquer à d’autres équipements, la logique étant de rattraper le retard sur les quantités de matériels que la Chine pourrait engager dans un conflit.

⁶⁷ Citée in Joe Gould, Stephen Losey, « Pentagon budget aims to max munitions production, make multiyear buys », *Defense News*, March 13, 2023. <https://www.defensenews.com/pentagon/2023/03/13/pentagon-budget-aims-to-max-munitions-production-make-multiyear-buys/>

⁶⁸ Les *wargames* du CSIS identifient les missiles de précision à longue portée comme essentiels lors d’opérations de défense de Taïwan et envisagent une consommation de 5 000 missiles en 3 semaines. Seth Jones, *Empty Bins in a Wartime Environment*, op. cit., p. 011. Voir aussi : Mark A. Gunzinger, *Affordable Mass: The Need for a Cost-Effective PGM Mix for Great Power Conflict*, Mitchell Institute for Aerospace Studies, November 2021.

⁶⁹ La livraison est désormais prévue dès 2026, pour un total de 29 M, 142 HIMARS, soit 18 systèmes en sus des 11 initialement commandés par Taipei.

⁷⁰ Tony Bertuca, « DOD establishes Joint Production Accelerator Cell to work industrial base issues », *Inside Defense*, March 15, 2023. <https://insidedefense.com/share/217396>

⁷¹ Joe Gould, « Pentagon accelerator cell to expand weapons production », *Defense News*, March 16, 2023. <https://www.defensenews.com/pentagon/2023/03/16/pentagon-establishes-cell-to-expand-weapons-production/>

⁷² Sur le même sujet, la Defense Innovation Unit a lancé en 2023 un appel à projets pour développer rapidement et en nombre des drones aériens aptes à mener des frappes de précision (« *airborne medium range precision delivery vehicles* »). Voir : <https://www.diu.mil/work-with-us/open-solicitations> [au 5 10 2023]

Finalement, dans la recherche d'une extension des capacités industrielles, le DoD compte aussi sur le développement de la coopération avec les alliés. Cette solution a été mise en œuvre pour soulager les entreprises américaines dans la production de certains systèmes pour l'Ukraine :

- ▶ Le missile *Javelin* sera ainsi produit pour la première fois hors des États-Unis à la suite d'un accord signé en septembre 2023 avec l'entreprise polonaise Polska Group Zbrojeniowa (PGZ) ;
- ▶ Raytheon a signé un contrat de 1,2 Md \$ avec la firme norvégienne Kongsberg pour fabriquer le système de défense anti-aérienne NASAMS.

Certains analystes préconisent d'élargir cette coopération en matière de missiles, en allant jusqu'à considérer que les capacités industrielles des alliés devraient être intégrées à la BITD américaine⁷³. Les experts voient de multiples avantages à encourager les co-productions :

- ▶ Elles permettraient d'augmenter les stocks de matériels et de créer des réseaux d'approvisionnements plus sûrs, du fait des multiples sources possibles⁷⁴ ;
- ▶ Elles accélèreraient la remontée en puissance en tirant partie des capacités excédentaires des différents partenaires⁷⁵ ;
- ▶ Et bénéficieraient aussi bien à la BITD américaine, qu'au renforcement de la défense des alliés et partenaires⁷⁶.

Ces approches supposent néanmoins de résoudre des problèmes traditionnels en matière de coopération industrielle, tels que la question de la propriété intellectuelle et surtout des contrôles américains sur les exportations militaires⁷⁷. Cela nécessiterait en particulier de modifier le processus ITAR (*International Traffic in Arms Regulation*), souvent jugé trop lent et contraignant⁷⁸, mais dont la révision se heurte toujours aux limites de préservation de l'avance technologique américaine.

Le débat sur les capacités de « montée en puissance » industrielle reflète une réalité objective et révèle les limites d'un modèle économique fondé sur une logique de flux. Toutefois, le problème des États-Unis doit être relativisé, d'une part par la prise en compte de la masse et de capacités de mobilisation sans commune mesure avec celles des armées et des industries européennes en la matière, d'autre part par la capacité d'influence exercée sur les pays partenaires qui sont appelés à fournir un véritable effort de guerre. Enfin, les tensions reflètent également le choix politique supérieur américain qui consiste à donner la primauté au main-

⁷³ Vasabjit Banerjee, Benjamin Tkach, « Munitions Return to a Place of Prominence in National Security », op. cit.

⁷⁴ Charles McEnany, Col. Daniel S. Roper (Ret.), *The Russia-Ukraine War, One Year In – Implications for the U.S. Army*, Spotlight 23-1, Association of the United States Army, March 2023, p. 7.

⁷⁵ Cynthia Cook, Audrey Aldisert, *Don't Blame 'Just-in-Time' Production for Challenges in the U.S. Manufacturing Industrial Base*, Critical Questions, CSIS, July 19, 2023. <https://www.csis.org/analysis/dont-blame-just-time-production-challenges-us-manufacturing-industrial-base>

⁷⁶ Elaine Dezenski, John C. Austin, *Rebuilding America's Economy and Foreign Policy with 'Ally-Shoring'*, Brookings Institution, June 8, 2021.

⁷⁷ Cynthia Cook, Audrey Aldisert, *Don't Blame 'Just-in-Time' Production for Challenges in the U.S. Manufacturing Industrial Base*, op. cit.

⁷⁸ Seth Jones, *Empty Bins in a Wartime Environment*, op. cit., p. 018.

tien d'un haut niveau de *readiness*, excluant toute prise de risque potentiellement déstabilisatrice, même ponctuellement⁷⁹. C'est une condition essentielle au maintien de la crédibilité des forces américaines, elle-même indispensable à la dissuasion, bien que la stratégie adoptée dans le cas ukrainien montre clairement qu'il ne s'agit pas d'une condition suffisante.

3. La stratégie de « dissuasion intégrée » semble confortée

La reprise d'une intervention militaire russe en Ukraine faisait partie des hypothèses de conflit que la stratégie américaine entendait dissuader en Europe depuis l'annexion de la Crimée en 2014. L'incapacité des États-Unis à empêcher l'invasion de février 2022 peut donc légitimement soulever la question de la validité de l'approche adoptée et plus largement des conditions et limites de fonctionnement de la « dissuasion élargie » (*extended deterrence*). On constate en fait que la guerre alimente certes les débats sur les modalités dissuasives les plus pertinentes dans le contexte stratégique actuel, mais sans remettre en cause les tendances d'une évolution déjà amorcée avec l'adoption du concept de « dissuasion intégrée ».

3.1. Le soutien à l'Ukraine ouvre des perspectives d'adaptation des modalités de la dissuasion élargie

La NDS de 2022 place le renforcement de la dissuasion au centre des préoccupations du Pentagone. Si cette mission a toujours été primordiale, le maintien de l'aptitude à prévenir toute agression contre les États-Unis ou leurs alliés est redevenu un sujet d'inquiétude dans un contexte de rivalité avec deux puissances majeures. Alors que la Russie est longtemps restée le seul pays en mesure de détruire les États-Unis, le DoD souligne désormais que la modernisation et l'accroissement de l'arsenal nucléaire chinois en font un second danger mortel. Les États-Unis entrent ainsi dans une configuration stratégique inédite⁸⁰, où ils doivent pourvoir dissuader deux adversaires dotés de capacités nucléaires équivalentes aux leurs et qui menacent directement des alliés ou « quasi alliés ».

Cela ravive les interrogations sur la crédibilité de la dissuasion élargie, dans la mesure où le risque accru pour les États-Unis les incite à chercher à éviter un engrenage potentiellement catastrophique. Dans le même temps, il est essentiel de parvenir à rassurer les alliés et partenaires sur l'engagement américain afin de préserver ce réseau indispensable dans la compétition stratégique. Alors que le dilemme semblait dépassé du fait de la suprématie conventionnelle américaine dans les décennies 1990-2010, la dissuasion élargie redevient le « *problème dominant* » du DoD⁸¹.

⁷⁹ Cette approche s'oppose assez nettement à celle de la France qui a entamé son capital d'appui feux Caesar de 20%.

⁸⁰ Jake Sullivan le soulignait récemment : « *the United States will need to deter two near-peer nuclear powers for the first time in its history* ». « Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan for the Arms Control Association Annual Forum », National Press Club, Washington (D.C.), June 2, 2023. Voir également : Becca Wasser, *Campaign of Denial: Strengthening Simultaneous Deterrence in the Indo-Pacific and Europe*, CNAS, August 2023. Keith B. Payne, Michaela Dodge, « Emerging Challenges to Extended Deterrence, Assurance and the Future of U.S. Alliances », Information Series, Issue n° 555, National Institute for Public Policy, June 5, 2023.

⁸¹ Becca Wasser, *Campaign of Denial: Strengthening Simultaneous Deterrence in the Indo-Pacific and Europe*, op. cit., p. 4.

La guerre en Ukraine en fournit une illustration intéressante, s'agissant d'un pays stratégique important pour Washington depuis le début de la décennie 2000 au moins, mais qui ne bénéficie pas pour autant d'une garantie de sécurité formelle et déclarée⁸². Face à la perception croissante d'une menace « revanchiste » russe, le renforcement des liens politiques et de la coopération de sécurité à partir de 2015 donnait une place particulière à l'Ukraine, dans une stratégie de défense qui poursuivait trois buts en Europe⁸³ :

- ▶ La dissuasion d'une agression contre un allié, membre de l'OTAN ;
- ▶ La dissuasion d'une « escalade » militaire dans les conflits avec des partenaires non-membres de l'OTAN ;
- ▶ Et plus largement, la dissuasion de toute activité malveillante à l'égard des Occidentaux, sous le seuil du conflit armé.

Si, dans le premier cas, l'intérêt du DoD se concentre (toujours) sur la protection des États baltes, c'est principalement l'Ukraine qui était concernée par le second objectif. Cela justifiait par exemple une étude détaillée de la Rand en 2021⁸⁴, destinée à évaluer les options de dissuasion les plus « rentables », dans deux régions « secondaires » par rapport à la compétition Indo-Pacifique : l'Europe et le Moyen-Orient. Les auteurs du rapport recensaient trois modalités possibles de renforcement de la dissuasion :

- ▶ Le pré-positionnement de forces américaines à l'avant ;
- ▶ L'organisation d'exercices conjoints avec les partenaires et d'une présence par rotation de forces ;
- ▶ Le développement des activités de coopération de sécurité.

Dans chaque domaine, les mesures prises étaient insuffisantes avant 2014 pour envisager de stopper un projet d'intervention russe en Ukraine. Les analystes de la Rand soulignaient toutefois que le principal obstacle à la crédibilité de la dissuasion était alors la faiblesse de la stratégie déclaratoire américaine, laquelle s'explique logiquement par l'asymétrie des intérêts en jeu⁸⁵. La Russie ne pouvait pas considérer que l'Ukraine représentait un intérêt suffisant pour justifier un engagement de Washington. Après la signature des accords de Minsk de 2015, entérinant le gel du conflit, les États-Unis se sont employés à renforcer un dispositif destiné à éviter toute reprise ouverte des combats, en comptant essentiellement sur la coopération de sécurité avec l'Ukraine. À l'automne 2021, les auteurs de l'étude ne parvenaient pas à mesurer l'impact réel de cette stratégie sur le comportement russe...

Lorsque la crise est montée en puissance, l'Administration Biden a rapidement compris qu'il fallait élever le niveau des mesures à vocation dissuasive. Dès le mois d'août 2021, de nouvelles aides militaires sont débloquées et la présence des forces américaines en Europe est

⁸² Il existe certes, dans l'Accord tripartite de janvier 1994, un engagement des États-Unis à intervenir si la souveraineté ukrainienne était menacée. Mais ces « garanties » apportées en échange du renoncement aux armes nucléaires héritées de l'URSS n'ont jamais été invoquées depuis le déclenchement des hostilités en 2014.

⁸³ Ces objectifs étaient définis in : Tod D. Wolters (Gen.), United States Air Force Commander, United States European Command, « Key Points: SASC-HASC Written Statement », April 13, 2021.

⁸⁴ L'étude commandée par l'USAF Europe fut remise en septembre 2021. Jeffrey Martini, Andrew Radin, Alyssa Demus, Krystyna Marcinek, Dara Massicot, Katherine Pfrommer, Ashley L. Rhoades, Chandler Sachs, Karen M. Sudkamp, David E. Thaler, David Woodworth, Sean M. Zeigler, *Deterring Russia and Iran*, Rand, January 2023.

⁸⁵ Ibid., p. 101.

passée de 74 000 à 100 000 personnels. Dans les six mois précédents le déclenchement de l'invasion, l'Administration s'est aussi efforcée de faire renoncer la Russie, en l'avertissant des conséquences qu'engendrerait une agression⁸⁶. Il s'agissait toutefois uniquement de menaces d'ordre économique et financier. L'Administration avait en effet obtenu l'accord des alliés sur un ensemble de sanctions, qui pouvait être appliqué dès le déclenchement des hostilités⁸⁷ et lors d'une rencontre à Genève en juin, le président Biden en avait directement informé Vladimir Poutine⁸⁸.

L'échec de ces efforts met en lumière deux points notables. En premier lieu, il apparaît que les sanctions ne sont pas un instrument dissuasif fiable⁸⁹. Bien que son Secrétaire d'État ait affirmé au début de la crise que le but des sanctions était de dissuader Moscou, le président Biden a rapidement reconnu que cela ne fonctionne « *jamais* »⁹⁰. Néanmoins, cela constitue un moyen de signaler l'importance des enjeux, faute de pouvoir recourir à des menaces plus fermes. En effet, le second élément expliquant l'impossibilité de stopper la Russie est le refus de Washington de prendre le risque d'une confrontation militaire directe (voir infra). L'asymétrie des intérêts justifie, comme en 2014, une prudence américaine qui relève d'une forme de réalisme. Colin Kahl, alors USD/Policy, le reconnaît implicitement en juillet 2023, en remarquant que des menaces d'intervention militaire des États-Unis n'auraient vraisemblablement pas été prises au sérieux par Vladimir Poutine⁹¹. Certains auteurs regrettent toutefois l'absence d'un discours plus clair sur le soutien que les États-Unis étaient prêts à apporter à l'Ukraine, dans la mesure où cela aurait pu contribuer à la dissuasion⁹².

À l'inverse, le Pentagone souligne que depuis le début de la guerre, les « assurances » apportées aux alliés ont été réaffirmées avec force. L'Administration, et notamment le Président lui-même, n'ont cessé de rappeler « *l'engagement sacré* » des États-Unis vis-à-vis de l'OTAN. Cela confirme l'importance cruciale de la formulation des garanties de sécurité dans le mécanisme de dissuasion. L'existence d'engagements formels (article V), leur réaffirmation régulière, ne peuvent certes pas suffire à supprimer tous les doutes⁹³, mais leur absence doit clairement inquiéter les partenaires entretenant des relations de sécurité « ambiguës » avec les États-Unis.

⁸⁶ Janice Gross Stein, « Escalation Management in Ukraine: « Learning by Doing » in Response to the « Threat that Leaves Something to Chance » », *Texas National Security Review*, Volume 6, Issue 3, Summer 2023, p. 30.

⁸⁷ Michael McFaul, Testimony on Defending U.S. Allies and Interests Against Russian Aggression in Eastern Europe, U.S. House Oversight Committee, Subcommittee on National Security, February 16, 2022, p. 8.

⁸⁸ Amy Mackinnon, Jack Detsch, Robbie Gramer, « Biden Is Running Out of Time to Help Ukraine Fend Off Russia », *Foreign Policy*, December 6, 2021.

⁸⁹ Même si certains auteurs continuent d'envisager des stratégies d'interdiction par les sanctions : David J. Trachtenberg, *Deterring China in the Taiwan Strait: Potential Economic Tools for a Victory Denial Strategy*, Occasional Paper, Vol. 2, n°12, National Institute Press, December 2022. <https://nipp.org/papers/deterring-china-in-the-taiwan-strait-potential-economic-tools-for-a-victory-denial-strategy/>

⁹⁰ « *Sanctions never deter* ». « Remarks by President Biden in Press Conference, » March 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speechesremarks/2022/03/24/remarks-by-president-biden-in-press-conference-7/> Cité in *ibid.*, p. 4.

⁹¹ « Reflecting on US defence strategy », conversation with Dr Colin H. Kahl, US Under Secretary of Defense for Policy, Chatham House, July 10, 2023. <https://www.chathamhouse.org/events/all/members-event/reflecting-us-defence-strategy>

⁹² Michael Hochberg, « Recreating Western Deterrence », *RealClear Defense*, September 11, 2023. https://www.realcleardefense.com/articles/2023/09/11/recreating_western_deterrence_978583.html

⁹³ Les membres de l'OTAN frontaliers avec la Russie restent préoccupés par la fiabilité des garanties américaines. Keith B. Payne, Michaela Dodge, « Emerging Challenges to Extended Deterrence, Assurance and the Future of U.S. Alliances », Information Series, Issue n° 555, National Institute for Public Policy, June 5, 2023, p. 3.

Si la dissuasion a échoué en Ukraine, l'Administration Biden a toutefois répondu à l'invasion par un soutien militaire aussi « indéfectible » qu'imprévu. Au-delà de la défense des principes et d'un État agressé, l'objectif de cette stratégie est de priver la Russie de toute victoire, si ce n'est de l'épuiser dans le conflit. On peut y voir une application particulière de la logique d'interdiction (*denial*), qui chercherait au travers de la prolongation de la guerre en cours à dissuader la Russie de toute tentative ultérieure de recours à la force, en particulier contre un membre de l'OTAN. Pour le DoD, la réaction unie des Occidentaux a d'abord pu « dissuader » la Russie d'attaquer les pays européens qui soutiennent directement l'Ukraine. La difficulté des opérations démontre ensuite « *que l'agression ne vaut pas le prix payé par l'agresseur* ». Et Colin Kahl juge que « *cette leçon devrait donner à réfléchir aux agresseurs potentiels partout dans le monde* »⁹⁴. C'est effectivement aussi la Chine qui devrait apprendre que la guerre n'est pas une affaire simple (« *real wars are hard* »)⁹⁵.

Pour un nombre croissant d'analystes, cet enseignement peut effectivement servir à renforcer la dissuasion élargie, en développant l'aptitude des alliés et partenaires à résister à une agression, comme méthode alternative à l'interdiction par la perspective d'une intervention américaine. Certains remettent en cause tout le fonctionnement de la stratégie d'interdiction conventionnelle, dans un contexte où les armées américaines ont perdu leur suprématie. L'affaiblissement de sa crédibilité est confirmé par « *les réticences du gouvernement américain à provoquer la Russie en apportant un soutien plus ferme à l'Ukraine* »⁹⁶ : il semble évident que les décideurs chercheront à éviter une action militaire directe lorsqu'un risque d'escalade nucléaire existe. À l'inverse, le soutien apporté aux opérations ukrainiennes peut servir d'exemple, pour organiser le renforcement des capacités de défense des partenaires, de sorte qu'un agresseur potentiel soit freiné par la perspective d'être entraîné dans une guerre longue et coûteuse. Une telle approche devrait être privilégiée face à la menace chinoise sur Taïwan, dans le cadre d'une « campagne » plus globale de dissuasion⁹⁷.

D'autres analystes soulignent que le soutien apporté à l'Ukraine représente un modèle « *raisonnablement efficace à un coût limité* »⁹⁸ pour réaliser le contrat opérationnel défini dans la NDS de 2022, à savoir : être en mesure de l'emporter dans une guerre (« *prevail in conflict* »), tout en prévenant une agression opportuniste ailleurs (« *deter opportunistic aggression elsewhere* »). L'aide fournie à un partenaire constituerait une manière de convaincre un adversaire qu'une action militaire ne resterait pas impunie, même si les forces américaines sont déjà engagées sur un autre théâtre.

Les promoteurs de cette logique de « dissuasion par le soutien » considèrent qu'elle s'inscrit parfaitement dans la notion de « *dissuasion intégrée* », institutionnalisée dans les documents

⁹⁴ « *That lesson should put second thoughts in the minds of would-be aggressors everywhere.* » Dr. Colin Kahl, Undersecretary of Defense for Policy, Statement for the Record, House Armed Services Committee, February 28, 2023. <https://armedservices.house.gov/hearings/full-committee-hearing-oversight-us-military-support-ukraine>

⁹⁵ « Reflecting on US defence strategy », conversation with Dr Colin H. Kahl, op. cit.

⁹⁶ Bryan Clark, Dan Patt, « Six reasons the Pentagon should retire 'deterrence by denial' », *Defense One*, September 17, 2023. <https://www.defenseone.com/ideas/2023/09/six-reasons-pentagon-should-retire-deterrence-denial/390337/>

⁹⁷ Détaillée in Bryan Clark, Dan Patt, *Campaigning to Dissuade: Applying Emerging Technologies to Engage and Succeed in the Information Age Security Competition*, Hudson Institute, July 2023. <https://www.hudson.org/defense-strategy/campaigning-dissuade-applying-emerging-technologies-engage-succeed-information-age-bryan-clark-dan-patt>

⁹⁸ Raphael S. Cohen, « Ukraine and the New Two War Construct », *War on the Rocks*, January 5, 2023. <https://warontherocks.com/2023/01/ukraine-and-the-new-two-war-construct/>

stratégiques de 2022. Le concept est certes jugé encore flou et peu opératoire⁹⁹. Mais il permet d'envisager différents niveaux et différentes modalités de dissuasion, dans l'ensemble du champ de la compétition. Pour ce qui concerne le DoD, cela va de la préparation d'une riposte nucléaire pour prévenir une « attaque stratégique » à la mise en œuvre permanente des multiples activités destinées à empêcher les adversaires d'entreprendre des actions hostiles sous le seuil du conflit armé. Les opérations cyber, les déploiements temporaires de forces, les exercices conjoints et autres démonstrations de capacités et d'intérêt sont désormais regroupés dans un volet « *campaigning* » de la stratégie de défense. Il s'agit d'organiser les actions entre elles dans le temps et l'espace, selon les priorités fixées, pour « *atteindre des objectifs stratégiques et l'emporter sur les adversaires sur tout le spectre de conflictualité* »¹⁰⁰.

Le développement de cet axe de « campagne » obéit à plusieurs logiques, différemment mises en valeur selon les publications du DoD. Il semble d'abord correspondre à la volonté de combler une lacune dans la panoplie américaine de compétition stratégique, jusque-là trop focalisée sur la préparation d'une confrontation armée. Il s'agit donc de disposer de moyens d'influence militaires, combinés à des mesures civiles, pour préserver les intérêts américains sous le seuil du conflit armé¹⁰¹. Mais l'orchestration des campagnes contribue aussi à dissuader un conflit :

- ▶ Dans un premier temps, en plaçant les forces américaines dans des « *conditions avantageuses* » pour conduire d'éventuelles opérations d'interdiction militaire ;
- ▶ Et désormais, en misant sur la coopération de sécurité (formation, exercices, aide) pour fournir aux partenaires les moyens d'empêcher par eux-mêmes la victoire d'un agresseur.

L'US Army voit ainsi dans la guerre en Ukraine un « *exemple pertinent* » de l'utilité des « *campagnes irrégulières* » qu'elle mène « *sous le seuil des opérations de combat* », afin de renforcer la résilience et la défense des partenaires. L'entraînement fourni par les Occidentaux a en effet « *compliqué les préparatifs des armées russes et développé les capacités de combat ukrainiennes* »¹⁰².

Cet intérêt des institutions et de la communauté stratégique pour les modalités « indirectes » de dissuasion élargie témoigne de la prise en compte des dangers d'une confrontation entre puissances nucléaires, que la guerre en Ukraine rend tangibles et immédiats. Elle a en particulier remis à l'ordre du jour un problème abondamment étudié durant la Guerre froide : celui de la « gestion » de l'escalade.

⁹⁹ Voir notamment la synthèse d'un séminaire réunissant des représentants de commandements opérationnels : Belinda Bragg, Hriar Cabayan (Eds), *U.S. Command Perspectives on Campaigning in Support of Integrated Deterrence*, SMA Perspectives, NSI, May 2023. <https://nsiteam.com/u-s-command-perspectives-on-campaigning-in-support-of-integrated-deterrence/>

¹⁰⁰ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy 2022*, p. 4.

¹⁰¹ C'est l'idée principale qui ressort du *Joint Concept for Integrated Campaigning* de 2018. Voir annexe.

¹⁰² Howard M. Simkin, « Army Special Operations Forces' Expanding Role in Deterrence », in Belinda Bragg, Hriar Cabayan (Eds), *U.S. Command Perspectives on Campaigning in Support of Integrated Deterrence*, op. cit., p. 28.

3.2. La question du contrôle de l'escalade a pris une importance déterminante dans la stratégie américaine en Ukraine

Dès les débuts de la crise en 2021, le champ de la réponse américaine a été borné par la volonté de l'Administration d'éviter toute confrontation directe avec la Russie et plus largement, toute action susceptible de provoquer une escalade. La stratégie adoptée en octobre 2021 fixait ainsi quatre lignes directrices, dont les deux premières consistaient à limiter les risques :

- ▶ D'abord, « ne pas ouvrir de conflit violent entre les armées américaines, l'OTAN et la Russie » ;
- ▶ Ensuite, « contenir la guerre » sur le territoire ukrainien¹⁰³.

