

# Défense ukrainienne : une réforme difficile face à des défis multiples



**Isabelle FACON**

Mai 2017

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

*Note réalisée dans le cadre de l'« Observatoire Russie, Caucase et Europe orientale », avec le soutien de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), ministère de la Défense*

ISBN : 978-2-36567-708-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2017

Couverture : Soldats ukrainiens en répétition d'une parade à Kiev (22 août 2016)

© Vitaliy Holovin/Shutterstock.com

### **Comment citer cette publication :**

Isabelle Facon, « Défense ukrainienne : une réforme difficile face à des défis multiples », *Russie.Nei.Visions*, n° 101, Ifri, mai 2017.

### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

### **Ifri-Bruxelles**

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : [bruxelles@ifri.org](mailto:bruxelles@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# ***Russie.Nei.Visions***

*Russie.Nei.Visions* est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques que politiques et économiques.

## **Auteur**

Isabelle Facon est Maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), où elle travaille sur les politiques de sécurité et de défense russes. Elle est Maître de conférences à l'École polytechnique, où elle dirige le séminaire « Géopolitique de l'Eurasie ». Elle est également membre du comité de rédaction de la revue *Défense nationale* et du conseil scientifique de la revue en ligne *Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies*.

# Résumé

Le conflit avec la Russie a mis en évidence l'état catastrophique de l'appareil de défense ukrainien. Trois ans après la « Révolution de la dignité », dans un contexte de guerre, d'importantes transformations ont été lancées dans l'armée. De nouveaux documents stratégiques ont été publiés qui témoignent de la complexité des enjeux pesant sur la sécurité nationale de l'Ukraine. À la pression de l'OTAN (dont le gouvernement ukrainien souhaite appliquer les standards dans la modernisation des forces nationales et la constitution de nouvelles capacités de défense) s'ajoute celle de la société civile, qui s'illustre de diverses manières (rôle des volontaires, soutien d'ONG à l'armée et à sa réforme, etc.). Cependant, la réforme militaire pâtit encore de multiples contraintes liées à l'état des ressources disponibles, mais aussi aux résistances de différents acteurs nationaux et aux conflits interinstitutionnels.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>LA RÉFORME MILITAIRE, UN IMPÉRATIF DANS UN CONTEXTE DE GUERRE.....</b>	<b>7</b>
<b>Le conflit, moteur de transformations .....</b>	<b>7</b>
<b>Les grandes orientations de la réforme de la défense.....</b>	<b>10</b>
<b>Promotion des réformes : une mobilisation tous azimuts pour faire bouger les institutions .....</b>	<b>13</b>
<b>ESPOIRS DÉÇUS, PRESSIONS AMICALES, NOUVELLES ATTENTES : LA RELATION AVEC L'OTAN COMME VECTEUR DE RÉFORME.....</b>	<b>16</b>
<b>Une relation politique ambiguë .....</b>	<b>16</b>
<b>Le faible impact structurel des coopérations avec l'OTAN .....</b>	<b>17</b>
<b>Après le coup de fouet russe : volontarisme de l'OTAN, réalisme de Kiev .....</b>	<b>18</b>
<b>LA RÉFORME N'EST PAS UN LONG FLEUVE TRANQUILLE.....</b>	<b>22</b>
<b>Résistance du système militaire.....</b>	<b>22</b>
<b>Conflits interinstitutionnels .....</b>	<b>24</b>
<b>Quel contrôle sur les bataillons de volontaires ? .....</b>	<b>25</b>
<b>Une base économique et industrielle contrainte.....</b>	<b>28</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>31</b>

# Introduction

Le conflit avec la Russie a soumis l'Ukraine – tant la société que ses forces armées – à un choc révélateur quant à l'état de son appareil de défense : les autorités ont constaté qu'elles étaient dépourvues d'options militaires pour s'opposer aux processus qui ont conduit à l'annexion de la Crimée par la Russie. Quelques semaines plus tard, l'armée régulière ukrainienne, en dehors de quelques unités relevant des forces spéciales et des troupes aéroportées<sup>1</sup>, s'est retrouvée impuissante devant la situation dans le Donbass. De l'aveu même des officiels, en mars 2014, seuls 6 000 des 140 000 hommes que comptait l'armée étaient aptes au combat<sup>2</sup> ; de nombreux soldats désertaient ; la logistique était complètement désorganisée ; l'unité du commandement faisait défaut ; les communications n'étaient pas sécurisées ; l'aide d'urgence aux blessés n'était pas assurée. Seul l'engagement des bataillons de volontaires a permis de tenir le front en attendant la réorganisation et de la consolidation des forces régulières – un symptôme cuisant du fait que « la police et l'armée ukrainiennes seules étaient incapables de protéger la souveraineté de l'État<sup>3</sup> ».

Quels sont les facteurs qui expliquent cette incapacité ? Il était notoire que l'armée ukrainienne était sous-financée, mal équipée, et que les autorités politiques, soucieuses de leur maintien au pouvoir, réservaient un traitement privilégié aux services de sécurité intérieure<sup>4</sup>. Minée par la corruption, mal entraînée, l'armée était aussi tiraillée, autant que le reste du pays, sur l'orientation géopolitique de l'Ukraine, entre Europe et Russie. De fait, le conflit a révélé des failles dans la loyauté d'une partie de l'armée. Les réformes entreprises après l'indépendance en 1991 s'étaient pour l'essentiel limitées à une réduction d'effectifs – un vaste chantier en soi, puisque l'Ukraine avait hérité de 40 % des personnels de l'ancienne Armée

---

1. Entretien avec un expert des questions de défense, 28 novembre 2016. NB : tous les entretiens cités ici se sont tenus à Kiev, avec des personnes de citoyenneté ukrainienne, sauf mention contraire.

2. L'évaluation provient de l'ancien ministre de la Défense, Ihor Tenyuk. Lire R. Saint-Pierre, « L'expertise canadienne au service de l'armée ukrainienne », Radio Canada, 17 février 2016, <http://ici.radio-canada.ca>.

3. « Ukraine's Volunteer Battalions: The New Model Army », Ukrinform, 3 novembre 2014.