La fourniture à l'Ukraine des « *moyens de se battre* » ne venait qu'en quatrième position (après la préservation de l'unité de l'OTAN). Même si l'Administration a constamment affirmé, après le déclenchement de l'invasion, un soutien « indéfectible » à la cause ukrainienne, il reste entendu dans le cadre défini en 2021. L'une des principales explications de la prudence américaine est à chercher dans la crainte d'un dérapage du conflit qui confronterait les États-Unis à un rival nucléaire¹⁰⁴. Le risque d'en arriver à un « *échange nucléaire stratégique* » est solennellement exposé par le président Biden à plusieurs reprises durant l'hiver 2022 et régulièrement détaillé par des analystes, démontant les mécanismes d'une escalade inéluctable¹⁰⁵.

Ce sujet, qui était au cœur des débats doctrinaux de la Guerre froide, est réapparu durant la décennie 2010, essentiellement dans l'étude des scénarios de conflit avec une Russie « revan-chiste », ayant déjà manifesté des tendances agressives à l'égard de ses voisins. Le cas russe illustre parfaitement le problème du contrôle de l'escalade¹⁰⁶, en raison :

- ▶ De l'évolution du rapport de forces conventionnelles en faveur de l'OTAN ;
- ▶ Et de la place accordée aux armes nucléaires « non stratégiques » dans la doctrine russe.

Dans l'interprétation couramment retenue aux États-Unis, la stratégie nucléaire russe aurait adopté une logique « d'escalade en vue de limiter l'escalade » (« *escalate to deescalate* »), qui consisterait à recourir à une frappe limitée sur le théâtre, pour éviter une défaite conventionnelle et contraindre les Occidentaux à renoncer à leurs objectifs. Les évolutions et l'ambiguïté du discours russe se prêtent toutefois à des lectures différentes et suscitent donc des débats

¹⁰³ « No 1 : Don't have a kinetic conflict between the U.S. military and NATO with Russia. No. 2: « Contain war inside the geographical boundaries of Ukraine. » Shane Harris, Karen DeYoung, Isabelle Khurshudyan, Ashley Parker, Liz Sly, « Road to war: U.S. struggled to convince allies, and Zelensky, of risk of invasion », *The Washington Post*, August 16, 2022.

¹⁰⁴ Un autre facteur important paraît être, chez certains membres de l'Administration, la volonté de ne pas disperser les efforts, pour rester concentrés sur la menace chinoise.

¹⁰⁵ Voir par exemple : Jeremy Shapiro, « We Are on a Path to Nuclear War », *War on the Rocks*, October 12, 2022.

¹⁰⁶ Voir : U.S. Department of Defense, *2022 Nuclear Posture Review*, p. 5.

entre experts américains¹⁰⁷, que l'on retrouve dans les estimations des risques liés à l'engagement indirect des États-Unis en Ukraine. À cet égard, la guerre constitue d'une certaine manière « *le premier test* »¹⁰⁸ en vraie grandeur de la conception russe de la dissuasion régionale.

Une étude publiée par la Rand en janvier 2023 insiste sur l'importance des facteurs propices à une escalade¹⁰⁹ :

- ▶ L'Ukraine constitue un enjeu « *quasiment existentiel* » pour Moscou ;
- ▶ L'état des forces classiques russes ne laisse pas beaucoup d'options, hors d'une escalade nucléaire, pour éviter « *une défaite catastrophique* » ;
- ▶ La stratégie russe prévoit depuis longtemps l'emploi d'armes nucléaires non stratégiques pour atteindre des objectifs opérationnels, à titre préemptif ou à visée « démonstrative » (*signaling*).

À partir de l'automne 2022, la crainte d'un recours aux armes nucléaires tactiques augmente effectivement face aux difficultés des forces russes sur le terrain. La presse rapporte qu'à Washington, on « *simule des scénarios dans lesquels Vladimir Poutine décide de l'emploi d'une arme nucléaire tactique* »¹¹⁰ pour éviter un effondrement militaire. De nombreux analystes estiment que le dirigeant russe ne pourrait accepter une telle humiliation, de sorte que « *le danger serait maximum si la guerre devait tourner en faveur de l'Ukraine* »¹¹¹ ! Cette conception paradoxale justifie les réticences exprimées, notamment chez les experts « réalistes », à l'égard de l'augmentation constante du soutien militaire à l'Ukraine¹¹².

À l'inverse, les partisans d'un engagement plus massif soulignent qu'il n'y aurait aucune rationalité stratégique pour la Russie à recourir à l'arme nucléaire, ni même à étendre la guerre à l'OTAN, compte tenu des risques et des problèmes qu'elle rencontre déjà en Ukraine¹¹³. D'ailleurs, en dépit des discours alarmistes, l'escalade ne se produit pas et semble même devenir

¹⁰⁷ Voir par exemple les analyses discutant le concept « *escalate to de-escalate* » : Olga Olikier, Andrey Baklitskiy, « The Nuclear Review and Russian 'De-Escalation': A Dangerous Solution to a Non-Existent Problem », *War on the Rocks*, February 20, 2018. <https://warontherocks.com/2018/02/nuclear-posture-review-russian-de-escalation-dangerous-solution-nonexistent-problem> ; Michael Kofman, Anya Loukianova Fink, « Escalation Management and Nuclear Employment in Russian Military Strategy », *War on the Rocks*, September 19, 2022. <https://warontherocks.com/2022/09/escalation-management-and-nuclear-employment-in-russian-military-strategy-2/>

¹⁰⁸ Janice Gross Stein, « Escalation Management in Ukraine: « Learning by Doing » in Response to the « Threat that Leaves Something to Chance » », *Texas National Security Review*, Volume 6, Issue 3, Summer 2023, p. 40.

¹⁰⁹ Samuel Charap, Miranda Priebe, *Avoiding a Long War*, Perspective, Rand, January 2023, pp. 3-4.

¹¹⁰ Katie Rogers, David E. Sanger, « Biden calls the 'prospect of Armageddon' the highest since the Cuban missile crisis », *The New York Times*, October 6, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/10/06/world/europe/biden-armageddon-nuclear-war-risk.html>

¹¹¹ Richard K. Betts, « Thinking About the Unthinkable in Ukraine: What Happens If Putin Goes Nuclear? », *Foreign Affairs*, July 4, 2022. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2022-07-04/thinking-about-unthinkable-ukraine>

¹¹² Voir par exemple : Alexander Vindeman, « What Ukraine Needs to Liberate Crimea », *Foreign Affairs*, February 2023. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/what-ukraine-needs-to-liberate-crimea-alexandervindman>

¹¹³ Richard Haass, Charles Kupchan, « The West Needs a New Strategy in Ukraine », *Foreign Affairs*, April 13, 2023. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-richard-haass-west-battlefield-negotiations> ; Cohen Raphael S., Gian Gentile, « Why Putin's Nuclear Gambit Is a Huge Mistake », *Foreign Policy*, October 19, 2022.

un problème moins urgent au printemps 2023¹¹⁴. En mai, la Directrice du renseignement national, Avril Haines, déclare même au Sénat que les agences américaines jugent « *très improbable* » l'emploi d'armes nucléaires par la Russie.

La perception d'une réduction du risque d'escalade peut s'expliquer par différents facteurs sans qu'il soit possible à l'heure actuelle de juger de leur validité respective :

- ▶ Les messages dissuasifs envoyés par les États-Unis ont pu produire leur effet sur les dirigeants russes. L'Administration Biden a publiquement affirmé avoir adressé, à plusieurs reprises en 2022, des avertissements clairs concernant les conséquences « *graves* »¹¹⁵, voire « *catastrophiques* »¹¹⁶, qu'aurait l'emploi du nucléaire en Ukraine.
- ▶ Il est également possible que la Russie n'ait pas eu réellement l'intention d'enclencher une escalade nucléaire selon les modalités envisagées aux États-Unis : il semble notamment que l'engagement indirect des Occidentaux dans le conflit ne constitue pas en soi un facteur déclencheur. L'impact d'un échec militaire est plus difficile à apprécier. Jusqu'à présent les difficultés rencontrées par les forces russes n'ont pas justifié le recours à une frappe « d'arrêt », mais on peut considérer que l'issue du conflit est encore incertaine. Il est aussi envisageable que l'enjeu ukrainien n'ait pas le caractère « *existantiel* » qui justifierait le risque d'une escalade. À cet égard, Vladimir Poutine a semblé préciser la définition d'une menace existentielle, en l'associant à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de la Russie.
- ▶ La difficulté persistante à déterminer les « lignes rouges » susceptibles de provoquer une escalade a conduit l'Administration Biden à faire preuve d'une retenue que l'on pourrait assimiler à de « l'auto-dissuasion ». On peut aussi y voir une stratégie pragmatique, consistant à calibrer l'aide militaire de façon à limiter les risques et à l'accroître prudemment à mesure que cela n'engendrait pas de surenchère russe¹¹⁷.

La montée en puissance progressive des équipements fournis continue de s'effectuer dans cette optique de réduction des risques. Ainsi, dans la mesure où une atteinte à l'intégrité territoriale russe est clairement la « ligne rouge » absolue, les États-Unis maintiennent leur refus de livrer des systèmes de frappe à longue portée, de même que les restrictions à l'emploi de ceux qu'ils ont livrés, au seul territoire ukrainien¹¹⁸. Cela pourrait certes évoluer aussi dans le temps¹¹⁹, d'autant plus qu'il existe des incertitudes sur la définition du « territoire russe » (la

¹¹⁴ Julian Barnes, David E. Sanger, « Fears of Russia's Use of Nuclear Weapons Diminished, But Could Re-Emerge », *The New York Times*, February 4, 2023. <https://www.nytimes.com/2023/02/03/us/politics/russia-nuclear-weapons.html>

¹¹⁵ President Joe Biden, « What America Will and Will Not Do in Ukraine », *New York Times*, May 31, 2022. <https://www.nytimes.com/2022/05/31/opinion/biden-ukraine-strategy.html>

¹¹⁶ « *We have communicated directly, privately to the Russians at very high levels that there will be catastrophic consequences for Russia if they use nuclear weapons in Ukraine* ». Jake Sullivan, « Face the Nation », CBS, September 25, 2022. La nature de la menace n'a pas été communiquée, mais J. Gross Stein affirme que l'Administration a exclu toute riposte nucléaire à une frappe limitée. Ce point n'a pu être vérifié par d'autres sources.

¹¹⁷ Cette interprétation est développée par Janice Gross Stein, « Escalation Management in Ukraine: « Learning by Doing » in Response to the « Threat that Leaves Something to Chance » », op. cit.

¹¹⁸ Mary Chesnut, *US/NATO-Russian Strategic Stability and the War in Ukraine*, CNA Occasional Paper, June 2023, p. 6.

¹¹⁹ Fin septembre, après une nouvelle visite de V. Zelensky à la Maison blanche, la livraison d'ATACMS est acceptée et les premiers missiles sont tirés par les forces ukrainiennes mi-octobre.

Crimée en est exclue par l'Administration Biden) et la nature des attaques justifiant une riposte (les actions de drones ukrainiens sur Moscou ne semblent pas un facteur d'escalade).

Si le contrôle de l'aide reste le moyen privilégié par Washington pour limiter les risques, il pose évidemment un problème pour la conduite des opérations ukrainiennes. Mais l'impossibilité d'une victoire décisive est sans doute moins problématique pour les États-Unis que l'éventualité d'initier un processus d'escalade avec un rival nucléaire.

4. Une stratégie de soutien à l'Ukraine sous tension

Depuis le début de la guerre, l'Administration Biden s'est efforcée de trouver un équilibre entre sa volonté de contrer l'agression russe et la nécessité de maintenir le conflit, et par conséquent l'engagement américain, à un niveau limité. Car, si la sécurité en Europe est bien un enjeu de défense majeur, le sort de l'Ukraine en est une composante plus discutable, comme en témoignent les débats politiques et académiques, mais aussi la difficulté de l'Administration à formuler un but stratégique clair à son soutien.

4.1. L'importance de l'enjeu ukrainien reste débattue

Depuis son détachement de l'URSS en 1991, l'Ukraine a été un objet d'intérêt de la part des États-Unis, en raison de la place qu'elle occupe dans une lecture géopolitique des rapports de force en Europe. Mais, si elle s'inscrit dans le projet d'extension de la « paix démocratique » vers l'Est, elle ne suscite en tant que telle qu'une attention politique limitée et fluctuante. Au milieu des années 1990, son renoncement aux armes nucléaires est un succès majeur pour la stratégie de lutte contre la prolifération de la présidence Clinton. Il s'accompagne de la signature d'un partenariat stratégique (1997) qui ne prend véritablement corps que sous la présidence de George W. Bush (2008). Malgré la participation de forces ukrainiennes à la guerre en Irak, les relations de sécurité progressent peu durant la décennie 2000, notamment concernant les projets de rapprochement avec l'OTAN et elles marquent clairement le pas sous la présidence Obama. Elles sont effectivement compliquées par les soubresauts politiques en Ukraine (« révolution orange » de 2004, puis « révolution de Maidan » en 2014), qui donnent certes aux États-Unis l'occasion d'étendre leur influence, mais contribuent aussi à accroître les tensions avec la Russie, jusqu'à la crise provoquée par l'intervention de 2014 et l'annexion de la Crimée.

Cet évènement transforme brutalement la perception américaine de la Russie, qui redevient une menace et justifie la réorientation de la politique de défense vers la préparation d'un conflit majeur. Pour autant, si la restauration de la souveraineté de l'Ukraine est une préoccupation de la présidence Obama, il s'agit d'un enjeu secondaire alors que son importance vitale pour la Russie est parfaitement analysée. Dès lors, les États-Unis augmentent prudemment leur aide de sécurité à Kiev, en évitant toute livraison de matériels militaires susceptibles d'aggraver le conflit. On peut rappeler qu'il existe alors des divergences notables au sein de la

communauté stratégique et dans l'Administration, quant à l'ampleur de l'aide à accorder¹²⁰. Ces débats préfigurent ceux qui animent les milieux politiques et de l'expertise depuis 2022.

4.1.1. Deux lectures opposées de l'intérêt pour les États-Unis d'aider l'Ukraine

Pour une partie des responsables de l'Administration Biden, à commencer par le Président lui-même, l'Ukraine est un objet d'attention depuis les années 2010¹²¹, ce qui contribue à expliquer l'adoption d'une politique de soutien déterminé, dans les limites imposées par le risque nucléaire. Ce ne sont toutefois pas les seules contraintes puisque l'engagement américain dépend de la bonne volonté du Congrès et, en arrière-plan, de la manière dont les « experts » influencent la perception de la situation. Or, si l'opinion reste majoritairement favorable à aider l'Ukraine (à 63% en septembre 2023)¹²², il existe une grande différence d'appréciation entre électeurs Démocrates (77% d'approbation) et Républicains, dont le soutien diminue constamment depuis mars 2022 (de 80% à 50%).

La principale ligne de fracture dans le débat stratégique ne suit pourtant pas la division politique partisane, mais se situe entre les deux grands courants d'analyse des relations internationales. D'un côté, les « internationalistes » voient dans la défense de l'Ukraine une obligation et une nécessité pour préserver un ordre libéral indispensable aux intérêts américains. De l'autre, les « réalistes », dont l'influence universitaire trouve aujourd'hui un écho décuplé dans le débat politique, dans la mesure où elle légitime les priorités nationales des Libéraux « progressistes » comme des partisans de l'« *America First* ».

On a évoqué plus haut les arguments avancés par l'Administration Biden pour expliquer son soutien à l'Ukraine. Ils reprennent la logique internationaliste dans sa version libérale, soulignant l'importance de la défense des normes internationales (intégrité territoriale), de la « *liberté* » et de la démocratie, face aux ambitions agressives d'États autocratiques. S'y ajoute une préoccupation pour le maintien de la « réputation » internationale des États-Unis en tant que garants de l'ordre : la Russie doit ainsi échouer dans son invasion pour avertir les autres puissances « révisionnistes » qu'elles ne réussiront pas davantage à subjuguier leurs voisins par la force. On constate que dans cette vision, l'Ukraine est davantage un symbole qu'un enjeu majeur en tant que tel. Le décalage entre son importance pour Washington et pour Moscou est d'ailleurs bien compris par l'Administration et justifie ses efforts pour contenir le conflit dans les frontières ukrainiennes et à un niveau conventionnel.

Cette prudence est souvent critiquée par les experts internationalistes, qui soutiennent un engagement plus déterminé des États-Unis. Ils estiment que l'objectif doit être de favoriser

¹²⁰ En 2015, le Secrétaire à la défense Carter, le CJCS Demspsey et le Vice-président Biden sont favorables à accroître l'aide militaire, notamment en livrant des armes létales. Le Président y reste constamment opposé. Jeremy Herb, « Obama pressed on many fronts to arm Ukraine », *Politico*, March 11, 2025. <https://www.politico.com/story/2015/03/obama-preserved-on-many-fronts-to-arm-ukraine-115999>

¹²¹ Joe Biden s'est personnellement chargé du dossier ukrainien dès 2009, en tant que Vice-président, effectuant plusieurs voyages à Kiev. Son conseiller de l'époque, A. Blinken, y a également été impliqué. Au sein de l'Administration actuelle, Jon Finer (NSC) ou Victoria Nuland (State Department) sont réputés de longue date pour leur opposition aux ambitions russes. À l'inverse, le Conseiller à la sécurité Sullivan semble davantage préoccupé par le maintien de l'équilibre avec la Chine.

¹²² En baisse constante depuis de mars 2022 (80% de soutien à l'aide militaire). Dina Smeltz, Lama El Baz, *American Public Support for Assistance to Ukraine Has Waned, But Still Considerable*, Chicago Council on Global Affairs, October 3, 2023. <https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/american-public-support-assistance-ukraine-has-waned-still>

une victoire claire de l'Ukraine, à la fois au nom de la défense de l'ordre libéral¹²³ et comme facteur de dissuasion vis-à-vis de la Chine¹²⁴. Pour certains, il faudrait donc cesser de craindre les réactions russes et livrer aux forces ukrainiennes les moyens nécessaires à la réalisation de leurs objectifs, même si cela implique de frapper la Russie¹²⁵. Une majorité de parlementaires démocrates et républicains s'est ainsi prononcée au cours de l'été 2023 pour la fourniture accélérée des missiles ATACMS car il serait absurde « *de donner à l'Ukraine juste ce qu'il faut pour saigner mais pas assez pour vaincre* »¹²⁶. D'autres se limitent à recommander un soutien prolongé en estimant que cette forme de « *guerre par procuration* » est finalement un bon investissement stratégique pour les États-Unis, dans la mesure où elle sert leurs intérêts en Europe « *sans une victime militaire américaine* »¹²⁷. Cette logique est notamment invoquée par le président des Républicains du Sénat, Mitch McConnell, lorsqu'il défend en septembre l'adoption des crédits d'aide pour 2024 : il n'est pas temps d'arrêter un soutien qui permet à l'Ukraine de lutter « *courageusement* » pour sa souveraineté et pour « *réduire la capacité de la Russie à menacer l'OTAN* »¹²⁸.

Paradoxalement, ce sont souvent les analystes « réalistes » qui soulignent le caractère cynique de cette conception, tandis que la morale impliquerait de stopper une aide américaine (et occidentale) qui prolonge inutilement la guerre et les souffrances du peuple ukrainien¹²⁹. Sur le fond, les Réalistes jugent l'engagement des États-Unis d'autant plus condamnable qu'il poursuit une politique d'ingérence menée depuis les années 2000, qui serait largement responsable du déclenchement de la guerre. Opposés dès l'origine à l'extension de l'OTAN, ils y voient une cause d'inquiétude légitime pour Moscou et considèrent que le refus occidental d'admettre les préoccupations de sécurité russes explique (sans excuser) le recours à la force¹³⁰. En l'occurrence, le rejet par l'Administration Biden des demandes russes de neutralisation de l'Ukraine, en décembre 2021, peut être interprété comme une « provocation » conduisant directement à la guerre¹³¹.

¹²³ Voir par exemple : Robert Kagan, « A Free World, If You Can Keep It », *Foreign Affairs*, Vol. 102, n°1, January/February 2023 ; Jonathan Lemire, « Trump's shadow lurks over Biden's support for Ukraine », *Politico*, March 14, 2022. <https://www.politico.com/news/2022/03/14/biden-support-ukraine-russia-trump-00016882>

¹²⁴ Lt-Gen. Keith Kellogg (Retired), Statement Before the Committee on Armed Services, United States Senate, Hearing on the Conflict in Ukraine, February 28, 2023.

¹²⁵ Stephen J. Hadley, William Taylor, John E. Herbst, Matthew Kroenig, Melinda Haring, Jeffrey Cimmino, *Preparing for victory: A long-haul strategy to help Ukraine win the war against Russia—and secure the peace*, Atlantic Council, November 30, 2022.

¹²⁶ Propos du président républicain de la Commission des affaires étrangères de la Chambre, cité in Karen DeYoung, Missy Ryan « U.S. in no hurry to provide Ukraine with long-range missiles », *The Washington Post*, July 23, 2023.

¹²⁷ Anthony H. Cordesman, *United States Aid to Ukraine: An Investment Whose Benefits Greatly Exceed its Cost*, CSIS, November 22, 2022, p. 2. <https://www.csis.org/analysis/united-states-aid-ukraine-investment-whose-benefits-greatly-exceed-its-cost> Voir le débat sur cette logique en annexe.

¹²⁸ Il ajoute : « *Helping Ukraine retake its territory means weakening one of America's biggest strategic adversaries without firing a shot.* » Cité in David L. Stern, John Hudson, « Blinken pledges \$1 billion more to Ukraine amid doubts about offensive », *The Washington Post*, September 6, 2023. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/09/06/blinken-ukraine-kyiv-war-visits/>

¹²⁹ Michael Gfoeller, David H. Rundell, « Lessons from the U.S. Civil War Show why Ukraine Can't Win », *Newsweek*, December 8, 2022.

¹³⁰ Christopher McCallion, « Assessing realist and liberal explanations for the Russo-Ukrainian war », *Defense Priorities*, June 7, 2023. <https://www.defensepriorities.org/explainers/assessing-realist-and-liberal-explanations-for-the-russo-ukrainian-war>

¹³¹ Ces arguments sont exposés en détail par John J. Mearsheimer, dans différents articles et interventions. Voir également : Dimitri K. Simes, « How to Avoid Nuclear War Over Ukraine », *The National Interest*, October 16, 2022.

Pour les Réalistes, la défense de « l'ordre international » ou de la démocratie, invoquée par l'Administration Biden, ne sont pas des motifs suffisants pour justifier l'engagement américain. D'une part, et par principe, ils considèrent que les conditions de la sécurité ne dépendent pas de la nature démocratique ou non des États ; ce facteur est le plus souvent secondaire, ou instrumental, dans la stratégie américaine et il doit le rester. D'autre part, si la défense du libéralisme devait être admise comme un intérêt des États-Unis, l'Ukraine n'est de toute façon pas le meilleur candidat pour cela, compte tenu des lacunes persistantes de l'État de droit¹³².

Les Réalistes contestent ensuite l'idée selon laquelle une victoire en Ukraine serait indispensable pour stopper la menace d'une agression russe contre l'OTAN, dans la mesure où d'autres facteurs dissuasifs sont en place. En premier lieu, les capacités de défense des pays européens se seraient considérablement renforcées du fait de la crainte suscitée par la guerre. Il devient donc crédible d'attendre des Européens qu'ils prennent davantage en charge leur sécurité, comme les Réalistes le demandent depuis la fin de la Guerre froide. Par ailleurs, la Russie ne dispose plus des moyens d'imposer un contrôle sur l'Europe, de sorte qu'elle ne représente plus une menace majeure pour l'équilibre géostratégique. Ainsi, un auteur conclut que « *quoi qu'il advienne de l'Ukraine, la Russie ne dominera plus l'Europe et restera un concurrent géopolitique considérablement moins important* » que l'URSS en son temps¹³³. D'ailleurs, l'échec de sa campagne militaire en Ukraine rend « *quasiment risible* » la crainte d'une attaque de la Pologne¹³⁴.

Finalement, les Réalistes convoquent les multiples études théoriques sur la crédibilité de la dissuasion pour réaffirmer que la punition du comportement russe ne servira pas de « leçon » à d'autres agresseurs potentiels. À l'inverse, la position chinoise pourrait se trouver confortée, à la fois par la consolidation d'un axe Moscou-Beijing, dominé par la Chine, et par la dispersion de l'effort militaire américain sur deux théâtres. Le risque d'effet fratricide de l'aide à l'Ukraine sur la compétition en zone Indo-Pacifique est invoqué par de nombreux experts et responsables politiques qui ne partagent pas nécessairement les autres objections des Réalistes, mais entendent maintenir une hiérarchie claire dans les intérêts de sécurité américains.

La question de la répartition des efforts prend donc une place croissante dans les débats politiques, à mesure que le conflit se prolonge. Elle est amplifiée par la reprise de contrôle de la Chambre des Représentants par les Républicains début 2023, puisqu'ils expriment de plus en plus de réserves à l'égard de la politique de l'Administration. Pour une partie d'entre eux¹³⁵, il

¹³² Joshua Shiffrin, *American Interests in the Ukraine War*, Defense Priorities, September 2022, p. 10.

¹³³ Ibid., p. 12.