4. Selon un diplomate étranger, ce serait d'ailleurs toujours le cas – l'armée étant vue comme moins fiable et moins utile dans cette perspective (entretien, 1<sup>er</sup> décembre 2016).

rouge<sup>5</sup>. L'instabilité permanente du contexte politique interne et géopolitique de l'Ukraine a empêché l'élaboration d'une vision stratégique orientant la restructuration du secteur de la défense. En 2014, une des priorités du gouvernement issu de ce qui a été appelé la « Révolution de la dignité » fut donc de « réinventer » l'armée ukrainienne<sup>6</sup>.

Près de trois ans après son début, le conflit a imposé des transformations dans l'armée et suscité un fort intérêt pour le sujet, tant dans la classe politique que dans la société civile ukrainienne. Observateurs ukrainiens et internationaux convergent pour constater que la condition des forces ukrainiennes s'est d'ores et déjà améliorée. Tandis que Kiev se félicite de ce que l'armée nationale a su contenir les avancées des séparatistes soutenus par la Russie<sup>7</sup>, même les experts militaires ukrainiens les plus sceptiques admettent que la situation de l'armée a « partiellement évolué dans le cadre des opérations de combat dans le Donbass. L'Ukraine s'est finalement décidée à créer une armée et d'autres formations armées destinées à la guerre » et non uniquement à la dilapidation de ressources de l'État<sup>8</sup>.

Toutefois, les avis divergent quant à la profondeur des changements engagés depuis 2014. Le gouvernement ukrainien essuie de constantes critiques de l'opposition, de la population et de la communauté internationale quant aux lenteurs et insuffisances des diverses réformes entreprises après Maïdan. Dans quelle mesure ces reproches sont-ils valables pour le secteur de la défense ? Prioritaire dans le discours du pouvoir ukrainien, la réforme militaire est un sujet très sensible. Il en résulte une grande incertitude quant à la fiabilité des sources et des témoignages et quant à l'objectivité des analyses. Cette réforme se déroule sur fond de guerre et de bouleversements institutionnels qui de surcroît impliquent des acteurs internationaux engagés dans l'assistance militaire<sup>9</sup>. La présente note analyse les principaux enjeux de la redéfinition en cours de la défense ukrainienne et le contexte politique dans lequel elle s'inscrit.

---

5. M. Bugriy et H. Maksak, « The Initial Situation Before Conducting SSR in the Ukraine », in R. Ondrejcsak (dir.), *Security Sector Reform, Global Case Studies*, CENAA, Bratislava, 2016, p. 65.

6. Pour reprendre le terme de l'ambassadeur d'Ukraine au Canada commentant la formation apportée par 200 instructeurs canadiens aux forces ukrainiennes (lire R. Saint-Pierre, « L'expertise canadienne au service de l'armée ukrainienne », *op. cit.* [2]).

7. Intervention d'un haut responsable politique ukrainien, mars 2016.

8. D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraine : 7 chagov k pobede » [La réforme militaire en Ukraine : 7 pas vers la victoire], 17 septembre 2014, Informacionnoe soprotyvlenie, <http://sprotiv.info>. Le lieutenant-colonel Tymtchouk est membre du Bureau militaire du Front populaire.

9. Un autre problème méthodologique réside dans le manque de cohérence des données chiffrées disponibles.

# La réforme militaire, un impératif dans un contexte de guerre

Le choc du conflit avec la Russie a provoqué une prise de conscience aiguë de la nécessité de reconstruire intégralement l'appareil de défense. Comme le souligne une personnalité fortement impliquée dans l'effort de transformation de l'armée post-Maïdan, la priorisation de ce volet essentiel de la réforme en Ukraine est dictée par le fait que « nous avons failli perdre notre pays<sup>10</sup> ». De ce point de vue, affirment certains observateurs avertis, le conflit a été un « facteur positif dans des circonstances globalement négatives<sup>11</sup> ».

## Le conflit, moteur de transformation

Une première urgence a résidé dans le besoin de mobiliser suffisamment de personnels pour les besoins de l'« opération antiterroriste » (ATO). Le gouvernement s'est appuyé sur six campagnes de mobilisation partielle (plus de 200 000 personnes<sup>12</sup>) en 2014 et 2015, qui ont cependant été marquées par de nombreuses désertions. Des experts ont regretté que les autorités aient eu recours dans certains cas à la contrainte et que de nombreux mobilisés soient partis au front sans entraînement de base<sup>13</sup>. Ce contexte a encouragé l'utilisation des bataillons de défense territoriale<sup>14</sup> dans la zone ATO – non sans difficultés (manque d'expérience, problèmes de discipline...) – , mais aussi l'acceptation par les autorités de la présence de bataillons de volontaires sur le front dès avril 2014. Ces derniers

---

10. R. Rahemtulla, « Ukraine Defense Reform Leader “Could Write Book on How to Sabotage Change” », *Kyiv Post*, 1<sup>er</sup> novembre 2016, [www.kyivpost.com](http://www.kyivpost.com). Il s'agit d'A. Zagorodnyuk, personnalité issue de la société civile qui dirige, au ministère de la Défense, le Bureau des projets de réforme. Il représente le mouvement des volontaires issu de la « Révolution de la dignité », qui incarne la volonté de la population de peser activement sur le gouvernement et obtenir de lui qu'il conduise les réformes promises.

11. Entretien avec un politologue ukrainien, 29 novembre 2016.

12. Ministry of Defence of Ukraine, *White Book 2015*, p. 10, [www.mil.gov.ua](http://www.mil.gov.ua).

13. S. Mel'nik, « Vozmožen li v Ukraine perehod na kontraktnuï armiû » [Le passage à une armée d'engagés sur contrat est-il possible en Ukraine], *Novoe Vremâ*, 4 août 2015, <http://nv.ua>.

14. Au printemps 2014, l'Ukraine avait commencé à créer une réserve organisée sous la forme de bataillons de défense territoriale – un au minimum dans chaque région – pour la protection de sites sensibles (explication d'un spécialiste des questions de défense, échange courriel, 20 décembre 2016).



n'étaient pas nécessairement mieux entraînés et équipés que les personnels enrôlés dans les forces régulières, mais leur forte motivation faisait la différence. Pour eux, « cet engagement constituait une manière de continuer la Révolution de la dignité<sup>15</sup> » ; « ils ne font pas leur travail, mais leur devoir<sup>16</sup> », expliquent des spécialistes ukrainiens.

Initialement, pour de nombreux Ukrainiens qui aspiraient à combattre, intégrer les bataillons de volontaires était aussi une option plus rapide que la procédure classique de recrutement dans les forces armées régulières (même si, par la suite, la voie institutionnelle de recrutement s'est « rôdée<sup>17</sup> »). D'une manière générale, la conscription demeure plutôt impopulaire, aussi bien auprès de la population que de la classe politique<sup>18</sup>. Ainsi les autorités ukrainiennes misent désormais sur la signature de contrats (dont la durée peut être variable), avec des soldes supérieures pour ceux qui servent en zone ATO. En 2016, 63 500 contrats auraient été signés<sup>19</sup>. En trois ans, l'effectif de l'armée ukrainienne a été considérablement renforcé, passant de 140 000 à 250 000 personnes. La septième campagne de mobilisation prévue pour 2016 a ainsi pu être annulée. L'armée n'envoie en théorie plus de conscrits sur la zone ATO mais uniquement des professionnels et des contractuels. Les bataillons de volontaires ont été formellement réintégrés dans l'armée ou dans la Garde nationale (*voir infra*).

Le conflit a également été l'occasion de mesurer les effets déplorables du manque d'entraînement des forces. Depuis l'indépendance en 1991, le sous-financement de la défense ne permettait que l'entraînement au niveau section/compagnie, et rarement dans des conditions de terrain. Le temps de vol annuel des pilotes était estimé à une quarantaine d'heures, tandis que dans les autres forces l'entraînement était « purement symbolique<sup>20</sup> ». La qualité des réservistes s'est ressentie de cet état de fait, puisque « dans leur majorité, ils n'ont même pas reçu les connaissances et les pratiques de base durant leur service dans l'armée<sup>21</sup> ». De ce point de vue, la zone ATO constitue une véritable « école, une académie pour les forces ukrainiennes<sup>22</sup> », qui y acquièrent une expérience précieuse sur le plan

---

15. Entretien avec un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016.

16. Entretien avec un politologue, 29 novembre 2016.

17. Entretien avec un représentant d'une ONG, 29 novembre 2016.

18. Entretien avec un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016.

19. « Defence Ministry: Over 63,500 Soldiers Sign Contracts for Military Service in 2016 », Ukrainske Radio, 18 novembre 2016, [www.nrcu.gov.ua](http://www.nrcu.gov.ua).

20. D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraïne : 7 chagov k pobede » [Réforme militaire en Ukraine : 7 pas vers la victoire], *op. cit.* [8].

21. *Ibid.*

22. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 28 novembre 2016.

tactique<sup>23</sup>. De nombreux vétérans servent d'instructeurs ou de formateurs aux forces, et certains occupent de hautes fonctions au sein du ministère de la Défense, dans une démarche générale de valorisation de l'expérience opérationnelle prônée par des spécialistes militaires ukrainiens dès la fin de la première année du conflit<sup>24</sup>. La nécessité de disposer de brigades pleinement disponibles et formées au combat est désormais bien comprise, selon un expert ukrainien des questions militaires<sup>25</sup> (selon un autre, une quinzaine de formations répondrait déjà à ces critères).

La formation en cours de forces spéciales (qui devraient compter de 2 000 à 3 000 hommes et disposent d'un commandement distinct) s'inspire de « l'expérience Crimée/Donbass » et des modes opératoires mis en œuvre par les Russes. Ces forces devront mener, entre autres, des opérations dans les domaines informationnels et psychologiques, dont l'importance est soulignée dans la doctrine militaire, et être en mesure d'agir dans la profondeur du territoire de l'adversaire<sup>26</sup>. Sur cet enjeu, les avancées seraient assez rapides, et les autorités militaires – fortement déterminées. Beaucoup estiment en effet que si l'Ukraine avait disposé de telles forces en 2014, elle aurait pu contrarier l'organisation des « terroristes » du Donbass, où les événements auraient alors pris une tournure différente<sup>27</sup>.

Les responsables ukrainiens considèrent que le conflit a illustré les carences de la capacité d'anticipation et les limites d'une action purement réactive. Le gouvernement a donc mis en place un Centre d'analyse situationnelle et un réseau de centres équivalents dans d'autres institutions des secteurs de la sécurité et de la défense, ainsi qu'au niveau des pouvoirs exécutifs régionaux et locaux. En temps normal, ce dispositif a pour fonction principale de collecter et d'analyser l'information en flux continu afin de prévenir l'émergence des crises<sup>28</sup>. Si une crise se déclenche, il assure la coordination des réponses ; en cas de crise de dimension nationale, il assume l'orchestration des moyens et des forces du secteur de sécurité et de défense nécessaires à la normalisation de la situation.

---

23. Entretien avec des représentants du Conseil de sécurité nationale et de défense (CSND), 30 novembre 2016.

24. D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraine: 7 chagov k pobede » [Réforme militaire en Ukraine : 7 pas vers la victoire], *op. cit.* [8] ; entretien avec un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016.

25. Entretiens, 1<sup>er</sup> décembre 2016. L'intégration des bataillons de défense territoriale dans les forces armées a permis d'accroître le nombre de brigades – blindés, artillerie, infanterie (entretien avec un spécialiste militaire *via* courriel, 20 décembre 2016).

26. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 28 novembre 2016.

27. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

28. Idem. Selon le secrétaire du CSND, toutes les administrations publiques régionales disposaient d'un tel centre en août 2016 (site du CSND, 5 août 2016).

Enfin, le conflit a apparemment servi d'aiguillon à l'industrie de défense nationale dans le sens où celle-ci, en dépit de ses nombreux problèmes et blocages, aurait progressé dans un certain nombre de domaines « utiles » par rapport aux enjeux du Donbass – moyens de reconnaissance, moyens d'artillerie, certains types d'armes de précision, moyens anti-drones (guerre électronique), etc.<sup>29</sup>

En tout état de cause, le conflit a eu pour effet majeur d'accroître significativement l'intérêt du pouvoir, des forces politiques et de la société ukrainienne pour la réforme du secteur de la défense, ce qui forme pour l'armée un environnement complètement nouveau après de longues années de négligence et de dégradation.