¹³⁴ Benjamin H. Friedman, Christopher McCallion, « Make Ukraine a porcupine rather than a protectorate », *Politico*, July 12, 2023. <https://www.politico.eu/article/ukraine-protectorate-russia-war-nato/>

¹³⁵ Début octobre, 117 Représentants républicains ont voté contre un texte autorisant le renouvellement de l'USAI (300 millions \$) pour 2024 ; 101 de leurs collègues ont voté pour, avec 210 Démocrates. Jennifer Shut, « Next battle in Congress over Ukraine aid, as Biden presses House speaker for vote », *Missouri Independent*, October 3, 2023. <https://missouriindependent.com/2023/10/02/next-battle-in-congress-over-ukraine-aid-as-biden-presses-house-speaker-for-vote>

convient désormais tout simplement de mettre un terme à l'aide, y compris non militaire, pour un ensemble de raisons¹³⁶ :

- ▶ La situation sur le terrain est bloquée, sans perspective de victoire. D'ailleurs, il serait dangereux de prendre le risque d'une « troisième guerre mondiale » en incitant l'Ukraine à accentuer sa pression sur la Crimée ou le territoire russe ;
- ▶ Le contrôle sur la destination et l'utilisation finales de l'aide est insuffisant, alors que la corruption est toujours présente en Ukraine ;
- ▶ Le coût pour les contribuables américains est excessif au regard des intérêts en jeu et il s'ajoute à une dette fédérale déjà démesurée.

Ce thème est au cœur d'une campagne d'information lancée fin août par la fondation Heritage, qui compare les milliards accordés à l'Ukraine avec la modestie des dédommagements promis aux Hawaïens après les incendies de l'été. La fondation demande que « le Congrès n'accorde plus un cent » à l'Ukraine, tant que « Joe Biden n'a pas proposé un plan sérieux pour mettre fin à la guerre »¹³⁷. Même si la plupart des parlementaires Républicains est plus mesurée, ils sont nombreux à mettre en avant les risques pour la *readiness* des armées et à déplorer, comme souvent, l'insuffisance des contributions des alliés. Ils entendent donc soumettre la poursuite de l'aide américaine à des conditions, allant du contrôle renforcé sur l'utilisation des matériels livrés¹³⁸, à la formulation par l'Administration d'une stratégie plus claire.

4.1.2. Des conceptions divergentes de l'état final recherché

L'Administration s'est abstenue de définir précisément l'issue attendue de la guerre, au-delà de la recherche d'une « paix juste » assurant à l'Ukraine la restauration de sa souveraineté et de son intégrité territoriale¹³⁹. Pour Washington, il semble toutefois y avoir trois manières possibles de mettre fin aux hostilités :

- ▶ Celle que les communiqués du Département d'État rappellent régulièrement, à savoir une décision russe de cesser « ses attaques brutales » et de « retirer ses troupes d'Ukraine »¹⁴⁰ ;
- ▶ L'option de l'ouverture de négociations politiques, dans des conditions permettant à l'Ukraine de retrouver sa souveraineté, son intégrité territoriale et d'assurer sa sécurité à long terme ;

¹³⁶ Voir par exemple l'argumentaire de Randy Harris (Représentant du Maryland) : Sarah Ferris, Anthony Adragna, Daniella Diaz, « Ukraine's top Freedom Caucus ally gets cold feet », *Politico*, August 17, 2023. <https://www.politico.com/newsletters/huddle/2023/08/17/ukraines-top-freedom-caucus-ally-gets-cold-feet-00111608>

¹³⁷ Voir la vidéo sur le fil X de la Fondation, en date du 23 août 2023. Cette position a été très critiquée par les autres *think tanks* conservateurs, ce qui traduit la rupture entre les internationalistes (que l'Heritage assimile aux « néo-conservateurs ») et les « nationalistes » (que leurs adversaires qualifient de « populistes »).

¹³⁸ Reid Smith, Tyler Koteskey, « Arm but Verify: A Blueprint for Rigorous Oversight of Future Ukraine Aid », *War on the Rocks*, August 14, 2023. <https://warontherocks.com/2023/08/arm-but-verify-a-blueprint-for-rigorous-oversight-of-future-ukraine-aid/>

¹³⁹ Remarks by President Biden and President Volodymyr Zelenskyy of Ukraine Before Bilateral Meeting, Hiroshima, Japan, May 21, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/05/21/remarks-by-president-biden-and-president-volodymyr-zelenskyy-of-ukraine-before-bilateral-meeting/>

¹⁴⁰ Antony J. Blinken, « Additional U.S. Security Assistance for Ukraine », Press statement US Department of State, June 27, 2023. <https://www.state.gov/additional-u-s-security-assistance-for-ukraine-7/>

- ▶ Et finalement, l’hypothèse d’une victoire militaire ukrainienne permettant la libération des territoires occupés.

Cette dernière possibilité est toutefois devenue aussi peu probable que la première, même si l’Administration hésite toujours à le reconnaître officiellement. Lorsque des analyses du renseignement¹⁴¹, ou des remarques du CJCS¹⁴², laissent entendre que le succès militaire n’est pas en vue et qu’il pourrait être opportun de rechercher une solution diplomatique, le Secrétaire d’État ou le Conseiller à la sécurité nationale réaffirme que les États-Unis n’imposeront à l’Ukraine, ni le moment, ni les termes d’éventuelles négociations. Le seul objectif que se fixe l’Administration est de permettre à l’Ukraine d’être « *en position de force* » au moment de négocier, ce qui reste assez imprécis¹⁴³.

Cela ne satisfait pas la communauté stratégique américaine, qui débat depuis l’automne 2022 des possibilités d’ouverture de négociations. Pour certains, c’est la seule option pour éviter une escalade du conflit avec la Russie¹⁴⁴ ; mais la plupart des promoteurs de la diplomatie estiment que les opérations militaires ne conduiront qu’à « *une impasse sanglante* »¹⁴⁵, si bien qu’il faut y mettre un terme, à la fois pour le salut de l’Ukraine et pour éviter d’épuiser les ressources militaires américaines dans une lutte secondaire. Reste à définir les termes d’une solution politique acceptable.

L’Administration Biden reste délibérément floue sur ce sujet (au moins dans ses déclarations publiques), se retranchant derrière le choix de laisser la définition des objectifs au gouvernement ukrainien. On peut raisonnablement penser que la recherche de modalités acceptables de règlement du conflit suscite autant de discussions au sein de l’Administration que chez les experts. Les partisans des négociations ne prétendent d’ailleurs pas offrir de solution au conflit : il s’agit « simplement » de parvenir à un armistice qui ouvrirait la possibilité, à plus ou moins long terme, de discuter du fond du problème, à savoir la délimitation des frontières de l’Ukraine et sa place en Europe.

¹⁴¹ John Hudson, « No Russia-Ukraine peace talks expected this year, U.S. leak shows », *The Washington Post*, April 12, 2023.

¹⁴² General Mark A. Milley, Press conference, November 16, 2022 ; cité in Anthony H. Cordesman, *United States Aid to Ukraine: An Investment Whose Benefits Greatly Exceed its Cost*, CSIS, November 22, 2022, p. 12 ; Leigh Ann Caldwell, Theodor Meyer, « Gen. Milley on if Ukraine can win: Define ‘win’ », *The Washington Post*, August 18, 2023. <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/08/18/gen-milley-ukraine-tuberville-wokeness/>

¹⁴³ En juin, le Secrétaire d’État mentionne, comme condition, l’aptitude de l’Ukraine à « *dissuader et se défendre* » contre une nouvelle agression. « Blinken says strong Ukraine a prerequisite for ‘real peace’ with Russia », *France 24*, 2/06/2023. <https://www.france24.com/en/europe/20230602-blinken-says-strong-ukraine-a-prerequisite-for-real-peace-with-russia>

¹⁴⁴ Dimitri K. Simes, « How to Avoid Nuclear War Over Ukraine », *The National Interest*, October 16, 2022.

¹⁴⁵ Richard Haass, Charles Kupchan, « The West Needs a New Strategy in Ukraine », *Foreign Affairs*, April 13, 2023. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/russia-richard-haass-west-battlefield-negotiations> Voir également : Samuel Charap, « An Unwinnable War », *Foreign Affairs*, Vol. 102, n°4, July/August 2023. Doug Bandow, « Ukraine’s Vain Search for Wonder Weapons », *The American Conservative*, August 24, 2023. <https://www.theamericanconservative.com/ukraines-vain-search-for-wonder-weapons/>

Dès octobre 2022, Dimitri Simes envisageait la recherche d'un cessez-le-feu, garanti par une force de maintien de la paix, permettant l'ouverture de discussions sur le partage des territoires contestés¹⁴⁶.

Pour Haass et Kupchan, il faudrait parvenir à instaurer une « zone démilitarisée » sur la ligne de front figée par la contre-offensive ukrainienne. Le retrait des forces de chaque partie serait garanti par « des observateurs » de l'ONU ou de l'OSCE. Par la suite des négociations de paix pourraient démarrer, entre l'Ukraine et la Russie, accompagnées d'un « dialogue stratégique » entre l'OTAN et la Russie. Au cas où ces efforts de règlement politique n'aboutiraient pas, un armistice prolongé, sur le modèle coréen, serait une solution préférable à la poursuite de la guerre. Repris dans plusieurs articles¹⁴⁷, l'armistice de 1953 apparaît ainsi comme un modèle, ayant permis à la Corée du Sud de prospérer et de rester en paix. Cette solution pourrait s'appliquer à l'Ukraine, en acceptant que le pays perde une partie de son territoire, jusqu'à un règlement définitif plus ou moins lointain.

La question territoriale soulève un premier problème pour les États-Unis. Si l'objectif est de préserver la norme internationale de non-agression, il est difficile d'accepter un règlement qui ne restitue pas l'intégralité des territoires occupés depuis 2014, incluant donc la Crimée¹⁴⁸. En février 2023, aux Nations Unies, Antony Blinken explique ainsi que tout accord de paix qui « *légitime la prise de territoire par la force [...] affaiblirait la Charte et enverrait un message [d'impunité] aux agresseurs potentiels* »¹⁴⁹. Toutefois, la récupération de tous les territoires occupés n'est plausible qu'en cas de défaite majeure de la Russie, laquelle comporte de sérieux risques d'escalade. Pour nombre d'experts, à l'instar de Doug Bandow, il faudrait admettre que « *les frontières définitives [de l'Ukraine] sont de peu d'intérêt pour les Américains* » et ne valent certainement pas une guerre avec la Russie¹⁵⁰. En termes plus nuancés, Richard Haass et Charles Kupchan considèrent que la préservation de la souveraineté ukrainienne « *n'exige pas que le pays retrouve le contrôle complet de la Crimée et du Donbas à court terme* »¹⁵¹.

Les experts s'entendent toutefois sur le fait qu'un accord, même transitoire, devrait garantir la sécurité et l'indépendance de l'Ukraine. Différentes méthodes sont envisagées pour concilier les objectifs occidentaux et les préoccupations russes, mais les divergences portent surtout sur l'opportunité de fournir à l'Ukraine une assistance de sécurité américaine :

- ▶ Pour certains, Washington doit renoncer à fournir toute aide militaire et rechercher la neutralité de l'Ukraine, pour éliminer toute tentation russe d'intervenir de nouveau¹⁵².

¹⁴⁶ Dimitri K. Simes, « How to Avoid Nuclear War Over Ukraine », op. cit.

¹⁴⁷ Carter Malkasian, « The Korea Model », *Foreign Affairs*, Vol. 102, n°4, July/August 2023. Option défendue également par un historien, spécialiste de la Russie, Stephen Kotkin, in : David Remnick, « How the War in Ukraine Ends », *The New Yorker*, February 17, 2023. <https://www.newyorker.com/news/the-new-yorker-interview/how-the-war-in-ukraine-ends>

¹⁴⁸ Question soulevée in : Samuel Charap, Miranda Priebe, *Avoiding a Long War*, Perspective, Rand, January 2023, p. 6.

¹⁴⁹ Secretary of State, Antony J. Blinken, Remarks at the United Nations Security Council Ministerial Meeting on Ukraine, February 24, 2023.

¹⁵⁰ Doug Bandow, « Ukraine's Vain Search for Wonder Weapons », *The American Conservative*, August 24, 2023. <https://www.theamericanconservative.com/ukraines-vain-search-for-wonder-weapons/>

¹⁵¹ Richard Haass, Charles Kupchan, « The West Needs a New Strategy in Ukraine », op. cit.

¹⁵² Christopher McCallion, *Assessing realist and liberal explanations for the Russo-Ukrainian war*, Defense Priorities, June 7, 2023.

- ▶ Une majorité d'experts privilégie une option de « neutralité armée » pour l'Ukraine, fondée sur le soutien militaire américain à la constitution de capacités de défense capables de dissuader une nouvelle agression russe¹⁵³.

Sur le fond, la question centrale du positionnement de l'Ukraine dans « l'architecture de sécurité européenne » paraît tranchée : il existe un large consensus sur les risques d'une intégration de l'Ukraine à l'OTAN, qui serait clairement inacceptable par Moscou et interdirait toute paix durable¹⁵⁴. Cela n'empêche pas certains chercheurs de proposer un engagement « informel » des États-Unis à soutenir l'Ukraine en cas de nouvelle agression russe, en reprenant le « modèle israélien »¹⁵⁵.

Pour sa part, l'Administration ne s'est pas clairement prononcée, se bornant à rappeler que l'Ukraine a le droit de choisir « ses arrangements de sécurité ». Elle soutient certes les aspirations ukrainiennes à intégrer l'OTAN, comme le réaffirme Jake Sullivan en juillet 2023¹⁵⁶. Mais elle s'oppose à l'ouverture de négociations immédiates, puisque les conditions fixées pour toute nouvelle adhésion ne sont pas réunies :

- ▶ Il n'est pas possible d'intégrer un pays en guerre : l'Ukraine ne pourra donc rejoindre l'organisation aussi longtemps que dure le conflit ;
- ▶ Par ailleurs, l'Ukraine ne respecte pas actuellement les exigences en termes de respect de l'État de droit, comme le rappelle également Jake Sullivan en juillet¹⁵⁷.

D'autres formes de garanties de sécurité auraient été discutées lors de la visite présidentielle à Kiev en mai 2023¹⁵⁸, mais sur un sujet aussi épineux que sensible, la position américaine reste difficile à clarifier officiellement, d'autant qu'elle peut évoluer avec la situation sur le terrain ou aux États-Unis.

¹⁵³ Benjamin H. Friedman, Christopher McCallion, « Make Ukraine a porcupine rather than a protectorate », *Politico*, July 12, 2023.

¹⁵⁴ Samuel Charap, « An Unwinnable War », op. cit., p. 33.

¹⁵⁵ Modèle fondé sur le « Memorandum of Understanding » signé en 1975 et complété ultérieurement par d'autres déclarations américaines manifestant « *long-standing U.S. commitment to the survival and security of Israel* ». Ibid. et Richard Haass, Charles Kupchan, « The West Needs a New Strategy in Ukraine », op. cit.

¹⁵⁶ « *We said at NATO very simply, Ukraine's future is in NATO. We meant it. That's not up for negotiation* ». Interview pour CBS, *Face the Nation*, July 16, 2023.

¹⁵⁷ « *Ukraine needs to make « additional reforms » to become NATO-eligible* ». Cité in Toluse Olorunnipa, Emily Rauhala, Loveday Morris, Meryl Kornfield, « Biden heads to NATO summit facing fresh divisions over Ukraine », *The Washington Post*, July 8, 2023. <https://www.washingtonpost.com/politics/2023/07/08/biden-nato-ukraine-summit-divisions> Cette position est confirmée le lendemain par le président Biden. Chris Megerian, Lorne Cook, Seung Min Kim, « Biden says Ukraine is not 'ready for membership in NATO' », *Fortune*, July 9, 2023. <https://fortune.com/2023/07/09/nato-summit-lithuania-sweden-ukraine-membership-unanimous-vote-joe-biden/>

¹⁵⁸ Alexander Ward, Paul McLeary, Matt Berg, « What Jake Sullivan privately said about the war », *National Security Daily*, *Politico*, February 24, 2023. <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2023/02/24/what-jake-sullivan-privately-said-about-the-war-00084290>

4.2. L'évolution possible de la position américaine dépend d'un ensemble de facteurs

L'engagement américain à soutenir l'Ukraine conserve actuellement une place centrale dans la politique de défense, mais les nombreuses questions qu'il soulève, sur les plans de la stratégie (évolution de l'OTAN, équilibre Europe/Indo-Pacifique) comme de la préparation des forces, peuvent amener des inflexions. Il n'est pas possible de prédire l'évolution de l'attitude des États-Unis et l'on se bornera ici à rappeler un ensemble de facteurs susceptibles d'influer sur leur politique. Ils peuvent être regroupés en 4 catégories :

- ▶ Les éléments de définition des intérêts stratégiques américains ;
- ▶ Les éléments d'appréciation de la situation du conflit en Ukraine ;
- ▶ Le contexte de politique intérieure américaine ;
- ▶ Et finalement, les évènements internationaux.

Appréciation des intérêts américains	Situation stratégique en Europe	Situation politique aux États-Unis	Contexte international
Atteinte des objectifs	Rapport de forces militaire	Appréciation du coût du soutien	Événement hors d'Europe
Révision des objectifs	Perspectives de négociation	Évolution du débat politique	
	Positions des Européens	Attitude de l'opinion	

Il est d'abord évident que la politique américaine en Ukraine dépend des buts fixés, même s'ils ne sont pas publiquement énoncés : elle peut donc changer en fonction de la réalisation de ces objectifs (ou à l'inverse de la perception d'une impossibilité de les atteindre) ou simplement s'ils sont modifiés, notamment à la suite d'un changement d'Administration (si le conflit dure au-delà de 2024). À cet égard, deux cas de figure sont à distinguer :

- ▶ Une présidence républicaine remettrait sans doute en cause le soutien inconditionnel, mais dans des proportions variables selon que l'élu appartient au courant internationaliste conservateur (M. Pence, N. Haley) ou au courant nationaliste (R. DeSantis, V. Ramaswamy). La position de Donald Trump reste difficile à prévoir, si l'on se réfère aux revirements de son premier mandat...
- ▶ Mais un second mandat de J. Biden pourrait aussi entraîner des inflexions, en fonction des conseillers qui l'entoureront et de leur perception de la menace chinoise, comme des attentes de l'opinion. La promotion d'une issue diplomatique à la guerre pourrait aussi devenir un objectif politique de plus en plus important à mesure que les combats se prolongent.

Cela rejoint les facteurs liés au contexte intérieur, qui sont toutefois plus larges, puisqu'ils incluent :

- ▶ L'évolution des positions au Congrès, liées aux rapports de forces entre les partis mais surtout au sein du parti républicain, comme en témoigne de manière spectaculaire

l'éviction du *Speaker*, Kevin McCarthy, début octobre. En dépit du faible nombre des élus « nationalistes », la convergence de leurs préoccupations avec celles de l'aile démocrate « progressiste » pourrait considérablement freiner, voire stopper, le financement de l'aide militaire à l'Ukraine.

- ▶ L'évolution de l'opinion publique américaine, qui reste nettement divisée sur l'importance de l'Ukraine. La prolongation du conflit pourrait accroître sa lassitude (facteur temps) face à une énième situation d'enlisement et renforcer l'opposition à la poursuite de la livraison d'une aide jugée dispendieuse (facteur socio-économique).
- ▶ Et en arrière-plan, l'évolution du discours dominant dans la « communauté stratégique » (et les médias) sur l'importance de l'Ukraine, les perspectives d'ouverture diplomatique et de succès militaire.

Ce dernier point est fondamental, car davantage que le coût ou la durée de l'effort, c'est la perception d'un échec inévitable qui peut conduire l'opinion, comme les partisans du soutien, à renoncer à l'appui « *aussi longtemps que nécessaire* ». L'évaluation de la situation sur le terrain aura donc un impact décisif sur la politique américaine et différents scénarios pourraient amener une réduction de l'engagement, accompagnée de pressions sur l'Ukraine pour ouvrir des négociations :

- ▶ Une impasse militaire durable, marquée par « l'échec » de la contre-offensive au début de l'hiver et des perspectives limitées de progrès ultérieurs. Pour que les États-Unis décident de limiter (ou de conditionner) leur soutien, il faudrait toutefois que les décideurs perçoivent aussi :
- ▶ Un risque croissant pour la *readiness* de la poursuite de l'aide, face aux autres priorités de défense ;
- ▶ Un coût politique excessif, face à des préoccupations différentes de l'opinion, notamment en période d'élection présidentielle ;
- ▶ Un affaiblissement du soutien européen, qui pourrait être exploité par les partisans du désengagement (avec le retour de la question du « partage du fardeau ») ;
- ▶ L'impossibilité de parvenir aux conditions requises pour négocier, surtout si les divergences s'accroissent avec le gouvernement ukrainien sur les objectifs et la stratégie ;
- ▶ Voire, un risque d'effondrement ukrainien complet (*downward spiral*), qui offrirait la victoire à la Russie.
- ▶ Paradoxalement, l'évolution du rapport de forces en faveur de l'Ukraine, ouvrant la possibilité d'une défaite russe majeure (*catastrophic success*), pourrait aussi alimenter des réticences américaines, en raison des craintes déjà largement évoquées de provoquer une réaction « désespérée » de Moscou, ouvrant la porte à une « troisième guerre mondiale ».

Finalement, l'évolution de la politique vis-à-vis de l'Ukraine dépend aussi de facteurs extérieurs et en particulier de la survenue d'un événement international majeur (dégradation subite de la situation autour de Taïwan, aggravation du conflit au Proche-Orient, crise économique mondiale, etc.) qui :

- ▶ Imposerait de revoir les priorités nationales ;
- ▶ Ou ne permettrait plus le maintien du dispositif de soutien dans son intégrité.

Parmi ces facteurs imprévisibles (« *wild cards* »), l'hypothèse d'un changement de régime à Moscou doit aussi être évoquée, avec des conséquences qui pourraient être favorables (arrêt des hostilités) ou non (sursaut nationaliste, allant jusqu'à la confrontation avec l'OTAN).

Chapitre 2 – Les enseignements tirés des opérations militaires

1. Limites et conditions de validité des « leçons » pour les armées américaines

Tirer des enseignements de la guerre en Ukraine ne peut être pertinent que si l'on veille à ne pas les dissocier de leur contexte. Or, celui-ci est marqué par la conquête territoriale, c'est-à-dire qu'il procède d'une logique politique et stratégique qui façonne les doctrines et modes d'action en conséquence. C'est donc à travers ce prisme que doivent être déchiffrées les observations effectuées pour qu'en soient tirés des enseignements correctement paramétrés et circonstanciés.

1.1. Les spécificités du conflit en Ukraine

1.1.1. Les belligérants ne combattent pas comme les forces américaines

D'une part, de nombreux analystes notent que la guerre en Ukraine ne correspond pas à la définition du DoD des *Large-Scale Combat Operations* (LSCO) puisque les combats en Ukraine n'impliquent pas d'opérations interarmées d'ampleur, ni d'opérations « multi-domaines », ni de forces multinationales. D'autre part, ni les forces ukrainiennes, ni les forces russes ne combattent selon des modalités comparables à celles d'un engagement américain. Qu'il s'agisse de la « culture militaire », des modèles de force (organisation, chaîne hiérarchique, structuration des unités), des doctrines (interarmées et interarmes éprouvées d'un côté, déficientes voire inexistantes de l'autre), et des capacités (sophistication et maîtrise des nouvelles technologies, à relativiser toutefois au vu des progrès et des innovations constatés, y compris du côté russe), le conflit en cours révèle davantage de dissemblances que de similitudes. Cependant, l'ampleur, la densité et la haute technicité du soutien américain ont jusqu'à un certain point transformé une guerre initialement dissymétrique en un conflit quasi symétrique de haute intensité mettant en jeu des capacités sophistiquées et novatrices de part et d'autre. On assiste ainsi à l'affrontement de deux belligérants capables de pénétrer les dispositifs opérationnels et tactiques adverses dans la profondeur avec une grande précision¹⁵⁹. L'intérêt pour les forces américaines est donc avéré.

¹⁵⁹ Randy Noorman, « The Russian way of war in Ukraine: a military approach nine decades in the making », *Modern War Institute*, West Point, 15 juin 2023.

1.1.2. Les forces armées ukrainiennes sont un hybride

Elles sont en effet le produit particulièrement dynamique d'une culture militaire historique de type soviétique, d'une modernisation accélérée d'origine externe très récente ayant pour référence les standards occidentaux les plus élevés, d'une dynamique d'adaptation en temps réel favorisant l'innovation disruptive, et d'un hétéroclisme potentiellement handicapant dû à la cohabitation de troupes, de doctrines et de matériels disparates. C'est donc une armée à la croisée des chemins, conseillée et aidée en tous domaines par les États-Unis principalement, qui combat en combinant au mieux un héritage pesant et une modernité fracassante.

Sur le plan doctrinal cohabitent ainsi des habitudes ou usages prédatant l'*AirLand Battle* des années 1980 et des pratiques embryonnaires relevant d'un référentiel moderne impliquant la maîtrise des opérations interarmées et interarmes multi-domaines sur fond de sophistication technologique.

Cette constitution hybride se traduit par un éventail de compétences plus ou moins maîtrisées qui rendent l'analyse de l'outil militaire ukrainien, de ses résultats et de ses perspectives de progrès particulièrement délicate. Au moment où s'étire la contre-offensive ukrainienne, il est possible d'en tirer quelques enseignements, avec toutes les réserves d'usage, à différents niveaux.