## Les grandes orientations de la réforme de la défense

Dès le printemps 2014, la coalition « Ukraine européenne » avait promis une réforme des secteurs de la sécurité et de la défense<sup>30</sup>. Le travail en ce sens n'a été véritablement engagé qu'en 2015, avec pour première étape logique une refonte des documents stratégiques : Stratégie de sécurité nationale (mai 2015), Nouvelle doctrine militaire (septembre 2015), Concept de développement du secteur de sécurité et de défense (décembre 2015, sans équivalent antérieur), Bulletin de défense stratégique (sorte de feuille de route pour la réforme du secteur de la défense, adopté en juin 2016 et présenté à l'OTAN lors du sommet de Varsovie). En parallèle, des amendements à la loi sur la défense, ainsi que des lois sur la Garde nationale et sur le régime légal de la loi martiale, ont été adoptés ; une nouvelle loi sur la sécurité nationale est en cours d'élaboration<sup>31</sup>.

Ces documents stratégiques présentent l'évaluation de la situation de sécurité du pays, qui détermine les objectifs de transformation des forces armées. Les deux missions principales de la politique militaire de l'Ukraine sont de repousser l'agression armée de la Russie et de former les conditions favorables à la restauration de l'intégrité territoriale de l'État dans ses frontières internationalement reconnues (la « libération des territoires temporairement occupés<sup>32</sup> »). La précédente doctrine militaire ne

---

29. Entretien avec un spécialiste des questions militaires, 28 novembre 2016 ; avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016.

30. M. Bugriy, « Ukraine's New Concept Paper on Security and Defense Reform », *Eurasia Daily Monitor*, vol. 13, n° 79, 22 avril 2016, <https://jamestown.org>.

31. Conseil de sécurité nationale et de défense (CSND), « Key Findings of the First Stage of Reform of Ukrainian National Security and Defence », non daté, p. 3.

32. Selon les auteurs de la doctrine militaire ; « Voennaâ doktrina Ukrainy: Rossiâ – protivnik » [Doctrine militaire de l'Ukraine : la Russie est l'adversaire], BBC, 25 septembre 2015, [www.bbc.com](http://www.bbc.com).

mentionnait pas d'ennemi. Dans les nouveaux documents, la Russie est désignée comme « l'adversaire militaire » et la doctrine militaire souligne la haute probabilité d'un recours à la force militaire à grande échelle contre l'Ukraine. Ainsi, les principales hypothèses prises en considération dans ce dernier document sont : une agression armée de grande envergure de la Russie contre l'Ukraine, avec opérations terrestres, aérospatiales, navales ; des opérations spéciales, y compris sous couvert d'opérations de maintien de la paix sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU ; le blocus des ports, de la côte ou de l'espace aérien de l'Ukraine ; un conflit armé à l'intérieur du pays initié par Moscou (les experts ukrainiens supposent que la Russie serait tentée de décider d'une « opération de maintien de la paix » en cas d'une déstabilisation en Ukraine liée à l'action de groupes radicaux, tel *Pravyi Sektor*<sup>33</sup>) ; un conflit armé à la frontière ; des actes terroristes et de diversion ; des enlèvements et des meurtres commandités à l'encontre de personnalités publiques, de dirigeants politiques nationaux ou de diplomates étrangers (visant à provoquer une guerre ou des tensions internationales). Tous les scénarios sont envisagés – de la perte de contrôle sur des parties du territoire à la perte totale de souveraineté<sup>34</sup>. Tandis que les forces étaient auparavant déployées principalement dans l'ouest et le centre du pays, la doctrine annonce des déploiements plus équilibrés sur l'ensemble du territoire, qu'impose aussi le renforcement récent de la présence militaire permanente russe aux frontières de l'Ukraine.

Un autre élément clé porte sur la reconnaissance de l'immense asymétrie des moyens militaires entre l'Ukraine et la Russie<sup>35</sup> – toutefois relativisée par le constat que la « guerre hybride » que mène Moscou dans le Donbass ne comporte qu'un « facteur militaire limité ». Le caractère composite de la menace russe fait ainsi qu'« elle n'est pas uniquement un problème pour l'État-major ou pour le renseignement<sup>36</sup> ». Ce constat impose une meilleure coordination et une interaction horizontale plus poussée entre les institutions de l'État concernées. Une autre réponse à ce complexe « défi russe » semble résider dans la consolidation d'une forme de culture de la résistance, fondée sur la prise en compte de l'expérience dans le Donbass et du différentiel de puissance, qui ne devrait pas s'estomper à court terme, entre l'Ukraine et la Russie. Il s'agit d'être en mesure d'infliger des pertes massives à l'éventuel envahisseur – ce pour

---

33. Entretien avec un spécialiste des questions militaires, 28 novembre 2016.

34. P. Šuklinov, « Novaâ voennaâ doktrina Ukrainy : 10 ključevyh položnij » [La nouvelle doctrine militaire de l'Ukraine : 10 dispositions clés], Liga.Novosti, 25 septembre 2015, <http://news.liga.net>.

35. Même si certains officiels ukrainiens soulignent les faiblesses de la Russie – faible proportion de ses forces armées réellement déployables sur un terrain d'opérations, problèmes économiques, etc. (entretien avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016).

36. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

quoi la mobilisation de l'ensemble de la société est importante<sup>37</sup>. Cela suppose, entre autres, de maintenir le lien entre les « institutions de force » et la population, tel qu'il s'est établi de fait dans le contexte du conflit dans le Donbass. Les populations pourraient être préparées à conduire des opérations de diversion, des mesures de réponse asymétrique à l'ennemi, etc.<sup>38</sup>

Ces évolutions, conjuguées à l'importance désormais accordée à la préparation de la réserve, encouragent le maintien de la conscription<sup>39</sup> malgré son impopularité (*voir supra*), mais dans un système de recrutement mixte – la doctrine militaire préconisant un accroissement progressif du nombre de militaires engagés sur contrat, en particulier dans les unités de combat<sup>40</sup>. Là aussi, les choix effectués marquent une approche plus réaliste de la situation de sécurité du pays. Dans le passé, l'amenuisement progressif de la conscription, qui a contribué au démantèlement *de facto* du système de préparation d'une réserve suffisante<sup>41</sup>, était justifié par l'absence de menace extérieure, associée à l'idée que le pays n'avait pas besoin d'une véritable armée<sup>42</sup>, ou encore par l'espoir que l'Ukraine se qualifie pour le Plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN<sup>43</sup>.