A. Sur le plan tactico-opérationnel, une combinatoire « persévérance et adaptation »¹⁶⁰

Le constat de référence aux États-Unis, explicité par Michael Kofman et Rob Lee en particulier, stipule la cohérence d'ensemble des opérations menées au regard des aptitudes véritables des unités et des objectifs politiques assignés. Malgré les difficultés rencontrées, les forces ukrainiennes se montrent persévérantes et capables d'adaptation. En ce sens, Kofman infirme les critiques américaines récurrentes qu'il juge injustifiées au regard de la situation réelle, et dénonce au passage les déficiences majeures des programmes de formation de l'OTAN qui n'ont en aucune manière permis de faire progresser les forces ukrainiennes sur le plan collectif. De manière générale, on constate sur le plan tactique :

- ▶ Le développement et la maîtrise d'une *kill-chain* très efficace dont la qualité dépend essentiellement du renseignement américain et des données et autres équipements fournis en temps réel, mais aussi des capacités d'innovation ukrainiennes au contact ;
- ▶ Une insuffisante maîtrise, pour une partie seulement des brigades récemment formées, du combat interarmes de niveau sous-groupe tactique ;
- ▶ L'aptitude croissante à opérer de manière dispersée et à rechercher la concentration des effets, très localement toutefois ;
- ▶ Des lacunes en matière de formation et entraînement des unités et des chefs tactiques, faute de temps.

¹⁶⁰ On se référera en particulier aux analyses de deux spécialistes américains reconnus : Michael Kofman, Rob Lee, « Perseverance and adaptation: Ukraine's counteroffensive at three months », *War on the Rocks*, 3 septembre 2023.

B. Sur le plan stratégique, une incompréhension persistante entre les États-Unis et le leadership politico-militaire ukrainien

La polémique suscitée dans la communauté des experts et largement relayée dans la presse au cours de l'été est révélatrice de certaines incompréhensions qui marquent la relation américano-ukrainienne. Face au constat du « piétinement » de la contre-offensive en cours que certains communicants tant ukrainiens qu'américains n'avaient eu de cesse de présenter comme une opération décisive, nombres d'analystes concluent que la conception américaine de la guerre de manœuvre est irréaliste compte tenu des aptitudes et des moyens limités des forces ukrainiennes. D'une part, les remarques portent sur les limites structurelles et culturelles des forces soutenues qui ne parviennent pas à maîtriser la manœuvre interarmes à grande échelle¹⁶¹. D'autre part, experts et « officiels anonymes » tendent à critiquer la stratégie ukrainienne et sa déclinaison opérationnelle qui se traduit par le maintien d'un large front, le refus de céder du terrain, et l'absence d'un véritable axe d'effort qui concentre moyens et effets dans le but de percer puis d'exploiter. Certes, certains experts militaires modulent ces critiques en dénonçant le tropisme américain de la « guerre courte »¹⁶², et estiment que, *a contrario*, des progrès sont en cours et qu'il convient de faire preuve de méthode et de patience, en corollaire d'un soutien logistique occidental renouvelé incluant la livraison d'armements majeurs (missiles ATACMS, F-16, chars Abrams, etc.)¹⁶³. Néanmoins, ce débat sur les conditions de mise en œuvre de la stratégie ukrainienne démontre à nos yeux que le partenaire américain tend en l'espèce à penser la stratégie militaire indépendamment des considérations politiques et à en ignorer en outre le poids symbolique et psychologique¹⁶⁴.

C. Deux facteurs déterminants : le temps et l'attrition

L'ambition américaine affichée, partagée par les alliés occidentaux, est de transformer les forces ukrainiennes en forces capables de maîtriser à grande échelle, niveau brigade *a minima*, le combat interarmes voire interarmées. Il ne peut s'agir là que d'une entreprise de très longue haleine, la véritable maîtrise du combat interarmes, sans mentionner la dimension interarmées, même réduite, qui plus est en ambiance « *mission command* »¹⁶⁵, requérant des années d'expérience et d'entraînement. Or, comme le souligne Michael Kofman, non seulement le leadership militaire de l'Ukraine a encore « *un pied dans le passé (soviétique)* »¹⁶⁶, mais il est de plus confronté à l'attrition trop élevée de ses meilleures unités, antérieurement formées et aujourd'hui profondément transformées par l'apport de jeunes recrues¹⁶⁷.

¹⁶¹ Howard Altman, « A Sobering Analysis of Ukraine's Counteroffensive from the Front », *The War Zone*, July 2023.

¹⁶² Voir à ce sujet l'analyse de : Raphael S. Cohen, Gian Gentile, « The U.S. Should Get Over Its Short War Obsession », *Foreign Policy*, March 28, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/03/28/us-russia-ukraine-china-short-war-strategic-patience/>

¹⁶³ Voir à ce sujet les articles suivants : David Petraeus, Frederick W. Kagan, « Ukraine's counteroffensive might yet surprise critics », *The Washington Post*, August 24, 2023 ; Seth Cropsey, « Ukraine Needs Weapons, Not U.S. Kibitzing », *Wall Street Journal*, August 29, 2023 ; General (Ret.) Jack Keane, « Let Ukraine Direct Its Own Counteroffensive », *Wall Street Journal*, August 27, 2023.

¹⁶⁴ La lutte acharnée que se livrent Russes et Ukrainiens à Bakhmout en est emblématique.

¹⁶⁵ La définition qui en est proposée par le TRADOC est la suivante : « *The « mission command » warfighting function is the related tasks and systems that develop and integrate those activities enabling a commander to balance the art of command and the science of control in order to integrate the other warfighting functions* ».

¹⁶⁶ Michael Kofman in *Ukraine's offensive has begun: analysis with M. Kofman and R. Lee*, Carnegie Endowment for International Peace, March 13, 2023.

¹⁶⁷ Les données officielles sur les pertes ukrainiennes ne sont pas communiquées par les autorités.

1.2. Les enseignements tirés en matière de coopération de sécurité

La volonté politique américaine de rester en soutien de l'effort de guerre ukrainien rend d'autant plus intéressante l'analyse de l'efficacité de la coopération de sécurité, qui devient un instrument essentiel de la compétition militaire indirecte.

1.2.1. Un succès stratégique ?

Dans ce domaine, il est généralement admis que pour un investissement relativement modeste entre 2014 et 2021 en Ukraine, les États-Unis ont obtenu un succès stratégique indéniable¹⁶⁸. Cette réussite serait due à l'adoption d'une approche « séquentielle » depuis le milieu de la décennie 2010 : l'aide a d'abord servi à la mise en place d'institutions de défense efficaces, puis à la fourniture de moyens adaptés aux besoins des forces ukrainiennes. Ainsi, en mai 2016, le gouvernement ukrainien avait adopté un plan de réforme de son appareil de défense, le *Strategic Defense Bulletin of Ukraine*, qui appelait à une restructuration d'ampleur du secteur de la défense dans la perspective d'une convergence avec les standards occidentaux¹⁶⁹. L'Association de l'US Army (AUSA) en conclut que « *les opérations d'assistance aux forces de sécurité (Security Force Assistance – SFA) sont un outil essentiel dans le contexte de la compétition stratégique [...] qui peut développer les capacités d'un pays partenaire à la périphérie d'un compétiteur stratégique* »¹⁷⁰.

1.2.2. Un défi tactico-opérationnel

Sur le plan militaire, la gestion du conflit en Ukraine fait entrer les opérations d'assistance à la sécurité dans une nouvelle dimension, bien plus large qu'envisagée initialement dans le contexte des opérations dites irrégulières. L'US Army, aux premières loges, a tiré quelques enseignements qui soulignent la nécessité d'adapter les compétences des brigades SFA (SFAB) aux exigences du combat de haute intensité, de renoncer à la mission secondaire de mise à disposition d'un effectif-cadre destiné à former l'ossature de Brigade Combat Teams (BCT)¹⁷¹, et d'intensifier la coordination entre les SFAB et le *National Guard Partnership Program* dont l'efficacité a été démontrée. Le modèle du *Joint Multinational Training Group-Ukraine (JMTG-U)*, créé dès 2015, qui a permis de diffuser un niveau de formation « très satisfaisant » aux unités ukrainiennes, est donc cité en référence¹⁷².

¹⁶⁸ Alexander Noyes, Richard Bennet, « Making Military Aid Work », *Lawfare*, July 16, 2023. <https://www.lawfaremedia.org/article/making-military-aid-work>

¹⁶⁹ Liam Collins, « Why Ukraine's undersized military is resisting supposedly superior Russian forces », *The Conversation*, May 11, 2022. <https://theconversation.com/why-ukraines-undersized-military-is-resisting-supposedly-superior-russian-forces-182318>

¹⁷⁰ Charles McEnany, Col. Daniel S. Roper (Ret.), *The Russia-Ukraine War, One Year In – Implications for the U.S. Army*, op. cit., p. 12.

¹⁷¹ « Based on CRS discussions with the SFAC, the Army is placing less emphasis on the SFAB's secondary mission—to serve as a cadre to create new BCTs—and instead intends for SFABs to actively participate in SFA operations during conflict [...] ». Andrew Feickert, *Army Security Force Assistance Brigades*, In Focus 10675, Congressional Research Service, March 2023, p. 1.

¹⁷² Jahara Matisek, William Reno, Sam Rosenberg, « More Bang for the SFA Buck: Improving US Security Force Assistance in Ukraine and Beyond », Modern War Institute, West Point, 15 février 2023. Le rapport souligne la nécessité d'améliorer la coordination interne aux forces américaines, en particulier entre EUCOM et les SFABs/JMTG-U, et de prendre en compte l'aptitude à entraîner une force étrangère dans les grilles d'évaluation des unités américaines lors de leurs propres prestations en camp d'entraînement. <https://mwi.westpoint.edu/more-bang-for-the-sfa-buck-improving-us-security-force-assistance-in-ukraine-and-beyond/>

Par ailleurs, la formation opérationnelle apportée depuis le début des hostilités montre aussi ses limites. Alors que l'Ukraine a engagé dans sa contre-offensive de l'été 2023 les unités entraînées par les Occidentaux durant l'hiver, les résultats se révèlent relativement décevants. Un analyste admet que l'on a sans doute de part et d'autre péché par excès de confiance¹⁷³. Un ancien officier général engagé auprès des forces ukrainiennes estime que la réussite des opérations en 2024 dépendra de l'intensification de l'entraînement fourni par les Occidentaux, car il était trop limité à l'été 2023, et essentiellement focalisé, *de facto*, sur la formation de base des soldats et des petites unités¹⁷⁴.

1.3. Quel impact sur la réévaluation de la menace militaire russe ?

1.3.1. Une analyse souvent superficielle

La production accessible en sources ouvertes sur les réformes de l'art militaire russe à l'heure du conflit en Ukraine est particulièrement réduite. Hors des cercles militaires et de quelques organismes possédant une expertise technique, la plupart des analystes se contentent de souligner les échecs initiaux, l'impéritie du commandement et les déficiences en de multiples domaines, mais rares sont ceux qui prennent la peine d'étudier la capacité d'adaptation russe et les aptitudes d'une force qui elle aussi apprend. Deux autres facteurs viennent contraindre l'analyse : d'une part, la tentation de l'explication générique unique (défaut rédhibitoire de manœuvre interarmées ou interarmes) au détriment d'une focale qui permette de constater l'état de l'art de manière spécifique, et d'autre part la situation relativement statique qui prévaut et limite la diversité des éventuels enseignements.

1.3.2. Des déficiences structurelles, mais des capacités d'adaptation

Les travaux américains accessibles les plus complets sur l'évaluation des capacités des forces russes sont produits principalement par Michael Kofman et Rob Lee. Leur constat est double : d'une part, les forces russes demeurent pénalisées par des déficiences structurelles en matière d'organisation et de commandement, de qualité des effectifs (très grande hétérogénéité des unités), et de qualité des équipements (vétusté du parc terrestre notamment) ; d'autre part, elles font preuve d'une véritable capacité d'adaptation que de trop nombreux observateurs tendent à négliger, qui se traduit en particulier par des innovations dans la structure de force, la réorganisation de la chaîne logistique, l'emploi des drones comme recours systématique à la contre-batterie, et, sur le plan de la manœuvre tactique, par l'aptitude à former et employer des détachements d'assaut efficaces.

L'analyse des actions russes face à la contre-offensive ukrainienne révèle ainsi que ces forces sont parvenues à reconstituer un système de C2 plus mobile et plus résilient (durci), à déconcentrer leur logistique par la dispersion des plots et dépôts (malgré l'ampleur des frappes de

¹⁷³ Michael Kofman, cité in Eric Schmitt, Helene Cooper « Ukrainian Troops Trained by the West Stumble in Battle », *The New York Times*, August 2, 2023. <https://www.nytimes.com/2023/08/02/us/politics/ukraine-troops-counteroffensive-training.html>

¹⁷⁴ « The Western training of Ukrainian military during the past 15 months is 85 percent basic training, 5 percent small unit leader training and 10 percent battalion training ». Général Arnold, cité in Max Boot, « Ukraine may have a better chance to win in 2024, a retired U.S. general says », *The Washington Post*, September 4, 2023. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/09/04/arnold-ukraine-counteroffensive-united-states-weapons/>

missiles *Storm Shadow* ou *Scalp*, les forces russes parviennent à être ravitaillées sans disruption majeure), à maîtriser un « complexe reconnaissance-feux » efficace (recours massif – doctrinal – à l’artillerie couplée de manière de plus en plus perfectionnée à des capacités de détection améliorées), à développer l’emploi des drones et des tactiques contre-drone, à se dégager ponctuellement des marges de manœuvre grâce à la maîtrise de l’emploi des hélicoptères d’attaque Ka-52M (emport des missiles Vikhr-1 et LMUR anti-char), ainsi qu’à constituer au besoin des détachements d’assaut à partir d’unités Spetsnaz chargées de mener des contre-attaques ponctuelles et de faire du ciblage par infiltration. Kofman et Lee attirent ainsi l’attention sur ce qu’ils nomment le « *Defensive-Offense concept* » mis en œuvre avec un certain succès par les forces russes qui consiste à saisir toute opportunité de contre-attaquer dès qu’une unité ukrainienne parvient à percer une ligne de défense, en combinant l’emploi d’unités Spetsnaz et la maîtrise de la cartographie des mines dont l’effet physique et psychologique sur les forces adverses demeure significatif.

Pour les Russes également, l’attrition est une préoccupation majeure qui affecte notamment le moral, dont on perçoit qu’il est certes variable selon les unités, mais dans l’ensemble suffisamment solide. Le conflit permet donc de constater la justesse des analyses conceptuelles russes antérieures concernant l’importance des capacités de feux (acquises) et de frappe dans la profondeur (non maîtrisées), ainsi que des solutions envisagées par la hiérarchie militaire pour y faire face que sont la dispersion d’une part, l’amélioration des complexes de reconnaissance-feux et reconnaissance-frappe d’autre part. La supériorité de la *kill-chain* est en effet un déterminant du conflit car elle prévient, comme anticipé, la concentration des forces. Les forces russes la subissent, puisque leur ennemi est efficace et qu’elles ne sont pas en mesure de faire du ciblage dans la profondeur, tout autant qu’elles l’infligent.

Les effectifs russes en Ukraine s’élèvent à plusieurs centaines de milliers, ce qui confère un avantage théorique sur l’adversaire ukrainien. Toutefois, les Russes ne semblent pas être en mesure de mobiliser à court terme une réserve stratégique formée. Ils pourraient donc avoir recours, en complément de la campagne de recrutement en cours à l’échelle nationale, à une deuxième vague de mobilisation à partir de l’automne, de manière à anticiper les besoins en renouvellement des forces en prévision de nouvelles opérations d’envergure de part et d’autre au printemps 2024.

1.3.3. Qu’en retiennent les autorités américaines ?

On relèvera la rareté des analyses critiques officielles portant sur la réévaluation des capacités militaires russes¹⁷⁵. Le constat supra devrait en toute logique rassurer les observateurs américains et plus largement occidentaux sur le strict plan capacitaire puisqu’il est manifeste que malgré leurs progrès, les forces terrestres russes ne sont pas parvenues à un degré de maturité opérationnelle comparable à celle des forces américaines en particulier. On constate toutefois que les enseignements officiels publiés par l’OTAN tendent, suivant un raisonnement déroutant, à souligner l’échec stratégique majeur de la Russie et la piètre performance de ses forces, et à en déduire que la menace militaire russe n’a jamais été aussi dangereuse pour les forces occidentales. Il y a là une confusion entretenue entre les niveaux politico-stratégique et tactico-opérationnel qui n’aide pas à l’analyse objective du conflit et pourrait en fausser les conclusions

¹⁷⁵ Benjamin H. Friedman, Christopher McCallion, « Make Ukraine a porcupine rather than a protectorate », op. cit. « *Russia’s terrible performance in the war makes the idea of it attacking Poland, let alone Western Europe, almost laughable.* »

sur le plan des orientations des politiques de défense et des mécanismes d'identification des options capacitaires à retenir à terme.

2. Leçons sur la pertinence des orientations conceptuelles et des pratiques doctrinales de la *Joint Force*

En dépit du décalage entre la conception américaine des opérations et la réalité des aptitudes ukrainiennes, le déroulement des combats apporte des enseignements utiles.

2.1. Le prisme de lecture de la Révolution dans les affaires militaires

2.1.1. Confirmations et promesses¹⁷⁶

Les tenants de la *Revolution in Military Affairs* (RMA) vue au travers du prisme de la « révolution technologique » confirment l'importance cruciale de moyens qu'ils jugeaient déjà essentiels, en particulier les opérations cyber et d'information, l'intégration de l'intelligence artificielle (IA) dans les systèmes militaires, l'accélération de la boucle « Observation-orientation-décision-action » (OODA) et ses effets induits de transparence accrue du champ de bataille, ou encore l'emploi des drones¹⁷⁷.

Les analyses publiées confortent ainsi une vision de l'évolution des formes de conflictualité désormais entrée dans le discours institutionnel des armées. Pour l'ancien CJCS, le prochain conflit sera marqué par la généralisation de technologies ultraperfectionnées de nature ubiquiste, la combinaison de moyens militaires de faible coût, de l'imagerie commerciale, et de données, y compris d'analyse comportementale, traitées par l'intelligence artificielle, l'augmentation de la précision de la détection et des frappes à très longue distance, la vitesse de la boucle OODA, la robotisation des chaînes logistiques et, en conséquence, la vulnérabilité extrême des équipements et formations les mieux protégés à ce jour¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Anatol Lieven, « Ukraine's paradoxical lessons for the future of warfare », *Responsible Statecraft*, June 14, 2023. <https://responsiblestatecraft.org/2023/06/14/ukraines-paradoxical-lessons-for-the-future-of-warfare/> « *The RMA's importance was not fully appreciated until the war in Ukraine because this has been the first major war in recent times in which roughly evenly-matched modern opponents have been pitched against each other.* »

¹⁷⁷ Voir par exemple : Peter Singer, « One Year In: What Are the Lessons from Ukraine for the Future of War? », *Defense One*, February 22, 2023. <https://www.defenseone.com/ideas/2023/02/what-ukraine-has-changed-about-war/383216/>

¹⁷⁸ General Mark A. Milley, « Strategic Inflection Point: The Most Historically Significant and Fundamental Change in the Character of War Is Happening Now—While the Future Is Clouded in Mist and Uncertainty », *Joint Force Quarterly*, n°110, 3rd Quarter, July 2023. <https://ndupress.ndu.edu/JFQ/Joint-Force-Quarterly-110/Article/Article/3447159/strategic-inflection-point-the-most-historically-significant-and-fundamental-ch/>

2.1.2. Mais aussi des limites : réévaluation de la primauté de la défensive et des difficultés de l'offensive

Pour Frank Hoffman, la guerre terrestre actuelle confère un avantage à la défense parce que les nouvelles technologies rendent la concentration des forces et la manœuvre extrêmement difficiles¹⁷⁹. Les effets de la RMA ne semblent donc pas toujours être ceux qui étaient annoncés¹⁸⁰. L'échec de la première phase de la contre-offensive ukrainienne en juin dernier semble valider cette assertion puisque l'approche tactique initiale à partir de groupements tactiques intégrés, en conformité avec la doctrine occidentale, a dû être revue au profit d'une dispersion et d'une décentralisation des unités et modes d'action.

2.2. L'analyse du conflit par les forces armées

Le *Joint Staff*, les *Services et Combattant Commands* (CCMD), en particulier EUCOM, INDOPACOM, SOCOM, SPACECOM, CYBERCOM, STRATCOM et TRANSCOM suivent et analysent les opérations en cours. Tous sont concernés, directement ou indirectement, par trois enjeux :

- ▶ L'identification et l'exploitation d'enseignements de tous niveaux à fins d'amélioration de l'outil militaire et d'anticipation stratégique ;
- ▶ L'atteinte des objectifs opérationnels de moyen et long termes officiellement poursuivis par l'Administration américaine, soit la formation d'une armée ukrainienne moderne organisée, équipée et entraînée selon les standards occidentaux ;
- ▶ La montée en puissance face à la menace chinoise dans le cadre de la compétition stratégique, avec un focus particulier sur la défense de Taïwan.

Les leçons du conflit ne semblent pas affecter de manière sensible les programmes en cours d'adaptation des modèles de force des différents *Services*. En effet, si l'on s'intéresse au concept phare des armées américaines que constituent les opérations multi-domaine (*Multidomain Operations* – MDO), les quelques opérations « trans-domaines » effectuées par les forces ukrainiennes démontreraient que des unités spécialement formées pour cela auraient un effet décisif sur le champ de bataille, ce qui par voie de conséquence valide de manière bien commode le concept des MDTF de l'US Army¹⁸¹ par exemple.

¹⁷⁹ Frank Hoffman, « American Defense Priorities After Ukraine », *War on the Rocks*, January 2, 2023. <https://warontherocks.com/2023/01/american-defense-priorities-after-ukraine/>

¹⁸⁰ Lt. Col. John Q. Bolton, « The More Things Change ... Russia's War in Ukraine Mirrors the Past as Much as It Shows the Future », *Military Review*, July 2023, p. 2. « *The proliferation of sensors, unmanned aircraft systems, man-portable missiles, and long-range fires have made battlefields increasingly lethal to mechanized, hard-to-hide vehicles* » ; « *The distributed intelligence and coordination networks made possible by mobile phones and social media have changed warfare, dulling the power of the offense* ». « *Abundant battlefield sensors and commercial satellite imagery means mass and surprise may simply not be possible without communication blackouts* ».

¹⁸¹ Charles McEnany, Col. Daniel S. Roper (Ret.), *The Russia-Ukraine War, One Year In – Implications for the U.S. Army*, Spotlight 23-1, Association of the United States Army, March 2023, p. 13.

2.2.1. L'US Army

À l'instar de la Secrétaire à l'Army Wormuth, les autorités de l'US Army communiquent activement depuis le début du conflit sur l'attention qu'elles portent aux enseignements des opérations¹⁸². Acteur central de ce processus, le TRADOC, et notamment son G-2, s'est investi dès début mars 2022 dans l'observation du conflit et la collecte de données (« *capturing Controlled Unclassified Information-CUI* ») en utilisant en interne une *MS Teams Channel* baptisée *TR-G2 Russia-Ukraine Crisis Monitoring*¹⁸³. Dans sa lettre d'information de l'été 2022, le G-2 reconnaît que le conflit représente une occasion unique d'assimiler des leçons qui serviront à orienter les efforts de modernisation des armées¹⁸⁴. L'US Army n'a d'ailleurs pas hésité à suspendre le processus de transposition de son *warfighting concept* en doctrine d'emploi afin de procéder à quelques ajustements au regard des informations collectées par ces équipes d'experts dépêchées en Europe¹⁸⁵.

À l'automne 2022, l'US Army War College entreprend d'étudier le conflit à la demande du TRADOC, considérant qu'il témoigne de nouvelles évolutions du caractère de la guerre et place ainsi l'US Army à un point d'inflexion stratégique¹⁸⁶. Pour les auteurs, le nouveau paysage stratégique-opérationnel se caractérise par la généralisation des *advanced autonomous weapons systems*, le rôle croissant de l'intelligence artificielle, et le taux de pertes très élevé inhérent à cette forme de conflictualité. Les axes d'effort suivants sont évoqués :

- ▶ *Command and Control* : l'invulnérabilité et l'ubiquité atteintes au cours des engagements de type contre-insurrection sont désormais illusoire. Il faut développer des PC plus légers, plus mobiles et plus résilients ;
- ▶ *Mission Command* : l'antienne est reprise, pour insister sur son caractère plus que jamais impératif, et souligner en creux que la « *disciplined disobedience* » prônée par le General Milley est loin d'être une compétence naturelle et partagée par toutes les unités de l'US Army ;
- ▶ Gestion des pertes : au vu du taux de pertes à anticiper, des difficultés systémiques de recrutement et du faible volume de la Réserve opérationnelle (76 000), les auteurs n'hésitent pas à évoquer la possibilité du recours à une conscription partielle ;
- ▶ Évolution du caractère de la guerre : drones, satellites militaires et commerciaux, sources ouvertes, IA, etc. font constater l'accélération du rythme de mise en service des nouvelles technologies, et l'indispensabilité du partenariat public-privé dès le

¹⁸² « What Pentagon leaders say they have learned one year on from the battle in Ukraine », *Breaking Defense*, February 23, 2023. <https://breakingdefense.com/2023/02/what-pentagon-leaders-say-they-have-learned-from-a-year-of-observing-the-battle-in-ukraine/> « We are very much looking every single day in real-time at what's happening in Ukraine, what we're seeing with the Russian military and trying to glean as many lessons learned as we can for what we think that means for the Army in the future ». Secretary of the Army Christine Wormuth, June [2022].

¹⁸³ <https://community.apan.org/wg/tradoc-g2/operational-environment-and-threat-analysis-directorate/w/red-diamond-news-letters/38120/02-21st-century-large-scale-combat-operations-emergent-lessons-learned-from-russia-s-special-military-operation-in-ukraine-by-ian-kersey-tradoc-g-2/>

¹⁸⁴ Jennifer Dunn, « Russia's Invasion of Ukraine in 2022: What Are We Observing? », *Red Diamond*, Summer 2022.

¹⁸⁵ « Army Gathering Lessons from Ukraine Conflict Ahead of Finalizing New MDO Doctrine », *Defense Daily*, 6 février 2022.

¹⁸⁶ Katie Crombe, John A. Nagl, « A Call to Action: Lessons from Ukraine for the Future Force », *Parameters*, Vol. 53, n° 3, Autumn 2023, p. 21. <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol53/iss3/4/> ; « As it did after the Yom Kippur War, the US Army must examine the Russia-Ukraine War to derive lessons learned for doctrine, organization, training, materiel, professional military education, and Army leader development—and it must integrate all those lessons [...] ».

temps de paix, notamment dans le domaine du renseignement et de la guerre informationnelle ;

- ▶ Déception : les opérations de déception, en particulier au niveau stratégique informationnel, semblent performantes à condition d'« exploiter » la cible du public civil ;
- ▶ MDO : appel à un effort de convergence pratique et intellectuelle entre tous les niveaux d'emploi de l'US Army, et mise en avant de la *Penetration Division*¹⁸⁷. La question principale porte désormais sur l'identification de l'échelon tactique décisif au sein du modèle. Alors que la brigade constituait le pion décisionnel et intégrateur depuis une vingtaine d'années dans le contexte des guerres dites irrégulières, la division est, de nouveau, privilégiée. Toutefois, la conduite d'opérations autonomes de niveau sous-groupement tactique¹⁸⁸ et la centralisation de certaines fonctions telles que l'appui artillerie ou la gestion des réseaux au sein de la division voire au-delà ne sont pas antinomiques. Il s'agit d'établir un échelon tactique de référence qui soit à la fois souple pour permettre des actions autonomes par de petits échelons et robuste pour intégrer et traiter de multiples données et capacités.

On notera que nombre de ces enseignements et préconisations étaient évoqués dès 2015 par les plus hautes autorités de l'US Army, dont le Chief of Staff Milley¹⁸⁹. L'institution considère que les grands principes qui structurent sa réflexion conceptuelle et doctrinale sont globalement confortés par la guerre en Ukraine (MDO, manœuvre interarmes, action en profondeur, « autonomisation » des petits échelons et dispersion, maîtrise et intégration de l'IA dans les « nouvelles armes » et la chaîne renseignement, etc.). Indépendamment du phénomène d'accélération des évolutions diverses, ce sont surtout la problématique des effectifs d'une part, et la guerre informationnelle de niveau politico-stratégique d'autre part, qui constituent des préoccupations sinon nouvelles, du moins vives et accrues.

Pour autant, ce référentiel ne constitue pas un absolu, et l'US Army veille à ne pas être victime de myopie tactico-opérative. À moyen terme, deux considérations la préoccupent :

- ▶ La conservation de son avantage opérationnel dans la perspective d'un conflit majeur avec la Chine, sur le plan qualitatif (avance technologique, compétence des unités), ce malgré une probable déficience quantitative (taux de pertes élevé, humain et matériel, à prendre en compte) ;
- ▶ La maîtrise et la viabilité dans la durée d'un modèle de force très exigeant à tous les niveaux associant MDO, hautes technologies et *Mission Command*.

¹⁸⁷ Todd South, « The Army's transformation begins with these units », *Army Times*, 11 avril 2022. Voir également: Considering the penetration division: implications for Multi-Domain Operations, AUSA, 6 avril 2022.

¹⁸⁸ Lt. Col. John Q. Bolton, « The More Things Change ... Russia's War in Ukraine Mirrors the Past as Much as It Shows the Future », op. cit., p. 10.

¹⁸⁹ Ces enseignements et orientations sont parfaitement connus de l'armée de Terre qui travaille sur ces questions avec l'allié américain, via les réunions d'état-major et l'exercice *Warfighter* par exemple, depuis plusieurs années.

2.2.2. Air and Space Force

A. L'US Air Force

Pour certains analystes, le conflit témoigne de l'efficacité des opérations « d'interdiction aérienne » qui augurent des conditions d'engagement futures¹⁹⁰. Ils en concluent qu'il pourrait être à l'avenir plus pertinent de chercher à interdire tout ou partie de l'espace aérien plutôt que de chercher à acquérir d'emblée la supériorité aérienne. Cependant, pour le leadership de l'US Air Force, c'est bien l'impossibilité de l'un ou l'autre belligérant d'obtenir la supériorité aérienne qui conduit à la prolongation d'un conflit attritionnaire¹⁹¹. La « supériorité » étant relative dans le temps et dans l'espace, la hiérarchie de l'Air Force ne voit toutefois pas de contradiction entre la recherche de l'obtention de la supériorité et la mise en œuvre de modes d'action visant à saisir des fenêtres d'opportunité pour interdire ponctuellement tout ou partie de l'espace aérien¹⁹². Pour autant, quels que soient les modes d'action mis en œuvre, l'objectif premier demeure bien l'acquisition de la supériorité aérienne au plus tôt, car elle conditionne la conduite de la guerre selon les « modalités » privilégiées par les forces armées américaines¹⁹³.

L'US Air Force développe également un plan d'action adapté à la situation en Europe et à ses ambitions au sein de l'OTAN¹⁹⁴. Les axes d'effort seraient les suivants :

- ▶ Contre l'A2/AD adverse ;
- ▶ Contre les modes d'action russes mis en œuvre lorsque la supériorité aérienne fait défaut. À cet égard, l'efficacité constatée des *ground-to-air defense systems* requiert le développement de mécanismes de coordination poussée avec les opérations cyber et les actions contre-drones pour neutraliser ces capacités ;
- ▶ Mieux partager l'information ;
- ▶ Investir dans les capacités de l'*Agile Combat Employment (ACE)*, c'est-à-dire envisager de disséminer les plateformes dans différentes bases, voire sur des autoroutes, en Europe ;
- ▶ Faire effort sur le *Command and control*, rendu plus compliqué voire complexe par le concept ACE lui-même, et la menace cyber bien évidemment.

Au vu de la dimension somme toute limitée de la manœuvre interarmées dans le conflit en cours, l'US Air Force valide l'ensemble de son approche conceptuelle et doctrinale dont la cible demeure l'engagement majeur face à la Chine, tout en reconnaissant le besoin d'accélérer

¹⁹⁰ Charles McEnany, Col. Daniel S. Roper (Ret.), *The Russia-Ukraine War, One Year In – Implications for the U.S. Army*, op. cit., p. 10.

¹⁹¹ Chris Gordon, « Lack of Airpower in Ukraine Proves Value of Air Superiority, NATO Air Boss Says », *Air & Space Forces Magazine*, March 22, 2023.

¹⁹² Il s'agit là d'une logique similaire à ce qu'envisage le Corps des Marines avec son concept de « *denial* » (A2/AD) inversé. Voir par exemple : James Holmes, « The U.S. Marine Corps: Now An Access-Denial Force to Fight China? », *RearClear Defense*, 16 janvier 2023.

¹⁹³ De manière générale, l'US Air Force considère que le conflit en cours s'est mué en guerre d'attrition en raison de l'incapacité des forces en présence d'obtenir la supériorité aérienne.

¹⁹⁴ Jim Garamone, « Interview with Gen. James B. Hecker, Air Forces Europe and Africa », *DoD News*, 18 août 2023.

dans certains domaines (Contre-SDAI, CCA, JADC2). L'US Air Force estime en outre que son concept de *Distributed Operations Air* est validé par les retours du conflit en cours. Il s'agit désormais de poursuivre le développement et la doctrine afférente de moyens plus mobiles capables d'être connectés en permanence et intégrés au C2, en prenant en compte d'éventuels systèmes alliés, ce qui constitue en soi un défi.¹⁹⁵

On notera enfin qu'à la confluence des enseignements tirés par l'US Army d'une part, et l'US Air Force d'autre part, une réflexion originale – sinon provocante – est entretenue sur l'historique doctrine de la *AirLand Battle*. Ainsi, certains estiment que l'aptitude à combattre en profondeur en interarmées est plus que jamais essentielle. Pour cela, l'idée de la réactivation de l'*Army Air Corps* en une entité combinant des moyens des différentes armées d'action dans la profondeur est avancée au motif qu'elle permettrait d'éviter les probables lacunes entre capacités dans les « intervalles » (*seams*) des différents *Services*¹⁹⁶.

B. L'US Space Force

Les avis sont unanimes : l'espace est un domaine dont la criticité sans cesse plus aigüe s'exprime, à l'occasion de ce conflit¹⁹⁷, par :

- ▶ L'efficacité opérationnelle de la combinaison des capacités spatiales militaires, civiles et commerciales ;
- ▶ La résilience des chaînes de satellites (commerciaux) ;
- ▶ La vulnérabilité élevée des systèmes au sol reliés à l'espace (brouillage GPS, attaques cyber, etc.).

L'un des principaux défis porte sur la protection des postes de commandement contre la menace cyber¹⁹⁸. Pour le relever, la *Space Force* a décidé de faire effort sur la cybersécurité de ses propres réseaux d'une part, et sur la protection des réseaux partagés avec ses alliés et partenaires, donc le partage d'information cyber amont, d'autre part. Le leadership de l'US Space Force n'hésite pas à évoquer deux options pour faire face à ces difficultés : l'achat conjoint d'équipements ou la construction de systèmes de défense cyber communs (« *unique* »).

¹⁹⁵ John A. Tirpak, « Ukraine War Shows Importance of Counter-UAS, Air Defense, Distributed Ops to Air Warfare », *Air & Space Force Magazine*, 14 novembre 2022.

¹⁹⁶ Michael P. Kreuzer, *AirLand redux? Early lessons from Ukraine*, Atlantic Council, August 30, 2022.

¹⁹⁷ Theresa Hitchens, *Breaking Defense*, 13 janvier 2023 cite le *Chief of Space Operations*, Gen. Chance Saltzman: « *what we're observing is the criticality of space in modern warfare* ».

¹⁹⁸ In Debra Werner, *Space News*, rapportant les propos du Lt. Gen. DeAnna Burt, *Space Force deputy chief of space operations for operations, cyber and nuclear*, 19 avril 2023.

2.2.3. Des enseignements à la portée limitée pour l'US Navy

Certes, le conflit comporte une dimension maritime, mais celle-ci n'est pas centrale. Les enseignements tirés par l'US Navy sont donc de nature périphérique ou parcellaire. Toutefois, les observations suivantes sont prises en compte par la Navy¹⁹⁹ :

- ▶ Le rôle déterminant des marines dans le maintien de lignes de communication (*sea lanes*) ouvertes qui conditionnent la vie économique, le ravitaillement logistique, etc. (voir la protection du port d'Odessa) ;
- ▶ L'efficacité des *Unmanned Surface Vehicles* (USV) ;
- ▶ Le rôle clé de la guerre des mines (*mine warfare*), moyen relativement peu coûteux d'obtenir des résultats tactiques et opératifs substantiels ;
- ▶ L'intérêt confirmé du potentiel stratégique des feux terre-mer et mer-terre (impact en mer Noire) ;
- ▶ La vulnérabilité des opérations amphibies (les avis sont cependant partagés, certains analystes considérant que ce mode d'action demeure crédible, à condition que les forces engagées en maîtrisent tous les aspects, ce qui ne semble pas être le cas des forces russes, et qu'il s'inscrive dans une véritable manœuvre interarmées).

Ces « leçons » confirment les grandes orientations du *Service* et en particulier :

- ▶ La centralité du concept de « *sea control* » qui implique pour une force navale l'aptitude à maîtriser et interdire l'espace « *above, on, and under sea* », et la nécessité d'en adapter les modalités (conception des navires, environnement « interarmées », etc.) au vu des quelques enseignements tirés du conflit en mer Noire ;
- ▶ Une ligne directrice : « *Prioritize capability over capacity* »²⁰⁰, en partie légitimée par les limites constatées sur terre de la masse (vulnérabilité de la concentration des matériels), mais motivée dans les faits par des contraintes budgétaires et par les limites des capacités de production des chantiers navals.

2.2.4. L'US Marine Corps : un suivi attentif mais distancié

Le General Berger, Commandant sortant, a confirmé l'intérêt porté par le Corps au conflit, tout en soulignant la spécificité (pas d'opérations maritimes/amphibies majeures) et en restant très prudent sur les enseignements à en tirer. Sont donc principalement mis en exergue quelques axes de réflexion directement associés au développement en cours des concepts du *Marine Corps* :

- ▶ Rôle clé des petites unités disposant de capteurs et de capacités létales en profondeur ;
- ▶ Environnement marqué par la guerre informationnelle ;

¹⁹⁹ Voir notamment Brent Sadler, *Applying Lessons of the Naval War in Ukraine for a Potential War with China*, Heritage Foundation, 5 janvier 2023. <https://www.heritage.org/asia/report/applying-lessons-the-naval-war-ukraine-potential-war-china>.

²⁰⁰ Justin Katz, « Gilday dings Russia to argue US Navy's fleet is more than numbers », *Breaking Defense*, 4 avril 2022. <https://breakingdefense.com/2022/04/gilday-dings-russia-to-argue-us-navys-fleet-is-more-than-numbers/>

- ▶ Les « nouvelles technologies » ne rendent en aucune manière caduque le combat à très courte portée (*close-in battle*).

Le Marine Corps a publié en juin dernier une actualisation de son *Force Design 2030*²⁰¹. Celle-ci prend en compte certains enseignements tirés du conflit, y compris par les unités du Corps qui ont été engagées en Europe, mais de manière marginale, sans que soit remis en cause aucun des principes ou objectifs principaux du modèle²⁰².

2.3. Les enseignements retenus par fonction opérationnelle²⁰³

2.3.1. L'importance confirmée de la « guerre du commandement »

L'Ukraine a cherché à frapper systématiquement les centres de commandement russes pour désorganiser les opérations. Cela relève d'une tendance confirmée, notamment au Nagorno-Karabakh, au ciblage des postes de commandement (PC) par le recours à des moyens technologiques performants dans tous les domaines du combat²⁰⁴. Ces attaques montrent la nécessité de mieux protéger les PC et de les rendre plus discrets sur le spectre électro-magnétique²⁰⁵ face à un adversaire qui bénéficie de la précision et de la disponibilité en temps quasi réel de technologies de détection multi-capteurs à longue distance, de capacités de guerre électronique, de drones, et d'un accès à l'imagerie satellitaire intégrée²⁰⁶.

En conséquence, l'US Army a décidé d'infléchir ses travaux portant sur les PC et envisage d'équiper ses forces d'un nouveau type de PC intégrant un environnement numérique centralisé (*Command Post Computing Environment*). Elle teste également une nouvelle infrastructure (*Command Post Integrated Infrastructure*) à partir de véhicules légers²⁰⁷. Quant au *Marine Corps*, il poursuit ses travaux sur l'équilibre à trouver entre viabilité de la chaîne de commandement, dispersion des moyens, et autonomisation des petits échelons.

²⁰¹ https://www.marines.mil/Portals/1/Docs/Force_Design_2030_Annual_Update_June_2023.pdf

²⁰² À titre d'exemple, on citera la prise en compte d'enseignements significatifs dans le domaine des « *Intelligent robotics and autonomous systems* » sous l'angle de leur rapport coût/efficacité : « *Simply put, platforms that cost thousands of dollars can defeat platforms that cost millions of dollars. As demonstrated in the 2020 Nagorno-Karabakh conflict and presently in the RussiaUkraine conflict, UAS platforms and loitering munitions routinely defeat armor and fighting positions with topdown attacks* ». *Force Design 2030*, p. 13.

²⁰³ Les six *warfighting functions* ou fonctions opérationnelles sont : *Mission Command, Intelligence (and information), Movement and Maneuver, Fires, Protection, Sustainment*. Pour conduire l'analyse des capacités des forces armées, on recourra à la classification DOTMLPF (*Doctrine, Organization, Training, Material, Leadership and Education, Personnel, and Facilities*) ou à son équivalent français, le DORESE (Doctrine, Organisation, Ressources humaines, Équipements, Soutien des forces, Entraînement).

²⁰⁴ Lt. Gen. Milford « Beags » Beagle, Brig. Gen. Jason C. Slider, Lt. Col. Matthew R. Arrol, « The Graveyard of Command Posts », *Military Review*, May-June 2023. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/May-June-2023/Graveyard-of-Command-Posts/>

²⁰⁵ Sam Skove, « Army looking to hide bases, speed up anti-drone capabilities amid modernization drive, Under Secretary says », *Defense One*, July 31, 2023.

²⁰⁶ Katie Crombe, John A. Nagl, « A Call to Action: Lessons from Ukraine for the Future Force », op. cit., p. 22.

²⁰⁷ Sydney J. Freedberg, « The cloud, fiber optics and hiding in basements: Army races to adapt to new command post threats », *Breaking Defense*, August 4, 2023. <https://breakingdefense.com/2023/08/the-cloud-fiber-optics-and-hiding-in-basements-army-races-to-adapt-to-new-command-post-threats/>

2.3.2. La guerre informationnelle au cœur du conflit

« L'introduction dans l'espace informationnel de renseignements de source ouverte ou ayant été déclassifiés s'est révélée très efficace dès le début du conflit ; son impact sur les réactions intérieures, internationales et sur l'adversaire a été déterminant »²⁰⁸. Cette observation s'inscrit dans le cadre plus large des enseignements tirés de la conduite de la guerre informationnelle depuis fin 2021. La plupart des analyses convergent et mettent en exergue le rôle déterminant de l'information et de sa « manipulation », du niveau tactique au niveau politique, à partir de renseignements (y compris classifiés à l'origine) et/ou d'informations alimentant l'orchestration d'une campagne à l'échelle planétaire dont la cible est l'« opinion internationale ». Sont alors mis en exergue la pertinence du concept de « *proxy warfare* » d'une part, qui ne se restreint pas au contexte de guerre irrégulière ou de contre-insurrection, mais s'applique également aux opérations conventionnelles de haute intensité²⁰⁹, et l'importance grandissante du domaine cognitif de la guerre d'autre part²¹⁰.

Le Pentagone est censé produire une révision de sa stratégie pour les opérations d'information, requise par le Congrès, d'ici la fin de l'année. Les travaux ont pris du retard en raison des délais nécessaires à la prise en compte des enseignements tirés du conflit en cours. Il est toutefois possible d'identifier la prévalence des éléments d'analyse suivants concernant :

- ▶ La guerre cognitive : l'accent est mis sur la notion clé de « *will to fight* » qui doit être identifiée et analysée le plus en amont possible pour toute nation éventuellement concernée, de manière à faciliter l'ajustement des campagnes d'information (en particulier dans le contexte d'une « *proxy warfare* »)²¹¹. En corollaire, les équipes du Pentagone insistent sur la nécessité de définir les objectifs dans le domaine cognitif à intégrer dans le processus de planification du « *messaging* » et du « *narrative* » en amont du déclenchement du conflit, et réfléchissent à la mise sur pied d'un *Joint IO Force Trainer* pour l'appareil de défense américain, à l'image du rôle joué par CYBERCOM dans le domaine cybernétique.
- ▶ La dimension industrielle : il s'agit, d'une part, du développement de la résilience des systèmes (constat du besoin d'une coordination nationale accrue entre les chaînes information, cyber, infrastructure, sécurité du territoire, etc. pour protéger les systèmes) qui validerait la stratégie de mise en œuvre du concept d'architecture *zero-trust* à l'horizon 2027, et, d'autre part, de relever le défi de la protection de la BITD, en particulier des PME susceptibles d'être espionnées.
- ▶ La coopération internationale : très classiquement se pose la question du partage du renseignement ou de l'information, y compris sur le plan technique, avec les alliés et

²⁰⁸ Katie Crombe, John A. Nagl, « A Call to Action: Lessons from Ukraine for the Future Force », op. cit., p. 25.

²⁰⁹ Julia McClenon, *The WEIRD Bias*, Irregular Warfare Institute, 07 juin 2023. L'auteur constate l'importance du phénomène en question, mais met en garde contre les biais cognitifs occidentaux.

²¹⁰ Voir notamment Neeraj Mahajan, « Cognitive Domain: the 6th Domain of Warfare », DEF STRAT, Vol. 16, 6 février 2023. Il souligne l'efficacité de la campagne menée par les Occidentaux (États-Unis – NATO – Europe) au début du conflit pour obtenir le soutien des populations au régime des sanctions dont l'impact sur elles-mêmes n'est pas négligeable, l'orchestration des messages et media (réseaux sociaux, vidéos « héroïques » ukrainiennes, ridiculisation de l'adversaire, etc.), et l'insistance sur la nature émotionnelle des récits.

²¹¹ Sur un autre plan, éthico-social, se pose la question de l'instrumentalisation par le pouvoir exécutif de sociétés d'information privées (réseaux sociaux, etc.).

partenaires qu'il conviendrait d'intégrer davantage dans un réseau de confiance, tout en préservant une marge de « supériorité technologique ».

- ▶ Le cas particulier de l'*Internet of Things* (IoT)²¹² : nouvelle facette de la guerre informationnelle, l'utilisation de l'IoT ouvre des perspectives potentiellement déstabilisatrices. L'exemple de la manipulation par la "Volunteer IT Army" ukrainienne de l'IoT qui parvint en février 2022 à pénétrer les interfaces des systèmes de recharge des véhicules électriques à Moscou pour afficher des commentaires désobligeants sur Vladimir Poutine est considéré par certains comme emblématique des infinies combinaisons disruptives qu'offre cette composante de la guerre informationnelle²¹³.

2.3.3. Le domaine cyber : « warfighting domain » ou « multi-domain operational construct²¹⁴ » ?

La cybernétique fait l'objet de toutes les attentions²¹⁵. Le conflit est un véritable laboratoire pour le cyber américain qui mène des actions opérationnelles sur place et depuis l'étranger, en tire des enseignements, a identifié des adaptations nécessaires, doctrinales et physiques, et poursuit ses travaux conceptuels.

A. L'offensive comme clé de voûte de la défensive

La mise en œuvre des compétences cyber américaines en Ukraine, du niveau tactique au niveau politico-stratégique, prédate le déclenchement du conflit en cours. Pour les autorités, ce conflit valide et justifie le concept-cadre de « *persistent engagement* » ou « *continual campaigning* » dès le temps de paix. Par voie de conséquence, la disposition doctrinale dite « *defend forward* » est également validée. Elle se décline notamment par la mise en œuvre des *hunt-forward operations* (HFO) que le conflit a mises en lumière. Les HFO ont été conduites en amont du conflit, et pendant les premiers mois sur place, afin de renforcer les compétences et capacités ukrainiennes, mais aussi d'améliorer la connaissance des capacités adverses par les services américains. De l'avis de tous les observateurs, et de l'aveu même de Mieke Eoyang, DASD for Cyber Policy, elles ont joué un rôle clé dans la qualité et l'efficacité de la réaction ukrainienne à l'agression russe²¹⁶.

²¹² Peter W. Singer, « One Year In: What Are the Lessons from Ukraine for the Future of War? », *New America*, 22 février 2023. <https://www.newamerica.org/future-security/briefs/lessons-from-the-ukraine-war/>

²¹³ Ibid. « It was arguably the first « *Internet of Things* » or IoT, attack in a major war. If you owned an electric car in Moscow and wanted to power up your vehicle, you were as out of luck as Putin's tank forces in Ukraine. The prank certainly didn't sway the war, but think of what could be done in the future by a group or military unit that was more organized, with more preparation, intelligence, and planning, going after a wider, more ambitious set of targets, such as an entire infrastructure...Using digital means to inflict a physical effect on a distant enemy is the future of warfare. »

²¹⁴ Cette qualification, proposée par Michael P. Kreuzer, semble trouver une certaine pertinence à la lumière des conclusions tirées en matière de cyber du conflit en cours : « Cyberspace is an Analogy, not a Domain: Rethinking Domains and Layers of Warfare for the Information Age », *The Strategy Bridge*, 08 juillet 2021.

²¹⁵ Voir les recherches que lui consacre la Fondation Carnegie – <https://carnegieendowment.org/programs/technology/cyberconflictintherussiaukrainewar/>

²¹⁶ Le Pentagone a souligné, en novembre 2022, l'importance de parvenir à sécuriser les communications intergouvernementales et entre forces armées partenaires, à préserver un espace informationnel ouvert pour la population civile (effort de propagande), et de prendre en compte le rôle de plus en plus influent voire déterminant des acteurs non étatiques (sociétés privées type *Starlink*, *PMC* type Wagner, *IT Army* ukrainienne, etc.).

Sur le plan organisationnel, la *Cyber National Mission Force* (CNMF) est devenue un *Subordinate Unified Command* le 12 décembre 2022²¹⁷. Il s'agit d'une évolution significative puisque cette *Joint Force* obtient ainsi, sous la responsabilité du *Cyber Command*, le contrôle opérationnel de toutes les actions menées dans le champ opérationnel. Ses effectifs sont renforcés, avec 39 *Cyber Teams* organisées en 6 *Task Forces*, soit plus de 2 000 hommes (les HFO seraient conduites dans 35 pays, fin 2022). L'effort est à poursuivre, l'idée étant évidemment que l'assistance offerte aux pays concernés renforce *de facto* les capacités américaines par « apprentissage »²¹⁸.