Les besoins du conflit – et ceux de la restructuration fondamentale des forces armées – nécessitent un effort budgétaire que la population semble accepter malgré les rigueurs de la situation économique. Ainsi, situation inédite, l'armée se trouve dans « une position privilégiée dans la planification budgétaire<sup>44</sup> », puisqu'elle doit bénéficier de 3 % du PIB (5 % pour l'ensemble du secteur de la sécurité). Le budget du secteur de la sécurité représentait 4 milliards de dollars en 2016. Cet effort a permis une revalorisation relative des soldes, ce qui était une priorité affichée du gouvernement issu de la « Révolution de la dignité », également soucieux

---

37. Entretien avec un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016.

38. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016. D. Tymčuk appelait quant à lui, en 2013, à la formation d'une base permanente pour la guerre partisane, notamment dans les régions frontalières. Lire D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraine » [La réforme militaire en Ukraine], <http://yasno-group.com>, non daté (probablement 2013).

39. Entretien avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016.

40. P. Šuklinov, « Novaâ voennaâ doktrina Ukrainy : 10 ključevyh položenj » [La nouvelle doctrine militaire de l'Ukraine : 10 dispositions clés], *op. cit.* [34]; « Voennaâ doktrina Ukrainy : Rossiâ – protivnik » [Doctrine militaire de l'Ukraine : la Russie est l'adversaire], *op. cit.* [32].

41. D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraine » [La réforme militaire en Ukraine], *op. cit.* [38].

42. Entretien avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016.

43. S. Mel'nik, « Vozmožen li v Ukraine perehod na kontraktnuû armiu » [Le passage à une armée d'engagés sur contrat est-il possible en Ukraine], *op. cit.* [13]; entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

44. Entretien avec un politologue ukrainien, 29 novembre 2016.

de proposer des contrats plus attractifs, en particulier pour la zone ATO<sup>45</sup>. Le soldat de base aurait ainsi vu sa rémunération passer de 2 000 à 7 000 UAH<sup>46</sup> ; les personnels servant en zone ATO percevraient environ 10 000 UAH<sup>47</sup> ; mais une autre source parle d'un salaire de 9 000 à 10 000 UAH pour un capitaine (contre 3 000 à 4 000 fin 2013), davantage pour ceux qui servent en zone ATO<sup>48</sup>. Le ministère de la Politique de l'information propose des données plus précises sur la rémunération de ces derniers.

## Promotion des réformes : une mobilisation tous azimuts pour faire évoluer les institutions

Autre fait nouveau, la société civile se penche sur les enjeux de la réforme de l'armée comme élément important de la transformation de la société ukrainienne. Ainsi, la réforme du système de sécurité nationale figure dans les priorités du *Reanimation Package of Reforms*, grande coalition d'ONG et d'experts qui se sont auto-investis d'un rôle de supervision de la bonne marche des réformes après la révolution de Maïdan (14<sup>e</sup> priorité sur les 23<sup>49</sup>). La réforme de la défense et de la sécurité nationale constitue objectivement un axe prioritaire de l'action du gouvernement issu de la « Révolution de la dignité », le conflit aidant. Elle apparaît septième dans la liste des 18 programmes prioritaires du Conseil national des réformes<sup>50</sup>. Au sein du ministère de la Défense, la réforme fait l'objet d'un suivi par le Conseil des réformes, présidé par le ministre Stepan Poltorak. Ses activités en la matière sont désormais guidées par le Bulletin de défense stratégique adopté en 2016 avec l'aide active de l'OTAN. Le conseil travaille en coopération avec des représentants d'autres organes de l'exécutif, des

---

45. Intervention d'un haut responsable politique ukrainien (sous la règle de Chatham House), Kiev, mars 2016.

46. Selon les données officielles du ministère des Finances (du 2 mars 2016), le revenu moyen en Ukraine n'est que de 4 362 hryvnias par mois : approximativement 145 euros. Le salaire mensuel minimum est actuellement à 1 378 hryvnias : 46 euros. La grande majorité des travailleurs ukrainiens doit donc s'en sortir avec un salaire de 2000 à 3000 hryvnias (70-100 euros) par mois.

47. Entretien avec un représentant d'une ONG, 29 novembre 2016.

48. Entretien avec un expert militaire, 2 décembre 2016.

49. Site du *Reanimation Package of Reforms* : <http://rpr.org.ua>. À noter également, le grand nombre d'ONG (et de mouvements volontaires) qui se consacrent au soutien du front ATO, à la réhabilitation sociale des vétérans... (entretien avec un représentant d'ONG, 29 novembre 2016 ; voir liste d'ONG de soutien aux forces armées : <http://mip.gov.ua>).

50. Le coordinateur de ce programme étant Archil Tsintsadze, colonel géorgien, époux d'Ivanna Klympush-Tsintsadze, vice-Premier ministre. Voir le site officiel du Conseil national des réformes <http://reforms.in.ua>.

parlementaires, des représentants de la société civile, des volontaires et des consultants internationaux, réunis en une vingtaine de groupes de travail<sup>51</sup>.

Dès novembre 2014, une dizaine de volontaires (*Volontiorskij Desant*) sont intervenus en tant que consultants auprès du ministère de la Défense, afin de contribuer à des initiatives concernant le soutien logistique des forces en zone ATO, l'amélioration du soutien médical et de l'approvisionnement des troupes, la transition vers le système d'achats publics en ligne *ProZorro*<sup>52</sup>, etc. En mars 2015, ces volontaires ont demandé à Andriy Zagorodnyuk (cf. note 10) d'étudier les possibilités de mise aux standards internationaux du secteur de la défense, sur la base de son expérience de chef d'entreprise<sup>53</sup>. Sur cette base, il dirige aujourd'hui le « Bureau des projets de réforme », une « entité » de conseil établie par ordre du ministère de la Défense en date du 18 août 2015 et qui comprend une quarantaine de personnes<sup>54</sup>. Si le Bureau ne peut probablement pas se faire le moteur de la réforme systémique de la défense compte tenu du peu d'expérience et de compétence militaires de ses membres<sup>55</sup>, il incarne en revanche l'esprit de volontariat – mais aussi de vigilance – de la société civile quant aux évolutions au sein des forces armées. Ces derniers temps, son activité se tourne aussi vers les enjeux de l'instauration d'une transparence accrue du système des acquisitions du ministère de la Défense et d'un contrôle civil sur les forces armées. En intégrant ainsi les volontaires en son sein, le ministère de la Défense considère avoir « institutionnalisé le changement » ainsi que l'implication croissante de la société civile dans les affaires militaires<sup>56</sup>.