B. L'adaptation doctrinale : qu'est-ce que le « domaine cyber » ?

La *DoD Cyber Strategy* est actualisée (à paraître, seul un *Summary* ayant été publiquement diffusé à ce jour²¹⁹) et complète la *2023 National Cybersecurity Strategy*²²⁰. Ces deux documents ont été revus au prisme de la guerre en Ukraine. Parmi les évolutions doctrinales notables figure le recours aux *Expeditionary Cyberspace Operations* qui consistent en l'intégration d'unités cyber dans les domaines physiques (unités opérationnelles²²¹) de tout niveau, en fonction des impératifs opérationnels, dans une logique de déploiement vers l'avant, « au contact », et notamment en coordination avec les forces spéciales (« *gain access* »)²²². Le principal défi concerne le C2 puisqu'il s'agit de répartir les responsabilités entre CYBERCOM et les unités receveuses²²³.

Un élément clé des débats en cours porte sur la nature du « domaine cyber ». Alors que, dans la doctrine américaine, le cyber constitue un « *warfighting domain* » au même titre que les domaines physiques, certains observateurs notent :

- ▶ Que la théorie du « *knock-out* » ou « *Pearl Harbor Scenario* », souvent avancée, du moins redoutée, paraît peu probable, et qu'il convient d'envisager dans ce type de conflit, voire tout autre, une guerre numérique d'attrition. Celle-ci suppose une préparation amont permanente, le développement de réseaux, qui constituent la clé du succès et surtout de la moindre vulnérabilité (résilience), et la prise en compte systématique, y compris physique, des unités cyber et de leurs capacités dans la manœuvre interarmes ;

²¹⁷ Cyber National Mission Force Public Affairs: « « *What this designation is really about is the maturity of the Cyber National Mission Force as a forward-looking organization to defend the nation* » General Hartman added. « *It's about building a sustained readiness model that enables us to stay in a fight. It's about our people: how we develop a dynamic model to recruit, assess, train and retain the world's most talented cyber force.* » », 22 décembre 2022.

²¹⁸ Notons qu'un des axes d'effort de la *Cyber Defense Strategy* publiée le 12 septembre 2023 (voir note infra) concerne l'aide aux pays alliés et partenaires pour développer leurs systèmes cyber. Il est explicitement mentionné dans le seul résumé publié que cette aide est indispensable et qu'elle procède de la volonté de développer un réseau cyber sous contrôle des alliés et partenaires pour faire face aux puissances hostiles.

²¹⁹ DoD, 12 septembre 2023 – <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3523199/dod-releases-2023-cyber-strategy-summary/>

²²⁰ Natalie R. Alen, Gregory M. Eaton, Jaime L. Stieler, « The New « Cyber » Space Race: Integrating the Private Sector Into U.S. Cyber Strategy », *Joint Force Quarterly*, 109, April 2023.

²²¹ On pourra, à ce sujet, consulter l'Initiative de l'US Army : « *2019-2026 Bringing cyber to the front lines* » in Mark Pomerleau, « How the Army will infuse cyber operations on the battlefield », *C4ISRNet*, 5 juillet 2018. <https://www.c4isrnet.com/dod/army/2018/07/05/how-the-army-will-infuse-cyber-operations-on-the-battlefield/>

²²² Voir à ce sujet Paul Schuh, « Expeditionary Cyber Operations », *Cyber Defense Review*, Spring 2023.

²²³ Mark Pomerleau, « Cybercom nominee plans to work with services on 'expeditionary' cyber forces », *Defensescoop.com*, 21 juillet 2023.

- ▶ La distinction à opérer entre les feux cyber et le renseignement cyber, les premiers n'étant crédibles que s'ils sont entretenus dans la durée, ce qui est un défi en soi, alors que le second prouve son efficacité dans la durée ;
- ▶ Qu'en conséquence, concevoir le cyber comme une « architecture opérationnelle multi-domaine » offre une grille de lecture plus juste que celle de « domaine » qui tend paradoxalement à enfermer les potentialités cyber dans une dimension « autonome ».

2.3.4. La fonction Renseignement

« Un élément déterminant [de la réaction ukrainienne à l'invasion] a été le renseignement d'origine satellitaire et électromagnétique fourni pas les États-Unis. Irrémédiablement, les concentrations de forces russes et la position de leurs états-majors ont été repérées, permettant un ciblage précis par les forces ukrainiennes »²²⁴. Cette assertion reflète ce qui constitue sans nul doute l'un des succès majeurs de la coopération États-Unis-Ukraine, à savoir le recours aux moyens spatiaux civils comme militaires à fins de renseignement combiné à la diffusion du SIGINT, en boucle courte, jusqu'aux plus petits échelons tactiques, pour ciblage.

Il ne s'agit pas ici de détailler le rôle des moyens satellitaires commerciaux (*Viasat*, *SpaceX* et sa constellation *Starlink* par exemple), déjà très largement documenté. Nous importent les enseignements ci-dessous tirés par l'appareil de défense américain, et les éventuelles tendances observables.

En premier lieu, le recours à l'écosystème spatial commercial constitue un enjeu majeur de domination du champ de bataille futur. Il devrait avoir pour implications :

- ▶ La recherche d'une meilleure synergie amont en matière de développement (définition des besoins, investissements, etc.) des capacités spatiales entre le Pentagone et les sociétés civiles concernées, ainsi qu'en matière de coordination/coopération dans l'espace (conditions du recours aux moyens civils) ;
- ▶ La poursuite d'une politique d'innovation dans la recherche spatiale à des fins de suprématie « *leveraging America's world-leading commercial space sector* »²²⁵ ;
- ▶ La question de la protection (« *indemnification* ») des entités commerciales coopérant avec les services de renseignement et les forces armées dans le cadre d'un conflit et pouvant, à ce titre, être la cible de la partie adverse (la NRO, la NGA, et l'ensemble de la Communauté du renseignement ont considérablement intensifié leur utilisation de moyens civils pour la conduite de leurs opérations ISR ces dernières années), créant ainsi un nouvel écosystème hybride.

On notera en contrepoint, l'absence, apparente du moins, de véritable questionnement sur ces pratiques, énième exemple d'une forme de fuite en avant considérée *a priori* comme inéluctable et légitime, et contribuant, malgré la teneur de certains discours, à la normalisation de l'hybridité et du « conflit permanent dérégulé ».

²²⁴ Anatol Lieven, « Ukraine's paradoxical lessons for the future of warfare », *Responsible Statecraft*, June 14, 2023. <https://responsiblestatecraft.org/2023/06/14/ukraines-paradoxical-lessons-for-the-future-of-warfare/>

²²⁵ Theresa Hitchens, « 'On the table': Hicks says DoD, IC considering indemnifying commercial space providers », *Breaking Defense*, 15 septembre 2022.

Finalement, l'importance du renseignement de sources ouvertes (OSINT) est largement confirmée. Son rôle majeur avait été identifié depuis de nombreuses années, en temps de paix comme de guerre. Il est jugé plus que jamais critique dans la préparation et la conduite des opérations, à tous les niveaux²²⁶. Non seulement l'OSINT contribue à façonner l'opinion publique, nationale ou internationale, mais il est, par sa rapidité d'émission et sa disponibilité, de plus en plus utile aux services spécialisés, comme apport complémentaire, voire comme source première.

2.3.5. La fonction engagement-combat

« *Personne n'avait anticipé un conflit de masse installé dans la durée tel qu'on le voit en Ukraine, ou tel que l'on pourrait le voir à l'avenir face à un compétiteur stratégique* » sont les propos tenus par l'USD A&S LaPlante en mars dernier²²⁷. Les opérations en Ukraine rappellent en effet aux observateurs que la guerre de « haute intensité » exige des volumes de matériels considérables, sur des durées prolongées.

A. La question des frappes dans la profondeur et des munitions

Le constat est unanime : les feux, et en particulier les feux de précision de longue portée, sont un déterminant majeur de la conduite de la bataille²²⁸.

« *Au cours des deux premières semaines de la contre-offensive épuisante lancée par l'Ukraine, jusqu'à 20% des équipements engagés dans la bataille ont été endommagés ou détruits... ce taux de pertes effarant est tombé à environ 10% au cours des semaines suivantes* »²²⁹ ; cela vaut particulièrement pour les munitions : « *Pendant la deuxième phase du conflit, l'artillerie russe a tiré environ 20 000 coups par jour et jusqu'à plus de 30 000. Côté ukrainien, c'est en moyenne 5 000 à 6 000 obus par jour et jusqu'à 20 000* »²³⁰. Les Russes ont ainsi consommé au cours du premier quadrimestre 2023 entre 12 000 et 38 000 obus par jour²³¹. Au printemps 2023, l'artillerie ukrainienne continue d'avoir besoin d'environ 90 000 obus par mois²³².

²²⁶ Shelly L. Bailey, Jay Gack, « Targets on Twitter: Open-Source Intelligence Support to Tactical Targeting », *Military Intelligence Professional Bulletin*, Volume 34-23-1, April 2023. <https://mipb.army.mil/articles/spt-targeting-spec-ed/bailey-tot> ; « OSINT's utility during the Russia- Ukraine conflict presents a compelling case for the Army intelligence enterprise to employ the discipline more broadly ».

²²⁷ Eric Lipton, « From Rockets to Ball Bearings, Pentagon Struggles to Feed War Machine », *The New York Times*, March 24, 2023. <https://www.nytimes.com/2023/03/24/us/politics/military-weapons-ukraine-war.html>

²²⁸ Chris Gordon, « Army Chief: Ukraine Shows US Must Create 'No-Fly Zone' for Enemies », *Air & Space Forces Magazine*, June 23, 2023. <https://www.airandspaceforces.com/army-chief-ukraine-us-no-fly-zone-enemies/> Le général McConville expliquait en juin 2023 que « *the conflict in Ukraine has highlighted the « game-changing » abilities of long-range precision fires, such as those from HIMARS launchers. « We're certainly seeing the value of long-range fires and how that works, » McConville said. « The ability to target logistics is something that we all know is extremely important* ».

²²⁹ Sources occidentales non précisées, citées in Lara Jakes, Andrew E. Kramer, Eric Schmitt, « After Suffering Heavy Losses, Ukrainians Paused to Rethink Strategy », *The New York Times*, July 15, 2023. <https://www.nytimes.com/2023/07/15/us/politics/ukraine-leopards-bradleys-counteroffensive.html>

²³⁰ Cédric Perrin, Jean-Marc Todeschini, *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ?*, Rapport d'information n° 334, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 8 février 2023, p. 53.

²³¹ Jack Watling, Nick Reynolds, *Meatgrinder: Russian Tactics in the Second Year of Its Invasion of Ukraine*, Special Report, RUSI, May 2023, p. 11. <https://static.rusi.org/403-SR-Russian-Tactics-web-final.pdf>

²³² Franz-Stefan Gady, Michael Kofman, « One Year Later. Ukraine's Strategy of Attrition », *Survival*, Vol. 65, n°2, March 2023.

Deux conclusions principales sont tirées :

- ▶ La nécessité de préparer et entretenir des stocks suffisants, compte tenu des volumes de feu requis (cf. chapitre 1). Il s'agit là d'un enseignement majeur du conflit qui dépasse la seule compétence des forces armées et constitue un rappel à la réalité du champ de bataille où deux adversaires relativement modernes et symétriques se livrent une guerre de conquête territoriale et d'attrition.
- ▶ L'importance des systèmes de frappe de précision : le conflit permet de constater le rôle de premier plan tenu par les frappes dans la profondeur, ce qui confirme les orientations des armées américaines prises depuis plusieurs années puisque les *Long Range Precision Fires* (LRPF) constituent la première priorité de leur stratégie capacitaire²³³. L'objectif affiché consiste à améliorer encore l'intégration de ces feux à un système de commandement interarmes voire interarmées, et d'en améliorer l'efficacité par le développement de moyens de détection à très longue distance (cf. infra, « Intérêt pour la France des enseignements américains »).

B. Le rôle prééminent des drones

L'impact de la prolifération des drones est déjà reconnu par l'US Army à la suite du conflit de 2020 dans le Nagorno-Karabakh qu'elle n'a pas manqué d'étudier. Un article publié au printemps 2022 dans *Military review* alertait sur le fait que l'acquisition par des armées modernes de drones de tous types et de munitions maraudeuses en grande quantité serait déterminante dans la quête de la supériorité tactique²³⁴.

▶ L'utilisation des drones d'attaque

La force aérienne de l'Ukraine est principalement constituée de drones, ce qui constitue une première en soi pour une armée de cette taille²³⁵. Les forces ukrainiennes utilisent de très nombreux modèles importés²³⁶, et ont récemment décidé d'investir massivement dans une production nationale²³⁷. Elles ont ainsi développé des capacités de ciblage particulièrement

²³³ U.S. Army, *2019 Modernization Strategy: Investing in the Future*, p. 7.

²³⁴ Maj. Ryan Orsini, « How to Keep Changing an Army. Adjusting Modernization in the Age of Loitering Munitions », *Military Review*, May-June 2022, p. 99. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/May-June-2022/Orsini/> Voir également sur ce conflit : « Top Attack: Lessons Learned from the Second Nagorno-Karabakh War », Mad Scientist Laboratory, April 1, 2021. <https://madsicblog.tradoc.army.mil/317-top-attack-lessons-learned-from-the-second-nagorno-karabakh-war/>

²³⁵ Adam Lowther, Mahbube Siddiki, « Combat Drones in Ukraine », *Air & Space Operations Review*, Vol. 1, n° 4, Winter 2022, pp. 5-8.

²³⁶ Baykar Bayraktar TB2, acheté à la Turquie depuis 2019, utilisé contre les véhicules blindés, les systèmes d'artillerie, mais aussi pour la reconnaissance/surveillance ; Punisher, de fabrication locale ; Drones DIJ modifiés ; Warmate 1, munition maraudeuse polonaise ; Switchblade et Phoenix Ghost (deux modèles de « kamikaze drones ») américains, dont une centaine a été livrée depuis mars 2022 ; Une large gamme de drones américains : PUMA, ScanEagle, CyberLux K8, Altius-600 et Jump-20 ; Tupolev Tu-141 Strizh.

²³⁷ Christiaan Triebert, Haley Willis, Yelyzaveta Kovtun, Alexander Cardia, « Ukraine's Other Counteroffensive: Drone Attacks on Russian Soil », *The New York Times*, July 31, 2023. <https://www.nytimes.com/2023/07/31/world/europe/ukraine-drone-strikes-russia.html> « On July 25 [2023], Prime Minister Denys Shmyhal announced that Ukraine was planning to increase its investment in drone technology tenfold — from around \$108 million last year to over \$1 billion this year ».

efficaces pour attaquer les postes de commandement russes. Les opérations les ont en outre conduites à innover dans l'utilisation, mais aussi dans la conception des drones²³⁸.

► L'importance de la défense contre drones

Le constat est fait de la nécessité de se prémunir de la menace par une défense anti-drone qui combine différents moyens de défense anti-aérienne (missiles, canons, armes à énergie dirigée) et de protection de la force à tous les échelons avec de nouveaux modes d'action tactiques²³⁹. Un bataillon SHORAD par division est clairement insuffisant²⁴⁰. Le CSA a lui-même comparé cette entreprise au programme de lutte contre la menace IED qui a monopolisé des ressources considérables au cours des vingt dernières années. Le conflit est donc un véritable laboratoire pour le bureau *Counter-small UAS* (C-sUAS) de l'Army, entité du RCCTO²⁴¹ désormais chargée d'accélérer le développement de nouvelles capacités et les autres initiatives interarmées de C-sUAS. De nombreux tests ont été réalisés depuis janvier 2023, notamment des capacités C-UAS laser (le LMM de Thalès) et micro-ondes (le HPM type MORFIUS de Lockheed Martin)²⁴². Malgré les difficultés signalées de passation de contrats et de livraison, les efforts en matière de développement technologique se poursuivent²⁴³. Enfin, se pose la question du coût de la défense anti-UAS au regard des capacités de production considérables de drones à bas coût par de nombreuses puissances²⁴⁴.

► Les drones : une révolution ?

Ce que l'on se risque à qualifier d'engouement pour les drones constitue-t-il une révolution dans la conduite de la guerre ou n'augure-t-il pas plus modestement d'une énième itération de la lutte entre le bouclier et l'épée ? Les possibilités d'emploi semblent sinon infinies du moins variées, les perspectives de développement également (intégration IA, etc.), et le rapport coût-efficacité indépassable. Pour autant, comme le note Hoffman, on voit émerger en contrepoint de nombreuses initiatives pour contrer cette menace (C-UAS) qui elles aussi vont se traduire par des progrès technologiques fulgurants dont on peut raisonnablement imaginer

²³⁸ John Hudson, Kostiantyn Khudov, « The war in Ukraine is spurring a revolution in drone warfare using AI », *The Washington Post*, July 26, 2023. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/07/26/drones-ai-ukraine-war-innovation> Certaines entreprises ont conçu un système d'IA permettant à un drone de rester fixé sur sa cible même en cas de brouillage électronique rompant les communications avec l'opérateur. « More than 200 Ukrainian companies involved in drone production are now working hand-in-glove with military units on the front lines to tweak and augment drones to improve their ability to kill and spy on the enemy ».

²³⁹ Sam Skove, « Army looking to hide bases, speed up anti-drone capabilities amid modernization drive, Under Secretary says », *Defense One*, July 31, 2023.

²⁴⁰ Capt. Josef « Polo » Danczuk, « Bayraktars and Grenade-Dropping Quadcopters », *Military Review*, July-August 2023. <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/July-August-2023/Grenade-Dropping-Quadcopters/>

²⁴¹ *US Army Rapid Capabilities and Critical Technologies Office*.

²⁴² Ashley Roque, « Spurred by Ukraine conflict, US Army conducts new tests of kinetic, microwave counter-UAS systems », *Breaking Defense*, 13 juillet 2023.

²⁴³ Sam Skove, « What a counter-drone truck says about US aid to Ukraine », op. cit.

²⁴⁴ Greg Myer, « Russia and Ukraine battle daily in the sky. So where are the pilots? », NPR, February 2, 2023. <https://www.npr.org/2023/02/02/1153438336/russia-and-ukraine-battle-daily-in-the-sky-so-where-are-the-pilots>

qu'ils finissent par compenser l'avantage tactique actuel des drones²⁴⁵. On citera à titre d'exemple :

- ▶ L'initiative du DoD baptisée *Replicator*²⁴⁶, destinée à favoriser le développement rapide et massif de systèmes inhabités, aériens et navals, capables d'effectuer des missions allant de la reconnaissance au ciblage, dans un environnement *All-Domain* interconnecté. L'objectif explicitement visé est de compenser la supériorité numérique chinoise par le recours à une flotte massive conçue à partir de technologies simples et financièrement abordables ;
- ▶ Les programmes : *Low Altitude Stalking and Strike Ordnance* (LASSO) lancé par l'Army en juillet 2023²⁴⁷ (il s'agira d'un « "suicide" drone » à destination des BCT dont la livraison est prévue à partir de 2024²⁴⁸ ; et *(Air)-Launched Effects*, drones aérolargués par les voilures tournantes du *Future Vertical Lift* (programme en cours d'expérimentation)²⁴⁹.

En ce qui concerne l'Air Force, les opérations valident la pertinence du programme de *Collaborative Combat Aircraft* (CCA) visant à développer une flotte d'un millier de drones capables d'évoluer avec des avions pilotés, F-35 tout d'abord puis la plateforme de future génération au sein du système de systèmes du *Next Generation Air Dominance* (NGAD). Ce programme est conduit en association étroite avec l'US Navy (qui développe son propre NGAD), ces drones devant s'intégrer dans l'architecture JADC2.

C. Les systèmes d'armes terrestres : le cas particulier du char de bataille

Le général Geoffrey Norman, directeur de la *Next Generation Combat Vehicles Cross Functional Team*, concède que l'US Army s'intéresse de près aux vulnérabilités du char dans le nouveau contexte d'engagement révélé par le conflit en Ukraine²⁵⁰. Parmi les experts, Frank Hoffman est réservé, dans la mesure où le coût d'un char sur la durée de son cycle de vie est prohibitif une fois comparé à celui des missiles et autres armes antichars. On notera que cette constatation, qui n'est pas nouvelle, néglige implicitement la pertinence d'une approche plus holistique qui intègre l'« objet char » dans un ensemble interarmes voire interarmées en misant sur les effets de la complémentarité.

²⁴⁵ Frank Hoffman, « American Defense Priorities After Ukraine », *War on the Rocks*, January 2, 2023. <https://warontherocks.com/2023/01/american-defense-priorities-after-ukraine/>

²⁴⁶ Bryan Clark, Dan Patt, « New Pentagon Drone Program Needs to Avoid 'Replicating' Past Mistakes », *The Messenger*, September 7, 2023. <https://themessenger.com/opinion/new-pentagon-drone-program-needs-to-avoid-replicating-past-mistakes> ; Les experts estiment largement que « *Replicator's goal of building thousands of drones makes sense. Numerous studies have highlighted the U.S. military's growing shortfalls against China and the imperative for new strategic and operational concepts* ».

²⁴⁷ Chris Gordon, « Lack of Airpower in Ukraine Proves Value of Air Superiority, NATO Air Boss Says », *Air & Space Forces Magazine*, March 22, 2023. <https://www.airandspaceforces.com/airpower-ukraine-air-superiority-hecker/> « *The U.S. Army kicked off a program to quickly provide soldiers a portable, tank-busting drone, amid ballooning use of similar equipment in the Russia-Ukraine war* »

²⁴⁸ Patrick Tucker, « Army aims to make 1 million artillery shells a year, starting in fiscal 2025 », *Defense One*, August 7, 2023. <https://www.defenseone.com/technology/2023/08/army-aims-make-1-million-artillery-shells-year-starting-fiscal-2025/389202/> ; Selon l'Assistant Secretary of the Army, Doug Bush, « *On the UAS side, ... in some cases, ... what we're sending to Ukraine is also going to fit into our future plans. So we are initiating a new program or to provide infantry units primarily with a loitering attack munition* »

²⁴⁹ Jen Judson, « Army evaluating first 'launched effects' prototype », *Defense News*, 15 mai 2023.

²⁵⁰ « What Pentagon leaders say they have learned one year on from the battle in Ukraine », *Breaking Defense*, February 23, 2023.

Les avis sont donc partagés, mais la tendance générale est en faveur de l'utilité du blindé, que Russes comme Ukrainiens continuent d'ailleurs d'utiliser.²⁵¹ Les considérables pertes russes au cours des premières semaines du conflit méritent en effet d'être analysées en détail avant que ne soient tirées des conclusions définitives. Les spécialistes du combat blindé notent que ces pertes sont avant tout dues à une incompétence tactique flagrante (absence de maîtrise du combat interarmes) accentuée par l'impréparation de certaines unités, elle-même aggravée par la compartimentalisation à des fins de préservation du secret opérationnel. Toutefois, il n'en demeure pas moins qu'un double défi se présente, sur les plans tactique et doctrinal, en raison de la menace grandissante combinée des feux et des drones.

- ▶ L'atout blindé est proportionnel à la maîtrise du combat interarmes : le blindage actuel, y compris celui du M1A2 Abrams, demeure vulnérable aux frappes par des feux de précision dans la profondeur voire par des drones. C'est la combinaison de la mobilité du char, de sa puissance de feu et de sa protection blindée qui en font une arme de choix. Cette équation n'est remise que partiellement en question ; il s'agit de trouver un nouvel équilibre entre ses trois termes.
- ▶ Vers un nouveau modèle de char de bataille ? L'US Army a annoncé le 6 septembre 2023 le développement du *M1E3 Abrams* pour livraison à compter de 2040 (*Main Battle Tank modernization program*). Le programme *Abrams System Enhancement Package version 4 (SEPV4)* va donc être abandonné pour laisser place à la conception d'un modèle *M1E3* plus léger et plus modulable²⁵², et intégrant une protection améliorée du soldat embarqué dès la phase de conception²⁵³.

D. La guerre électronique

« L'utilisation par la Russie de moyens de détection performants reliés à des capacités de frappes précises doit inciter les forces armées américaines à réduire leur signature électromagnétique, et à améliorer leur entraînement ainsi que leurs propres capacités de détection (sensing) »²⁵⁴. Ce constat unanime au sein de la hiérarchie militaire outre-Atlantique avait déjà été effectué en 2014 par l'US Army à l'issue de l'invasion de la Crimée. Le *Director for the Army's Network Cross-Functional Team* estime ainsi urgent de redoubler d'efforts sur la sécurité du spectre électromagnétique, ce que confirmait en juillet l'Army Under Secretary, Gabe Camarillo, en en faisant une des priorités des efforts de modernisation²⁵⁵.

Le général de brigade Ed Barker, nouveau directeur de l'*Army Program Executive Office for Intelligence, Electronic Warfare and Sensors* (PEO IEW&S)²⁵⁶ souligne que les efforts en cours

²⁵¹ Rob Lee, « The Tank Is Not Obsolete, and Other Observations about the Future of Combat », *War on The Rocks*, 6 septembre 2022.