Sous l'ancien président Viktor Ianoukovitch, disent les Ukrainiens, « le ministère de la Défense était russe », du fait de la présence de nombreux officiers pro-russes en son sein. Cet état de fait a favorisé la Russie, bien informée de l'état réel des forces ukrainiennes, dans ses opérations en Crimée et dans le Donbass<sup>57</sup>. Ce phénomène était en réalité antérieur à la période Ianoukovitch en raison des liens établis entre

---

51. Entretien avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016.

52. « ProZorro » est un système électronique d'achats publics en Ukraine dont le but est de favoriser la transparence des marchés publics et de lutter contre le népotisme et la corruption.

53. Ce Kïévien d'une quarantaine d'années, qui a étudié la finance à l'université d'Oxford, dirigeait auparavant la société Discovery Drilling Équipement. Dès le début du conflit, il a mis sa société au service des forces servant dans le Donbass (production de blindage pour les véhicules, appareils de chauffage pour les baraquements, aide à l'organisation de soins médicaux, logistique de base...).

54. Site officiel du Bureau des projets de réforme.

55. Entretien avec des spécialistes des questions de défense, 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2016.

56. Entretien avec un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016.

57. Entretien avec un spécialiste des questions militaires, 28 novembre 2016 ; entretien avec un responsable du CSND, mars 2016 ; R. Rahemtulla, « Ukraine Defense Reform Leader "Could Write Book on How to Sabotage Change" », *op. cit.* [10].

officiers des deux pays à l'époque soviétique (anciens camarades de promotion, vétérans de la guerre d'Afghanistan, etc.). Face à cette « consanguinité<sup>58</sup> », l'institution militaire a procédé à un « nettoyage » (par tests polygraphiques<sup>59</sup>) au moins partiel des loyalistes pro-russes qui n'avaient pas quitté ses structures de leur propre chef. La démarche a porté prioritairement sur les individus nommés sous la présidence Ianoukovitch ou qui avaient effectué une partie de leur carrière dans les structures du KGB à l'époque soviétique<sup>60</sup>. À cet égard, le profil du nouveau commandant de la Marine ukrainienne (dont la majeure partie fit allégeance à la Marine russe au moment de l'annexion de la Crimée), nommé en juillet 2016, est sans doute révélateur de la difficulté à pallier les problèmes de loyauté au sein du corps des officiers puisqu'il a effectué une grande partie de sa carrière dans l'armée de terre et la Garde nationale.

---

58. Pour reprendre l'expression d'un diplomate étranger (entretien, 1<sup>er</sup> décembre 2016).

59. Le ministre Poltorak a révélé que 40 % des hauts responsables du ministère soumis aux tests y ont échoué (« Ukraine's Defense Minister: 40% of Ministry's Officials Fail Polygraph Tests UNIAN, 25 avril 2016).

60. Entretien avec un responsable du CSND, mars 2016.



# **Espoirs déçus, pressions amicales, nouvelles attentes : la relation avec l'OTAN comme vecteur de réforme**

L'effort multidimensionnel de réforme renvoie également au constat de la solitude stratégique relative de l'Ukraine, qui apparaît en filigrane des propos des officiels ukrainiens sur l'état et, surtout, l'avenir des relations de leur pays avec l'Union européenne, mais aussi l'OTAN.

## **Une relation politique ambiguë**

L'Ukraine rejette certes, dans ses documents stratégiques, le statut « hors bloc » qui avait été affirmé sous Ianoukovitch en 2010 et qui incarne, du point de vue des Ukrainiens, la pression de Moscou sur la destinée géopolitique du pays. Ces mêmes documents préconisent l'intégration de l'Ukraine au sein de l'Union européenne (avec laquelle Kiev compte développer les coopérations de sécurité) et la création des conditions pour son adhésion à l'OTAN, sans proposer de calendrier. De fait, jugeant l'expérience Crimée/Donbass « formatrice » du point de vue de l'évaluation des limites du soutien occidental, ils supposent que le pays ne fera partie d'aucun système de sécurité collective dans un avenir prévisible. L'objectif d'adhérer à l'OTAN, que le président Petro Porochenko dit vouloir soumettre à référendum le moment venu, semble partagé par la majorité de la société ukrainienne, longtemps très réfractaire à cette idée. En 2015, un sondage (qui ne prend probablement pas en compte l'avis des habitants des régions séparatistes) montre que 64 % des personnes interrogées se prononceraient pour l'adhésion dans un tel référendum – en 2009, ce chiffre était de 21 %<sup>61</sup>. L'Alliance, en revanche, se veut prudente à cet égard. Les experts ukrainiens (officiels comme indépendants) relèvent en effet que la déclaration finale du sommet de l'OTAN à Varsovie élude la question de l'adhésion de l'Ukraine et supposent qu'un certain nombre d'États membres de l'Alliance continueront à s'opposer à cette perspective. D'où la

---

61. I. Vorobiov, « Surprise! Ukraine Loves NATO », *Foreign Policy*, 13 août 2015, <http://foreignpolicy.com> ; « Ukraine Says "No" to NATO », Pew Research Center, 29 mars 2010, [www.pewglobal.org](http://www.pewglobal.org).

conviction fréquemment exprimée par les officiels et les experts ukrainiens que le pays doit miser principalement sur ses propres ressources pour assurer sa sécurité.