²⁵² Marcus Weisgerber, « Army wants lighter Abrams tank with new tech for future wars », *Defense One*, September 7, 2023. <https://www.defenseone.com/business/2023/09/army-wants-lighter-abrams-tank-new-tech-future-wars/390078/>

²⁵³ National Security Daily, Politico, September 7, 2023. « *The war in Ukraine has highlighted a critical need for integrated protections for soldiers, built from within instead of adding on.* »

²⁵⁴ Maj. Gen. Jeth Rey, « Hiding in plain sight: Warfare in the electromagnetic spectrum », *Marine Times*, August 1, 2023. <https://www.marinecorpstimes.com/opinion/2023/08/01/hiding-in-plain-sight-warfare-in-the-electromagnetic-spectrum/>

²⁵⁵ Sam Skove, « Army looking to hide bases, speed up anti-drone capabilities amid modernization drive, Under Secretary says », *Defense One*, July 31, 2023.

²⁵⁶ Colin Demarest, « Four questions for Ed Barker, Army's new electronic warfare executive », *C4ISRNet*, 21 août 2023.

portent sur les capacités de brouillage (*jamming*) et, surtout, car il s'agit désormais d'une priorité à l'échelle du Pentagone, sur le développement du *deep sensing*, soit d'un ensemble de technologies capables de détecter à très longue distance, de capacités d'analyse de données considérables, et de processus d'identification (*target recognition*)²⁵⁷. Ces efforts s'inscrivent dans la continuité de ceux entrepris depuis 2014-2015 face au double constat du recours maîtrisé à la guerre électronique (GE) par les Russes en Crimée et des lacunes capacitaires béantes de l'US Army à l'époque, hors C-IED. Ces initiatives se sont matérialisées depuis par le programme *stopgap* de guerre électronique, la famille de systèmes dont le *Terrestrial Layer System* et l'*Electronic Warfare Planning and Management Tool* (EWPMT), et la refonte complète de la chaîne GE (recrutement, formation, etc.).

2.3.6. La fonction logistique

Les *Services* analysent le conflit au prisme de trois facteurs principaux que sont : la conduite des opérations logistiques sur le terrain ; la disponibilité des équipements et matériels ; la létalité du champ de bataille. Les adaptations envisagées à ce jour, sous la forme d'actions ou d'orientations, concernent :

A. La logistique avancée : concilier masse et agilité

L'importance continue des besoins ukrainiens en matériels et équipements de toute nature a amené les forces américaines à une lecture critique de leur organisation et de leur doctrine en matière de pré-positionnement²⁵⁸. Le JCS a publié une révision de la directive générale, spécifiant les responsabilités de chacun, et dont on pressent qu'elle anticipe l'établissement de nouveaux dépôts à terme.²⁵⁹ Le DoD *Office of the Inspector General* (OIG) a en outre enquêté sur le fonctionnement du système en place en Europe utilisé au profit de l'Ukraine. Les conclusions rendues le 27 février 2023 révèlent des difficultés structurelles de maintenance et gestion des stocks d'une part, et un défaut de compétence entre unités gestionnaires et receveuses d'autre part²⁶⁰. Bien que la communication officielle sur ce sujet demeure réduite, la tendance générale semble être à la révision de la logique de déploiement des dépôts et stocks dans le but de diversifier et densifier les emplacements (logique de pré-positionnement confirmée), et de rendre l'organisation générale et les structures plus mobiles et moins vulnérables (infrastructure durcie) aux frappes ennemies dans la profondeur. Pour cela, une coopération spécifique avec les pays « dépositaires » concernés est appelée à se développer.

²⁵⁷ Colin Demarest, « What is 'deep sensing' and why is the US Army so focused on it? », *C4ISRNet*, 17 mars 2023.

²⁵⁸ Cameron M. Keys, *Pre-positioned War Reserve Material*, In Focus 11699, CRS, 23 décembre 2022.

²⁵⁹ Joint Chiefs of Staff, 4310 01F-DOTMLEPF, 25 août 2022.

²⁶⁰ À noter que le système APS de l'Army « also includes War Reserve Stocks for Allies (WRSA) —which are stocks owned and funded by the United States to be released to supported allied forces under the Foreign Assistance Act (22 U.S.C. §2331h) ».

B. Le soutien médical : changement d'échelle

Le conflit en Ukraine est une guerre d'attrition. Si la communication officielle tend à focaliser son propos sur les pertes matérielles, la violence des combats se traduit par un volume considérable de pertes (morts et blessés, physiques et psychologiques) au quotidien²⁶¹. Dans ce contexte, les infrastructures et compétences médicales américaines sont fortement sollicitées. Dans son rapport d'avril dernier, l'*American College of Surgeons*²⁶² constatait l'extrême létalité des combats (changement d'échelle par rapport aux vingt dernières années), le défi grandissant de l'évacuation des blessés du champ de bataille en raison de la menace quasi ubiquiste des systèmes de force et du brouillage des communications, et la nécessité de traiter les blessés plus longuement sur place, dans des conditions rendues difficiles. Le *College* proposait d'adapter le curriculum de formation des chirurgiens et de l'ensemble du personnel médical, de mettre sur pied des unités médicales capables d'une grande autonomie en tous domaines, de prévoir d'adapter les protections individuelles aux armes du champ de bataille (70% des blessés par tirs d'artillerie, armes à fragmentation, d'où des *Traumatic Brain Injuries* (TBI) quasi systématiques, etc.), et de maintenir le *Global Surgical and Medical Support Group* (GSMSG) en Ukraine.

2.4. Considérations DORESE additionnelles

Les forces armées américaines n'ont pas manqué de souligner les carences russes en affirmant que « *les échecs militaires russes en Ukraine soulignent l'importance du leadership, de l'entraînement et de la discipline* »²⁶³.

2.4.1. Le Leadership

Le comportement des forces russes au printemps 2022 sert de contre-exemple aux forces américaines et vient par là-même valider leurs grands principes et pratiques de formation des cadres et soldats. L'une des raisons principales de l'échec de la phase initiale des opérations russes en février-mars 2022 est de manière quasi unanime attribuée à la médiocrité du leadership dans son ensemble. On a pu constater, d'une part, que nombre de chefs militaires ne disposaient pas d'une maîtrise suffisante de leur chaîne de commandement pour orienter leurs actions et décider en fonction de la réalité du terrain, et, d'autre part, le défaut de maîtrise collective du combat interarmées. Parmi les facteurs explicatifs, deux considérations semblent irréfutables :

- ▶ L'absence d'un leadership éprouvé de niveau intermédiaire, l'organisation militaire russe ne s'appuyant pas sur un corps des sous-officiers constitué et entraîné à ces fins ;

²⁶¹ Avec toutes les précautions d'usage, les pertes russes seraient estimées depuis le début du conflit à 300 000 dont 120 000 morts ; les pertes ukrainiennes, sur lesquelles les données sont encore moins accessibles, à 200 000 dont 70 000 morts. Le niveau des pertes est très élevé. Les Ukrainiens auraient perdu entre 35 000 et 50 000 hommes en trois mois : le chiffre bas (source occidentale) indique 390 pertes par jour soit près de 100 morts quotidiens. Les estimations sont similaires du côté russe. En revanche, il semble que les Ukrainiens aient plus engagé leurs réserves que les Russes. La reconstruction hivernale sera donc d'autant plus difficile.

²⁶² ACS, « Putting Medical Boots on the Ground: Lessons from the War in Ukraine and Applications for Future Conflict with Near-Peer Adversaries », 24 avril 2023. <https://www.facs.org/for-medical-professionals/news-publications/news-and-articles/press-releases/2023/us-and-allies-can-learn-from-military-medical-lessons-in-ukraine/>

²⁶³ Andrew Eversden, « US Army secretary: 5 lessons from the Ukraine conflict », *Breaking Defense*, June 1, 2022.

- ▶ L'absence d'esprit d'initiative, indispensable à la conduite d'opérations interarmes ou d'actions autonomes pourtant essentielles dans le contexte d'une offensive conventionnelle de grande ampleur.

À ces considérations s'ajoute une explication de nature plus politique qui voit dans cet état de fait la résultante d'un manque de transparence et de confiance dans l'ensemble de la chaîne de commandement politico-militaire russe. Ainsi, la hiérarchie militaire (et des services de renseignement) serait gangrenée par une forme de servilité et de déresponsabilisation due à la pression d'un régime autoritaire et opaque. Là encore, un tel environnement n'est pas propice au développement de l'esprit d'initiative.

2.4.2. Formation et entraînement

Pour certains observateurs, « *la guerre en Ukraine démontre la primauté de la compétence sur la technologie* »²⁶⁴, ce qui implique pour eux que la livraison de nouveaux systèmes d'armes, aussi perfectionnés soient-ils, ne sera pas une condition déterminante sans l'effort d'adaptation tactique et la pleine intégration de ces moyens dans une manœuvre interarmes qui doivent l'accompagner²⁶⁵.

Pour les forces américaines, cette compétence procède d'un niveau d'entraînement exigeant conduit dans la durée et mettant en œuvre la combinaison de savoir-faire et savoir-être qui constituent l'ossature d'une culture militaire aux standards occidentaux²⁶⁶. Les activités d'entraînement doivent en outre encourager l'initiative et faciliter l'adoption d'une logique de « *mission command* ».

2.4.3. Le volume des effectifs : « il n'est de richesse que d'hommes »

L'exemple ukrainien douche certains espoirs entretenus par les promesses de la révolution dans les affaires militaires en ce qu'il témoigne de l'importance de la « masse » que seule une politique de conscription peut permettre de mobiliser²⁶⁷.

L'AUSA reprend cet argument pour justifier le besoin de garantir un format de force suffisant pour l'US Army au vu du défi que pourrait représenter un conflit entre grandes puissances²⁶⁸. Elle constate les vulnérabilités structurelles du modèle actuel, tant physiques que psychologiques, puisque le volume des pertes subies au cours des guerres d'insurrection du début du siècle (environ 50 000) pourrait être à supporter dans un intervalle de temps de quelques semaines²⁶⁹. C'est pourquoi les analystes de l'US Army War College en déduisent que « *les besoins en effectifs des LSCO pourraient contraindre à une reconceptualisation du modèle de*

²⁶⁴ Lt. Col. John Q. Bolton, « The More Things Change ... Russia's War in Ukraine Mirrors the Past as Much as It Shows the Future », op. cit., p. 7.

²⁶⁵ Howard Altman, « A Sobering Analysis of Ukraine's Counteroffensive from the Front », *The War Zone*, July 2023.

²⁶⁶ Lt. Col. John Q. Bolton, « The More Things Change ... Russia's War in Ukraine Mirrors the Past as Much as It Shows the Future », op. cit., p. 7.

²⁶⁷ Anatol Lieven, « Ukraine's paradoxical lessons for the future of warfare », *Responsible Statecraft*, June 14, 2023. <https://responsiblestatecraft.org/2023/06/14/ukraines-paradoxical-lessons-for-the-future-of-warfare/>

²⁶⁸ Charles McEnany, Col. Daniel S. Roper (Ret.), *The Russia-Ukraine War, One Year In – Implications for the U.S. Army*, op. cit., p. 6.

²⁶⁹ Katie Crombe, John A. Nagl, « A Call to Action: Lessons from Ukraine for the Future Force », op. cit., p. 23.

force établi dans les années 1970 qui repose sur le volontariat, et à l'introduction d'une conscription partielle ». Par ailleurs, le constat de la disponibilité des effectifs théoriques à l'échelle nationale est particulièrement alarmant : 77% de la classe d'âge de référence (18-24 ans) est inapte à toute forme de service (sans dérogation) pour cause de surpoids, d'addiction, de déficiences physiques ou de troubles mentaux. Conséquemment, les armées peinent à atteindre leurs objectifs de recrutement et traversent une véritable crise depuis quelques années, malgré des efforts financiers considérables, et des adaptations des cursus dont certaines font d'ores et déjà polémique (abaissement du niveau d'exigence)²⁷⁰.

3. Intérêt pour la France des enseignements américains

La guerre en Ukraine est un événement géopolitique majeur aux répercussions planétaires dont une composante, toutes proportions gardées, concerne la relation stratégique franco-américaine. Alors que l'Amérique se (re)positionne politiquement et militairement en Europe, intervient en Ukraine en combinant l'ensemble de ses fonctions stratégiques (« *elements of power* »), à l'exception de l'engagement militaire direct, façonne et influence le cours du conflit de manière déterminante, procéder à une analyse introspective de la relation stratégique bilatérale paraît judicieux. En effet, comme nous l'avons vu (chapitre 1), les États-Unis eux-mêmes saisissent ce moment pour conduire une réflexion sur leur propre vision stratégique et leurs ambitions globales qui, d'une manière ou d'une autre, affecteront les éléments constitutifs de la puissance française, voire ses desseins.

Considérant que depuis dix-huit mois de nombreux efforts sont consacrés à l'analyse de la guerre en Ukraine par l'administration et la communauté stratégiques françaises²⁷¹, l'Observatoire focalisera son propos sur la dimension opérationnelle de la coopération en matière de défense entre les deux alliés afin de tenter d'en dégager les lignes de force et quelques perspectives.

Pour ce faire, la réflexion suivante a guidé sa démarche : parmi les réflexions (orientation des débats), enseignements et adaptations au sein de la communauté de défense américaine, quels sont les éléments pouvant intéresser la défense française, soit en tant que matière à réflexion (« *food for thought* »), soit parce qu'ils pourraient avoir sur elle des conséquences de tout ordre à court, moyen ou long terme ? L'étude ainsi circonscrite et à valeur relative, la guerre en Ukraine n'étant qu'un « modèle » parmi d'autres, assume toute éventuelle redondance avec des enseignements déjà tirés et exploités par la partie française dont les auteurs n'auraient pas connaissance.

²⁷⁰ Thomas Novelly, « Even More Young Americans Are Unfit to Serve, a New Study Finds. Here's Why », *Military.com*, 28 septembre 2022.

²⁷¹ Au sein du ministère des Armées, on renverra aux travaux du CICDE et des différents centres de doctrine des armées, ou encore à ceux de l'IRSEM, des chaires de l'IHEDN et de l'IHEMI. Les armées s'appliquent à identifier et exploiter les enseignements et tendances révélés par ce conflit dans les sept domaines ou champs de la conflictualité que sont les domaines Terre, Air, Mer, Espace, Cyber, et les champs Information et guerre électromagnétique. Des adaptations ont d'ailleurs d'ores et déjà été décidées au sein des unités opérationnelles et des états-majors (par exemple, le nouveau plan de transformation de l'armée de Terre présenté le 4 avril 2023 par le général Pierre Schill, CEMAT).

S'interroger sur l'impact du conflit sur l'avenir de la coopération en matière de défense entre la France et les États-Unis, c'est tout d'abord poser un constat politico-stratégique vu de Washington, en décliner ensuite les possibles conséquences sur la défense française, et enfin tenter de dessiner quelques perspectives.

3.1. Une conviction : la puissance américaine demeure indispensable à la sécurité de l'Europe

Le constat politico-stratégique à Washington est sans appel : la défense collective européenne n'est crédible que dans le cadre de l'OTAN, elle-même dépendante de son centre de gravité américain. Face au « révisionnisme » russe, mais aussi à l'affirmation chinoise qui demeure le défi premier, l'allié géopolitique européen a besoin du leadership américain, de ses capacités multi-domaines, et en particulier de son outil militaire. Pour Washington, l'instrument otanien au service de ses intérêts géostratégiques doit donc être consolidé et réorienté face à ces deux puissances hostiles, l'UE constituant une force d'appoint nécessaire (dimensions idéologique et économique principalement), encore peu crédible toutefois sur le plan militaire (haut du spectre). Nous en retiendrons pour la France :

- ▶ La difficulté d'assumer un positionnement stratégique véritablement autonome dans un contexte de durcissement géopolitique et d'émergence, ne serait-ce que symbolique, d'une forme de « logique de camps » qui ne saurait pardonner l'« indiscipline », de part et d'autre.
- ▶ La nécessaire anticipation des effets potentiellement dévastateurs d'une compétition stratégique débridée ravivée par ce conflit et façonnée par la rivalité sino-américaine qui se traduit par la remise en cause de nombre de principes et de règles, y compris ceux fondateurs de l'ordre international actuel, au bénéfice d'un principe premier cautionnant la « loi du plus fort »²⁷². À leur niveau, les États-Unis en déduisent le double impératif de consolider la puissance nationale dans tous les secteurs de la compétition, à partir du postulat de la primauté de l'intérêt national, et de développer des coopérations plus opérationnelles avec des alliés et partenaires crédibles et fiables.
- ▶ La légitimité d'un questionnement sur la nature de la relation stratégique bilatérale, source de tensions mais aussi d'opportunités. Ces dernières années, la France n'a pas manqué de se livrer à un « exercice de vérité » sur ses relations avec un certain nombre de pays et puissances régionales dont les ambitions et les actions portent parfois atteinte aux intérêts nationaux. Procéder de même à l'égard des États-Unis, nonobstant leur statut d'allié historique et majeur, et de partenaire *de facto* incontournable, permettrait sans doute de décider d'éventuels ajustements et d'identifier des marges de manœuvre²⁷³. Une certaine crispation américaine est en effet perceptible face au durcissement du contexte stratégique international, ce dont a attesté l'« affaire AUKUS »

²⁷² Les récentes mesures de nature protectionniste prises par la Chine et les États-Unis, à l'image du « *Inflation Reduction Act* » mis en place le 16 août 2022 par l'administration Biden, sont à l'origine d'une asymétrie concurrentielle potentiellement dévastatrice pour nombre de secteurs de l'activité économique européenne.

²⁷³ À l'occasion de son discours aux Ambassadrices et Ambassadeurs du 28 août 2023, le Président de la République a clairement dénoncé l'attitude protectionniste de certains partenaires et appelé à prendre conscience des enjeux majeurs que de telles actions représentent pour la souveraineté du pays.

en 2021, mais elle est aussi source d'opportunités pour la France et l'Europe en matière d'affirmation stratégique et militaire, d'autant que le positionnement américain sur le sujet semble progressivement évoluer²⁷⁴.

- ▶ L'intérêt que représente la réflexion, bien qu'encore timide et embryonnaire, sur l'éventuelle construction d'une architecture de sécurité européenne. Le leadership américain semble conscient qu'il sera très difficile d'obtenir la « victoire totale » tant vantée depuis plus d'un an face à la Russie. La perspective de négociations diplomatiques, bien qu'officiellement rejetée, du moins conditionnée par des exigences de départ russes irrecevables, n'en est pas moins dans les esprits américains. Certes, à ce jour, la question porte principalement sur la nécessité d'envisager cette architecture ou sur la possibilité, comme cela est le cas depuis l'implosion de l'URSS, de s'en dispenser. Toutefois, faire vivre le dualisme « réalisme-idéalisme » américain, c'est aussi savoir faire preuve de pragmatisme ; cela n'est pas à exclure dans le cadre du conflit en cours.

3.2. Un enjeu majeur : la crédibilité opérationnelle

Pour la défense américaine, dont l'avance sur ses principaux rivaux s'est érodée au cours des deux dernières décennies²⁷⁵, l'objectif premier vise à atteindre un niveau de crédibilité opérationnelle tel qu'il dissuade l'adversaire potentiel, ou permette d'envisager une issue « victorieuse » à tout engagement militaire. Les domaines d'action privilégiés sont les suivants :

➔ Concepts et doctrines interarmées

Trois axes structurent la pensée et les efforts du Pentagone dans ce domaine : la guerre « intégrale » qui consiste à investir résolument le champ de la compétition stratégique ; l'adaptation de la RMA ; la bataille des effectifs (et de leur qualité).

➔ Guerre de l'information

Nouvelles technologies de l'information et révolution numérique se combinent pour transformer les opérations et ouvrir des perspectives aussi prometteuses que vertigineuses. Dans ce contexte « révolutionnaire », l'essor de la guerre cognitive et de son corollaire, la manipulation des esprits, est jugé inexorable.

➔ Logistique

Le Pentagone voit là un triple défi : de l'autonomie, de la profondeur, et de la protection.

²⁷⁴ La guerre en Ukraine a toutefois ravivé le débat sur le concept d'autonomie stratégique de l'Europe perçu par certains observateurs influents sur la place de Washington non plus comme une proposition anathématique mais comme une perspective pragmatique au potentiel intéressant et utile au vu des défis à relever face à l'affirmation de la puissance chinoise en Indopacifique. Voir à ce sujet : Hans Binnendijk, Daniel Hamilton, and Alexander Wershbow, « Strategic responsibility: Rebalancing European and trans-Atlantic Defense », Brookings, 24 juin 2022. <https://www.brookings.edu/articles/strategic-responsibility-rebalancing-european-and-trans-atlantic-defense/>

²⁷⁵ David A. Ochmanek, Anna Dowd, Stephen J. Flanagan, Andrew R. Hoehn, Jeffrey W. Hornung, Michael J. Lostumbo, Michael J. Mazarr, *Inflection Point, How to Reverse the Erosion of U.S. and Allied Military Power and Influence*, Rand Corporation, 2023. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA2500/RRA2555-1/RAND_RRA2555-1.pdf

➔ Nouvelles technologies

Comme toujours, l'idée première consiste à accroître et si possible garantir l'avance technologique américaine. Pour cela, une politique d'investissements massifs (R&D, modernisation des forces) est privilégiée, qui se traduira notamment par un recours accru à la coopération public-privé, voire à son institutionnalisation.

➔ Préparation des forces

L'*American way of war* privilégie la supériorité technique et tactique pour l'emporter décisivement en un temps aussi bref que possible. À la lumière des enseignements du conflit en Ukraine, le Pentagone réfléchit cependant à la manière de concilier rusticité et maîtrise de la haute technologie aux plus petits échelons, et de développer la résilience morale et physique des forces.

3.3. Conséquences et perspectives : exigences et opportunités

Les orientations supra, replacées dans le contexte du durcissement de la compétition stratégique, permettent d'identifier quelques lignes de force et opportunités associées.

3.3.1. Une exigence d'interopérabilité approfondie au sein de l'OTAN²⁷⁶

A. Commandement et information

Les forces armées américaines prêtent une attention toute particulière à la problématique du C4ISR que le modèle conceptuel MDO/JADO rend d'autant plus aigüe. En conséquence, l'interopérabilité en ce domaine avec les alliés de l'OTAN, et la compatibilité avec d'autres partenaires, demeure une priorité désormais organisée autour, d'une part, d'une doctrine de la « dispersion » et du double impératif de la furtivité et de la résilience et, d'autre part, d'une politique de mise en œuvre exigeante requérant des moyens de communications modernes compatibles et intégrables. L'environnement cybernétique est évidemment au cœur de ces évolutions. Il s'agit en effet d'un « domaine » emblématique du défi que représente la recherche d'une interopérabilité conceptuelle et pratique multi-domaine pour des armées modernes par ailleurs engagées dans une compétition pour l'acquisition ou le maintien d'une autonomie technologique compatible avec les ambitions de leur nation en matière de souveraineté. De nombreux partenaires européens au sein de l'OTAN paraissent vulnérables aux

²⁷⁶ Il n'est pas inutile de se reporter à la formulation officielle du Pentagone relative à ses objectifs en matière de développement du niveau d'interopérabilité entre les forces américaines et les forces des alliés et partenaires : « Joint Chiefs of Staff, J7–Joint Force Development: « *Allies and Partners Force Development: Provides direct collaboration and integration throughout the spectrum of joint force development and design in order to allow the Joint Staff, its Allies and partners invest in required initiatives to ensure continued, interoperable and seamless operations together to meet objectives in the National Military Strategy* ». NATO: Combined Joint/NATO Warfare Development: « *Provide JS positions on NATO warfare development to support CJCS NATO engagements and lead the planning, design, and execution of VCJCS events with NATO Supreme Allied Commander Transformation (SACT). Connect the priorities of their engagements with J-7 priorities in joint force development and design and facilitate the necessary leadership and staff interaction with ACT to create combined Joint/NATO warfare development effects that result in complementary threat-informed, concept-driven capability development* ».

aides américaines en ce domaine qui constituent désormais un des piliers de la nouvelle stratégie de défense cyber²⁷⁷. Toutefois, le niveau d'interopérabilité en la matière pourrait être contraint dans la mesure où les États-Unis ont besoin de garantir la protection de leurs propres systèmes et ne peuvent donc partager les éléments essentiels constitutifs de leur supériorité²⁷⁸. Il y a là une opportunité pour la France, et certains de ses partenaires, d'offrir un modèle complémentaire et compatible qui permette de sauvegarder les compétences nationales.

B. Équipements et matériels

Le Pentagone affiche sa volonté d'améliorer le niveau de standardisation des équipements, matériels et procédures au sein de l'OTAN, prioritairement, afin de crédibiliser la force conjointe des États membres. Pour cela, sur l'échelle du niveau de convergence des modèles, il s'agirait d'accroître le niveau d'interopérabilité (sur tout le spectre), de pousser à l'interchangeabilité de certains équipements (effort sur les munitions par exemple, déjà engagé)²⁷⁹ et, dans certains cas, d'aller jusqu'à la mise en commun (« *commonality* »). En conséquence, une nouvelle offensive américaine sous la forme de pressions politique, économique, technologique et commerciale qui viserait à faire converger modèles de force et équipements, avec pour référence le modèle américain, semble probable. Toutefois, face à l'ampleur des défis à relever en matière de production d'armements, la logique du partage du fardeau conserve toute sa pertinence et pourrait permettre aux alliés européens d'accroître leur poids relatif au sein de l'Alliance et d'utilement concurrencer les capacités de production américaines. Le débat a d'ores et déjà lieu à Washington où quelques voix s'élèvent pour appeler à un positionnement pragmatique²⁸⁰ qui impliquerait quelques concessions de la part de Washington²⁸¹.