## Le faible impact structurel des coopérations avec l'OTAN

Régie par une Charte de partenariat spécifique depuis 1997, une des plus développées au sein du Partenariat pour la Paix, la relation OTAN-Ukraine a aussi toujours été empreinte d'ambiguïté, y compris concernant l'effort de restructuration de l'appareil de défense ukrainien. Contestant l'idée répandue que l'Ukraine n'a opéré aucune réforme dans ses forces armées avant 2014, certains experts nuancent en rappelant qu'après la révolution orange, Kiev s'est pour la première fois interrogé sur l'adéquation du système militaire aux besoins du pays et affiché, dès 2005, l'objectif de mettre l'appareil de défense national aux standards OTAN<sup>62</sup>, un choix qui répondait aussi à la volonté de l'administration Bush de s'attacher le soutien militaire du plus grand nombre possible de partenaires dans l'après-11 Septembre<sup>63</sup>. Toutefois, cette entreprise était d'envergure assez limitée dans la mesure où il s'agissait principalement de créer des capacités interopérables avec celles de l'OTAN, sans impact structurant sur l'armée ukrainienne. Par conséquent, l'Ukraine, également le premier partenaire de l'OTAN à avoir contribué à la *NATO Response Force* (des contributions dans le transport aérien stratégique ; une unité spécialisée dans les menaces nucléaires, bactériologiques et chimiques) est l'un des seuls partenaires de l'OTAN à avoir participé activement à toutes les principales opérations et missions conduites sous l'égide de l'Alliance : elle a fourni environ 40 000 hommes et experts dans plus de 30 missions internationales depuis 1991. En 2016, elle était impliquée dans 10 missions<sup>64</sup>.

Avant le conflit, des experts militaires ukrainiens ont fait ouvertement part de leurs doutes quant aux conséquences des coopérations avec l'OTAN pour les capacités de défense de l'Ukraine. Celle-ci, affirmaient-ils, « bâtit une armée qui ne correspond en rien à son statut hors bloc » pour lequel le président Ianoukovitch avait opté en 2010<sup>65</sup>. Ses objectifs dans le contexte du rapprochement avec l'Alliance depuis 2004-2005 (spécialisation et politique d'acquisition correspondante, réduction des effectifs...), qui

---

62. Entretien avec un spécialiste ukrainien des questions militaires, 28 novembre 2016.

63. Idem.

64. M. Bugriy, H. Maksak, « The Initial Situation Before Conducting SSR in the Ukraine », *op. cit.* [5], p. 72.

65. Le chef de l'État ukrainien n'avait pas pour autant suspendu les coopérations avec l'OTAN, même si celles-ci ont perdu de leur allant à cette période.

pouvaient se comprendre lorsque Kiev supposait pouvoir bénéficier à terme des garanties de sécurité collective de l'OTAN, l'amenaient à se contenter d'une « armée microscopique<sup>66</sup> ». Ce choix n'avait pas été remis en cause par le gouvernement de Ianoukovitch, qui, d'une part, faisait preuve d'une relative indifférence pour la chose militaire, et, d'autre part, jugeait inenvisageable un conflit avec la Russie. Pour ces mêmes experts, l'effort demandé à l'Ukraine par l'Alliance (établissement de quelques unités interopérables avec les forces occidentales) était disproportionné compte tenu de la position du pays vis-à-vis de l'OTAN et de l'UE (pas de perspective d'adhésion à moyen terme). D'une manière générale, si quelques spécialistes vantent la valeur de l'expérience de combat acquise par les militaires ukrainiens qui ont participé aux opérations occidentales<sup>67</sup>, d'autres se montrent plus sceptiques – évoquant le *turnover* rapide au sein des forces lié, entre autres, au manque d'incitation à rester dans la carrière militaire<sup>68</sup> ; ou encore le fait que cette participation n'ait concerné qu'une « sorte d'élite au sein des forces armées<sup>69</sup> » – les deux phénomènes limiteraient d'emblée la diffusion potentielle de cette expérience au sein des forces armées. Il n'est enfin pas certain que les scandales de corruption qui ont entaché certains de ces déploiements internationaux contribuent, au sein des troupes, à la réputation des officiers qui y ont servi et à la confiance dans le haut commandement.

## Après le coup de fouet russe : volontarisme de l'OTAN, réalisme de Kiev

En réponse au conflit Ukraine-Russie, l'OTAN s'est montrée déterminée à renforcer son soutien à Kiev et à l'aider à développer ses capacités militaires<sup>70</sup>. En mars 2016, les différents éléments de la présence de l'Alliance en Ukraine (Bureau de liaison et Centre d'information et de documentation) ont été consolidés en une représentation de l'OTAN (*Representative Office*) à Kiev, qui bénéficie d'un plein statut diplomatique – marque d'un engagement beaucoup plus fort (depuis le

---

66. D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraine: 7 chagov k pobede », *op. cit.* [8].

67. Certains indiquant que ces forces se sont trouvées en première ligne des combats en zone ATO, ce qu'il n'a pas été possible de vérifier. On peut noter que le commandant de l'armée de Terre Serhiy Popko, nommé fin mars 2016, a servi en tant que commandant au sein des contingents ukrainiens déployés au Kosovo et en Irak.

68. Entretiens avec un politologue, 29 novembre 2016 ; avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016 (pour ce dernier, ce sont souvent les meilleurs qui quittent le service).

69. Un spécialiste ukrainien compare avec ce qui s'est produit avec l'armée suédoise, dont pratiquement tous les officiers auront participé aux opérations internationales dans lesquelles la Suède s'est engagée (entretien, 29 novembre 2016).

70. « Relations with Ukraine », OTAN, 22 novembre 2016, [www.nato.int](http://www.nato.int).

début du conflit en Ukraine, le personnel du *NATO Liaison Office* a triplé<sup>71</sup>). Désormais principal récipiendaire des fonds *Science for Peace and Security* de l'OTAN, le pays accueille le plus important programme au titre du *Defense Education Enhancement Program* (DEEP). Cinq nouveaux *trust funds* (fonds d'affectation spéciale) ont été approuvés lors du sommet de Newport en 2014 (systèmes de commandement et de contrôle, cyberdéfense, logistique et standardisation, réhabilitation médicale, gestion des carrières militaires) ; un autre en juin 2015 pour la lutte contre les engins explosifs improvisés. L'Ukraine est aussi le seul pays à avoir bénéficié d'une réunion au plus haut niveau lors du sommet de Varsovie, à l'issue duquel l'OTAN a adopté le nouveau *Comprehensive Assistance Package for Ukraine* (CAP, ensemble complet de mesures d'assistance à la réforme du secteur de défense et de sécurité) et a accepté d'envisager la participation de l'Ukraine dans l'*Enhanced Opportunities Programme* (Initiative pour l'interopérabilité, réservée à un petit nombre de partenaires<sup>72</sup>).