C. Formation

Dans ce domaine, l'exemple ukrainien pourrait servir de modèle-étalon²⁸² et justifier l'accélération des efforts entrepris ces dernières décennies afin de garantir via la formation commune

²⁷⁷ Voir à ce sujet l'audition du commandant de la cyberdéfense, général Aymeric Bonnemaïson, Assemblée nationale, 7 décembre 2022 – <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/defense/actualites/conflit-ukrainien-audition-du-commandant-de-la-cyberdefense>

²⁷⁸ In Lubjana Beshaj, Samuel Crislip, Travis Russell, « The Quantum Internet: How DOD Can Prepare », *Joint Force Quarterly*, 105, 2nd Quarter, April 2022. « A quantum Internet is especially applicable to the cyber domain, as it requires many of the current physical components of the Internet—while necessitating an expansion of many of those assets and an inclusion of new technologies. As DOD and the U.S. Government invest in developing a quantum Internet or securing their access to it, they will witness a growth in their cyber domain capabilities, which, due to the interwoven nature of MDO/ADO, will translate to gains in the other warfighting domains ».

²⁷⁹ John A. Tirpak, « US and Partners Now Moving Toward Interchangeable—Not Just Interoperable—Weapons », *Air&Space Forces Magazine*, 30 septembre 2022.

²⁸⁰ *Transforming European Defense Project*, CSIS, 26 juin 2023. <https://www.csis.org/events/transforming-european-defense-report-launch>

²⁸¹ Steff Chavez, « Munitions put into focus as stockpiles dwindle », *Financial Times*, 19 juillet 2023 : « Max Bergmann, Director Europe, Russia and Eurasia Program, CSIS, déclare que : « Les États-Unis ont toujours recherché à maintenir leur domination en matière de production d'armement en corrélant la viabilité de l'Article 5 à l'achat de matériels américains »... « Bergmann recommande que « les États-Unis signalent à leurs alliés européens » que « une base industrielle de défense européenne solide est importante » et « relâchent la pression en matière d'exportations d'armement, en particulier si l'Europe dispose de compétiteurs capables. » On notera qu'en matière de C2-SIC de telles adaptations existent déjà au travers du principe de fédération des réseaux du *Federated Mission Networking-FMN* (réseaux nationaux et interfaces communes).

²⁸² Gary D. Espinas, Tigran Mikaelian, and Michael McCarthy, « Building Institutional Capacity in the Ukrainian Armed Forces: Sustainment Planning for U.S.-Provided Equipment », *JFQ*, 104, 1st Quarter, January 2022 : « Over a 3-year period (2017–2019), a combined team from U.S. European Command (USEUCOM) and the Institute for Security Governance (ISG)

une interopérabilité plus achevée. Les enseignements tirés de l'assistance fournie aux armées de ce pays et, plus largement, à son secteur de la sécurité-défense, permettraient de fixer un cadre de référence et de disséminer les méthodes, modèles et exercices à des fins d'uniformisation, *a minima* de convergence et similitude des actions de formation, voire d'entraînement.

3.3.2. De nouveaux « chantiers » ?

L'annexion de la Crimée en 2014 avait ébranlé une première fois la communauté stratégique américaine et enclenché au sein des armées une mécanique d'analyse et d'adaptation aux nouvelles menaces. Le choc de février 2022 concomitamment à l'accroissement des tensions avec la Chine réorientée et accélère les processus en cours. Parmi les réflexions et évolutions identifiées ou prévisibles, on relèvera :

A. Le modèle de la « All-volunteer Force » est-il toujours crédible ?

Le questionnement sur la nécessité à terme du recours à une forme de conscription partielle pour faire face au défi du « retour » de la guerre conventionnelle impliquant le déploiement de forces massives ne fait pas à ce jour l'objet d'un débat public. Toutefois, ayant été ouvert par des chercheurs reconnus et mandatés par l'US Army²⁸³, il mérite (et obtient) notre attention²⁸⁴. L'équation est d'autant plus compliquée que les forces américaines peinent à recruter, ce depuis plusieurs années, et malgré des efforts, notamment financiers, considérables. Ces difficultés, lues au travers du prisme ukrainien, prennent alors une autre dimension et amènent les autorités à se poser la question suivante : jusqu'à quel point la supériorité technico-opérationnelle du modèle américain peut-elle compenser un défaut de « masse » ? L'avenir le dira, peut-être. Quoiqu'il en soit, il s'agit là d'un paramètre clé qui transparaît peu dans les débats ouverts aujourd'hui, et pour cause, mais dont on connaît le poids dans toute conception et viabilisation d'un modèle de force. Pour l'heure, rien ne change véritablement ; la préoccupation sous-jacente n'en est pas moins fondamentale.

B. Stratégie et posture de force : un dispositif obsolète ?

« Les forces américaines sont à un point d'inflexion », tel est le mantra du Pentagone, repris par la Rand Corporation dans son dernier rapport de réflexion stratégique sur la préparation de l'avenir, *Inflexion Point* (voir note supra). Les auteurs verbalisent les interrogations du leadership militaire en matière de pertinence de la posture de force en Europe et en Indopacifique pour sortir de l'impasse de la *Global Posture Review* de l'administration Biden qui a déçu la plupart des observateurs. Le rapport, dont l'approche stratégique est résumée par la formule « *Defense without Dominance* », fait un double constat : la vulnérabilité croissante des bases américaines en raison du développement des capacités de ciblage et de frappe dans la

worked closely with their Ukrainian counterparts to establish a simple but effective sustainment planning process, which provides comprehensive upkeep for U.S.-provided equipment. The 2019 DOD Sustainment Train, Advise, and Assist of Foreign Forces Award [...] acknowledges that institutional capacity-building is a critical and effective security cooperation tool that DOD can employ to improve the capabilities of our strategic partners while meeting our own national security objectives ».

²⁸³ Voir les conclusions du rapport présentées in Katie Crombe, John A. Nagl, « A Call to Action: Lessons from Ukraine for the Future Force », op. cit., p. 47.

²⁸⁴ Le général Pierre Schill, CEMAT, a partagé ses réflexions sur le sujet, le 24 septembre 2023 : https://www.linkedin.com/posts/pierre-schill_a-call-to-action-lessons-from-ukraine-for-activity-7110656282600042498-Skx8?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

profondeur des adversaires, en particulier dans le cas chinois ; la faiblesse relative de la force de frappe immédiate des unités américaines pré-positionnées. Il recommande donc le durcissement des installations et leur réorganisation ainsi que la montée en puissance de certaines unités capables d’agir au plus vite, sans phase de mobilisation outre-Atlantique²⁸⁵. Ces recommandations pourraient avoir un impact sur la mobilité, les infrastructures, les capacités logistiques ou encore les dispositifs C4ISR en Europe, pour tous les alliés et partenaires²⁸⁶.

C. Repérer, cibler et frapper toujours plus loin (et plus vite) : le Deep Sensing

La préoccupation du Pentagone et des *Services* est évidente : le rattrapage technologique effectué par les puissances rivales en matière de détection et de frappe à distance entame l’un des facteurs de supériorité majeurs des forces américaines. Il s’agit donc d’aller encore plus loin, et plus vite, pour localiser, cibler, et détruire²⁸⁷. Pour cela, les *Services* semblent déterminés à accélérer leurs recherches en matière de détection dans le but de rendre le champ de bataille toujours plus transparent, bien au-delà de l’horizon tactique. Comme toujours, des investissements massifs américains dans ces technologies mobilisant l’intelligence artificielle et la physique quantique présentent le risque de créer à terme un effet de décrochage technologique en Europe et, par voie de conséquence, une dépendance informationnelle, matérielle et décisionnelle.

²⁸⁵ *Inflection Point*, p. ix et x.

²⁸⁶ On notera qu’elles s’inscrivent parfaitement dans les travaux en cours, notamment ceux menés par l’Air Force au travers de son programme *Agile Combat Employment* (ACE) qui vise à réduire la vulnérabilité des forces aériennes par la dispersion et la mise en réseau de bases plus réduites et mieux protégées, et par un C2 qui permette une plus grande réactivité.

²⁸⁷ Mark Pomerleau, « Army realigns funding for TITAN, its next-generation ground station for deep sensing », *DefenseScoop*, 3 avril 2023. La Secrétaire à l’Army, Christine Wormuth, a présenté les programmes de ce *Service* qui sont conçus pour traiter des données en grande quantité et à grande vitesse, et ensuite les intégrer au C4ISR *Multi-Domain* et *All-Domain*, afin de permettre ciblage et frappe dans la profondeur opérative voire stratégique : « *We’ve got to be able to collect and analyze unprecedented quantities of raw data from many different sources.* » « *The thinking may be best encapsulated by the Pentagon’s Joint All-Domain Command and Control initiative, or JADC2, which envisions a seamlessly linked military, with information securely flowing to and from land, air, sea, space and cyberspace* ».

Annexe 1 AIDE AMÉRICAINE À L'UKRAINE

Même si l'Ukraine bénéficie du programme IMET et de crédits FMF depuis 1992, les États-Unis ont commencé à développer la coopération de sécurité à la suite de l'intervention russe dans le Donbass et en Crimée en 2014. Sur la base du partenariat stratégique révisé en 2008, les activités du DoD consistaient à :

- ▶ Conseiller le gouvernement ukrainien dans les réformes de sa politique de défense et de ses concepts de sécurité ;
- ▶ Participer à l'entraînement de bataillons ukrainiens (*Operation Fearless Guardian*), au centre de Yavoriv à partir de 2015²⁸⁸ ;
- ▶ Fournir des équipements militaires « défensifs » (comprenant surtout du matériel médical et de protection, des radars, mais aussi des UAV, des navires de patrouille ou des Humwee²⁸⁹). La fourniture de systèmes « létaux » n'est autorisée qu'en 2018, par l'Administration Trump²⁹⁰.

Le montant de l'aide de sécurité commence à augmenter en 2016, avec la création de l'*Ukraine Security Assistance Initiative* (dans le budget de la défense), pour laquelle le Congrès autorise 850 millions jusqu'en 2019.

Lors de la montée en puissance de la crise à partir de l'été 2021, les États-Unis ont commencé à augmenter progressivement leur aide, d'abord au travers de l'USAI, qui permet au DoD d'acheter des matériels pour l'Ukraine :

- ▶ En 2022, le DoD a fourni 6,3 Mds \$ d'aide en 7 tranches, de mars à novembre²⁹¹ ;
- ▶ En 2023, le DoD a engagé 12,1 Mds \$, en 8 tranches (jusqu'en juin).

L'augmentation des crédits s'est accompagnée d'une accélération des livraisons d'armes²⁹², qui restent relativement longues par l'USAI. Une réduction considérable des délais est permise

²⁸⁸ Rudy Weisz, « Ukraine Doesn't Need U.S. Contractors », War on the Rocks, July 3, 2023. <https://warontherocks.com/2023/07/ukraine-doesnt-need-u-s-contractors/> La dernière unité de la 53rd Infantry Brigade Combat Team, chargée de l'entraînement, est retirée d'Ukraine début février 2022, mais poursuit ensuite ses activités en Pologne.

²⁸⁹ Ryan Browne, Holmes Lybrand, « Fact-checking Trump's claim that Obama gave Ukraine 'pillows and sheets' », CNN, September 26, 2019. <https://edition.cnn.com/2019/09/26/politics/donald-trump-barack-obama-ukraine-military-aid-sheets-pillows-fact-check/index.html>

²⁹⁰ Le président Trump utilise toutefois les promesses d'aide comme instrument de pression sur le gouvernement ukrainien, si bien que les crédits sont bloqués en 2019. Les premiers missiles Javelin livrés en 2018 doivent en outre rester stockés à l'ouest de l'Ukraine, dans une fonction strictement « dissuasive ». Robert Burns, Aamer Madhani, Hope Yen, « AP Fact Check: Trump distorts Obama-Biden aid to Ukraine », Associated Press, March 28, 2022. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-europe-donald-trump-ap-fact-check-barack-obama-981ef7feb11053c1340a9d028d6f357b>

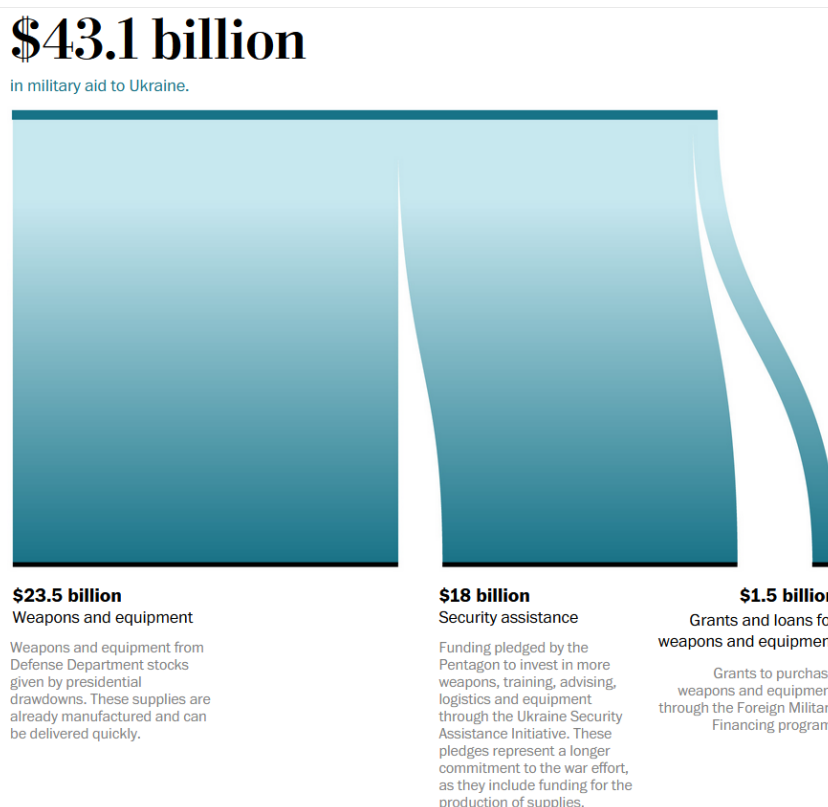
²⁹¹ Voir : Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *Ukraine Security Assistance Initiative (USAI) Announcements*, US Department of Defense, [09 10 2023]. https://comptroller.defense.gov/Budget-Execution/USAI_Announcements/

²⁹² Karoun Demirjian, Alex Horton, « As war loomed, U.S. armed Ukraine to hit Russian aircraft, tanks and prep for urban combat, declassified shipment list shows », *The Washington Post*, March 5, 2022. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/03/04/us-weapons-ukraine/>

par le recours à la procédure de Décision présidentielle (*Presidential Decision Authority* – PDA), grâce à laquelle le DoD peut fournir des matériels prélevés sur ses stocks, sans attendre une autorisation du Congrès. La première utilisation de la PDA pour l’Ukraine remonte au 27 août 2021 (60 millions) ; la 47^e a été annoncée le 21 septembre 2023 (325 millions \$).

- ▶ En temps normal, la PDA est limitée à 100 millions \$ par an²⁹³ ; elle a été portée exceptionnellement à 11 Mds \$ pour 2022 ; puis 14,5 Mds pour l’année 2023²⁹⁴.
- ▶ Il ne s’agit pas de crédits finançant de l’aide, mais de plafond de valeur de matériels fournis²⁹⁵.
- ▶ Le DoD se voit ensuite attribuer des crédits pour acquérir les matériels de remplacement de ceux qu’il a livrés.
- ▶ Les systèmes fournis, qui doivent être opérationnels (ou au moins en bonne condition), sont généralement accompagnés d’une formation à l’emploi et à l’entretien²⁹⁶.

Depuis 2021, le montant total des équipements livrés par ce moyen s’élève à 24,7 Mds \$²⁹⁷.



Source : Ruby Mellen, Artur Galocha « A look at the amount of U.S. spending powering Ukraine’s defense », *The Washington Post*, August 10, 2023.

²⁹³ FAA, section 506(a)(1). Ce plafond concerne les transferts réalisés en réponse à une situation critique imprévue.

²⁹⁴ Max Bergmann, « U.S. Security Assistance to Ukraine is Going to Get Complicated », *War on the Rocks*, March 3, 2023. <https://warontherocks.com/2023/03/u-s-security-assistance-to-ukraine-is-going-to-get-complicated/>

²⁹⁵ Ainsi à l’été 2023, le DoD a annoncé avoir surévalué les équipements fournis jusque-là de 6,2 Mds, ce qui lui a permis de prolonger les livraisons, alors que le plafond était presque atteint.

²⁹⁶ *DSCA Handbook for Foreign Assistance Act Drawdown of Defense Articles and Services*, June 2004, p. 14.

²⁹⁷ Christina L. Arabia, Andrew S. Bowen, *U.S. Security Assistance to Ukraine*, In Focus, Congressional Research Service, October 2023.

En octobre 2023, le DoD estime disposer encore de 5,4 Mds \$ pour le début de l'année fiscale 2024²⁹⁸. Mais, le Pentagone n'avait pas demandé d'augmentation des crédits USAI (300 millions), ni de crédits spécifiques pour l'Ukraine dans sa requête 2024. L'Administration a en effet choisi de compter sur des crédits supplémentaires exceptionnels, qui englobent d'autres programmes (notamment en faveur de Taïwan et de la sécurité de la frontière américaine), mais dont plus de la moitié serait consacrée à l'Ukraine (24 Mds sur 40 Mds). Sur ce montant, le DoD disposerait de 10,5 Mds répartis ainsi :

- ▶ 5 Mds \$ d'aide au titre de l'USAI ;
- ▶ 1 Md \$ au titre du *Foreign Military Financing* ;
- ▶ Et 4,5 Mds \$ pour la reconstitution des stocks.

Le texte demandait également le relèvement du plafond du PDA à 1,1 Md \$.

Le choix de cette méthode de financement est toutefois problématique, car l'opposition déterminée du *Freedom caucus* de la Chambre suffit à bloquer une nouvelle fois le processus de vote du budget fédéral et retarde l'adoption des crédits d'urgence. Cependant, la crise pourrait conduire la majorité des parlementaires favorables au soutien, à voter une aide spéciale pour 2024 bien plus élevée que le projet présidentiel²⁹⁹. Cette question reste donc en suspens, probablement jusqu'à la résolution de la crise budgétaire.

²⁹⁸ L'ensemble des crédits USAI est épuisé. Todd Lopez, « Continued Support to Ukraine, Replenishing Military Stocks: Priorities for Department », *DoD News*, October 3, 2023. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3547168/continued-support-to-ukraine-replenishing-military-stocks-priorities-for-depart/>

²⁹⁹ Kevin Liptak, MJ Lee, Alex Marquardt, Natasha Bertrand, « Biden searches for ways to keep aid flowing to Ukraine with only weeks remaining before funding runs out », *CNN*, October 4, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/10/04/politics/ukraine-funding-house-speaker-race/index.html>

Annexe 2 **JOINT CONCEPT FOR COMPETING**

La parution, en février dernier, du *Joint Concept for Competing* (JCC) est éclairante. Certes, les travaux qui ont abouti à ce document ont été commandités par le général Milley, CJCS, en 2020. Pour autant, la pertinence chronologique et conceptuelle du document au regard de l'évolution de la situation internationale est manifeste. Le JCC tire clairement des enseignements et conclusions du conflit en cours dont les points clés à retenir sont :

- ➔ La focalisation actuelle de la Joint Force (JF) sur le « *warfighting* » est excessive et facteur de myopie stratégique ;
- ➔ Plutôt que la dissuasion ou la victoire, il faut rechercher le « progrès stratégique » dans la durée (« *persistent strategic progress* ») ;
- ➔ Les adversaires emploient tous les moyens possibles non pour faire la guerre, même si, à l'évidence, elle n'est pas exclue, mais pour atteindre leurs objectifs politico-stratégiques en l'évitant (« *conflict without combat* ») ;
- ➔ La JF doit donc développer un état d'esprit compétitif ainsi que des méthodes adaptées dans le but d'obtenir des avantages, de renforcer son influence et d'exploiter ses atouts (« *leverage* »). L'idée maîtresse consiste à mettre en œuvre l'« *integrated campaigning* », en miroir de l'*integrated deterrence*, en s'adaptant à la réalité des différentes régions du monde, en évitant un focus exclusif sur le conflit majeur face à la Russie ou à la Chine, et en identifiant tous les espaces (thématiques et géographiques) de compétition à investir et où manœuvrer activement (face par exemple au renforcement de l'influence russe ou chinoise en Afrique, au Moyen-Orient, etc.). Il s'agit donc fondamentalement de mieux utiliser des moyens militaires à des fins non militaires, au profit de la puissance américaine, en collaboration étroite avec l'interagences, et en coordination avec alliés et partenaires. Le JCC intègre ainsi dans son approche théorique la doctrine de la guerre irrégulière, dont il élargit le champ d'application, que nombre d'experts considèrent sous-employée.

Annexe 3 PROXY WARFARE

La communauté stratégique américaine est quelque peu agitée par le débat sur le concept de “*proxy warfare*” appliqué au conflit en Ukraine.

Si l’Administration et une partie des experts rejettent la validité de ce concept rapportée à l’action américaine au profit de l’Ukraine face à l’agression russe, certains analystes, parmi lesquels des personnalités reconnues, estiment qu’il constitue une clé de lecture de la stratégie américaine actuelle, et offre en outre quelques perspectives pour d’éventuelles futures applications. En particulier, ils s’intéressent à la manière dont les États-Unis pourraient développer leurs compétences afin d’éviter l’affrontement direct avec un rival stratégique et mobiliser des États alliés ou partenaires pour agir en “première ligne”.

On notera d’ailleurs que dès septembre 2021, Frank Hoffman et Andrew Orner s’interrogeaient sur la pertinence d’une approche indirecte appuyée sur la conduite d’une “guerre par procuration”, constatant que les principaux rivaux des États-Unis disposaient des outils pratiques et théoriques pour la mettre en œuvre³⁰⁰.

Lorsque l’offensive russe fut déclenchée en février 2022, c’est assez spontanément que le débat ressurgit, selon les considérations suivantes :

- Notion définitionnelle : une “*proxy war*” implique le parrainage d’acteurs par un acteur extérieur à des fins d’influence sur l’issue d’un conflit au bénéfice des intérêts stratégiques de l’acteur extérieur³⁰¹.
- Pour les uns, dont Lawrence Freedman, le concept n’est pas clairement défini et ne saurait s’appliquer au conflit en cours dans la mesure où États-Unis et Russie ne sont pas eux-mêmes en conflit. Il en donne toutefois une définition assez éclairante : « *The basic idea is that you get someone else to do your fighting for you* »³⁰².
- Pour d’autres, la guerre en Ukraine est une guerre par procuration pour les États-Unis car :
 - ⇒ Au vu des risques pour l’OTAN et les États-Unis, l’Ukraine est un client idéal pour une guerre par procuration qui se caractérise par la fourniture d’une aide multisectorielle d’envergure sans engagement militaire direct, dans une logique de recherche du meilleur rapport coût/efficacité (épuisement de la Russie comme finalité)³⁰³.

³⁰⁰ Frank Hoffman et Andrew Orner, « The return of great-power proxy wars », *War on the Rocks*, 2 septembre 2021. <https://warontherocks.com/2021/09/the-return-of-great-power-proxy-wars/>

³⁰¹ Ibid. p. 1.

³⁰² Rapporté par Karen DeYoung, « An intellectual battle rages: Is the U.S. in a proxy war with Russia? », *Washington Post*, 18 avril 2023. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/18/russia-ukraine-war-us-involvement-leaked-documents/>

³⁰³ Monica Duffy Toft, « The US isn’t at war with Russia, technically – but its support for Ukraine offers a classic case of a proxy war », *The Conversation*, 20 octobre 2022, mis à jour le 21 octobre 2022. <https://theconversation.com/the-us-isnt-at-war-with-russia-technically-but-its-support-for-ukraine-offers-a-classic-case-of-a-proxy-war-192064>

- ⇒ C'est une manière de s'attaquer indirectement à un rival stratégique et de lui infliger des coups qui contribueront à l'affaiblir (« *Russia is the target of one of the most ruthlessly effective proxy wars in modern history* ». « *The key to the strategy is to find a committed local partner — a proxy willing to do the killing and dying — and then load it up with the arms, money and intelligence needed to inflict shattering blows on a vulnerable rival...That's just what Washington and its allies are doing to Russia today.* »)³⁰⁴

Il ressort des arguments avancés par les uns et les au

tres que la divergence porte essentiellement sur le caractère délibéré ou pas de la stratégie américaine. Les premiers estiment que ce schéma conceptuel ne s'applique pas à la situation car les États-Unis ne font que réagir après une agression, les autres considèrent que l'envergure du soutien et certains des objectifs affichés témoignent bien d'une logique de guerre par procuration.

³⁰⁴ Hal Brands, « Russia Is Right: The U.S. Is Waging a Proxy War in Ukraine », *Bloomberg.com*, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2022-05-10/russia-ukraine-war-putin-s-right-that-u-s-is-waging-a-proxy-war#xj4y7vzkg>. On notera que Hal Brands a atténué ultérieurement son propos dont la vigueur avait choqué l'Administration.