Les pays membres de l'Alliance proposent, outre des dons de matériel non létal ou des formations médicales ou linguistiques, des actions d'entraînement assurées par des instructeurs (principalement canadiens, britanniques, américains, estoniens, lituaniens<sup>73</sup>). En ont bénéficié les troupes régulières (y compris pour la formation d'instructeurs nationaux) mais aussi certains des bataillons de volontaires (y compris ceux de la Garde nationale) qui se sont rendus dans la zone ATO, les forces spéciales (instructeurs israéliens, américains, géorgiens).

En dépit de la conviction largement répandue que l'adhésion à l'Alliance ne se concrétisera pas, l'Ukraine maintient son objectif de mise aux standards de l'OTAN de ses forces armées à l'horizon 2020. La tâche est pourtant ardue – il suffit de consulter le Bulletin de défense stratégique pour s'en convaincre. Dans l'esprit du gouvernement ukrainien, cet engagement revêt sans aucun doute une dimension politique : il s'agit de « forcer » l'attention politique des partenaires occidentaux à l'Ukraine, tout en manifestant concrètement sa volonté de rester dans l'orbite du monde euro-atlantique (sur un mode moins contraignant que l'adoption des standards de l'Union européenne<sup>74</sup>). Il est également probable que le

---

71. Entretien avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016.

72. Australie, Finlande, Géorgie, Jordanie, Suède. Les officiels ukrainiens indiquent souvent qu'ils considèrent que si l'adhésion n'était pas possible, l'établissement d'un partenariat de sécurité aussi étroit que celui de la Finlande et de la Suède avec l'Alliance constituerait une attente légitime.

73. Selon des officiels du secteur de la sécurité et de la défense ukrainien, entretien, mars 2016. Les Britanniques auraient entraîné plus de 2 000 personnels (entretien avec un responsable du ministère de la Défense, mars 2016).

74. Entretien avec un chercheur ukrainien, 2 décembre 2016.

gouvernement ukrainien y voit un moyen de pression sur l'Alliance pour obtenir d'autres types de coopération. Les attentes à cet égard portent, en particulier, sur l'industrie d'armement<sup>75</sup>.

Surtout, dans un contexte international dont le gouvernement ukrainien anticipe qu'il pourrait rendre les pays occidentaux encore moins attentifs au sort de l'Ukraine, Kiev considère que la réforme des forces armées est d'autant plus pressante et que dans ce cadre, opter pour les meilleurs standards constitue probablement un gage d'efficacité. En d'autres termes, si l'Ukraine doit affronter seule une menace d'envergure, l'alignement sur les meilleures pratiques et savoir-faire apparaît comme « la façon la plus rapide de rendre nos forces armées efficaces » ; en réalité, en l'état actuel des choses, « le principal objectif, ce sont les capacités opérationnelles, les transferts d'expérience, non l'adhésion<sup>76</sup> ». Enfin, pour l'exécutif (administration présidentielle, Conseil de sécurité nationale et de défense), l'adoption des standards de l'OTAN (notamment au niveau des procédures, du commandement et du contrôle, de l'administration, de la discipline, de la gestion des personnels) constitue un vecteur efficace pour modifier la culture et la philosophie en vigueur au sein de l'armée ukrainienne, qui a encore un « fort accent russe<sup>77</sup> ».

Ainsi, le gouvernement ukrainien semble vouloir s'appuyer sur l'objectif de standardisation pour qu'à la pression interne sur le secteur de défense s'associe une forte stimulation extérieure. Et de fait, l'Alliance est influente dans le processus de réforme du système militaire ukrainien – en tout cas de par son rôle de conseil actif auprès des autorités ukrainiennes dans la révision des documents stratégiques, y compris la doctrine militaire<sup>78</sup>. Le Bulletin de défense stratégique a été rédigé conjointement par des experts du ministère de la Défense, de l'État-major, du Conseil de sécurité nationale et de défense, de l'OTAN, de membres de l'Alliance (en premier lieu les États-Unis et le Royaume-Uni<sup>79</sup>). De la même manière, les conseillers de l'OTAN (et, d'ailleurs, de l'UE) participent aux réflexions sur

---

75. V Badrak, « Kyiv Received a Response in Kind from NATO », CACDS, 18 août 2016, <http://cacds.org.ua> ; commentaires recueillis à Kiev, décembre 2016.

76. Entretien avec un spécialiste des questions militaires, 28 novembre 2016.

77. Entretien avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016 (ils précisent leur pensée en évoquant, par exemple, les modes organisationnels et le faible intérêt pour le matériau humain, le soldat).

78. E. Neroznikova et A. Rezčikov, « “Vse aktual'nye ugrozy i voennye vyzovy sviazany s Rossiej” » [Toutes les menaces actuelles et les défis militaires sont liés à la Russie], *Vzgliad*, 2 septembre 2015, <http://vz.ru>.

79. A. Zagorodnyuk, « The Turning Point for Ukrainian Military Reform: What Is the Strategic Defence Bulletin and Why Is It So Important? », *Ukrayinska Pravda*, 11 juillet 2016, [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua).

les ajustements de la loi sur la sécurité nationale actuellement en discussion<sup>80</sup>.

Ainsi, pour le pouvoir ukrainien, confronté à différents blocages et résistances également constatés par les experts occidentaux présents à Kiev, le « facteur OTAN » – et plus généralement international – constitue un aiguillon supplémentaire pour la réforme. De ce point de vue, il sera intéressant d'observer l'impact du nouveau *Defense Reform Advisory Board*, qui, composé de quatre experts de haut niveau représentant des pays de l'OTAN parmi les plus motivés dans le soutien à l'Ukraine<sup>81</sup>, doit conseiller le gouvernement ukrainien sur la modernisation des forces armées. Censé se réunir une fois par mois, il devrait bénéficier d'un accès direct au président, au chef d'État-major et au ministre de la Défense. Cette nouvelle structure risque néanmoins de susciter des objections supplémentaires : certains dénoncent le caractère systématique de l'application de modèles et de standards occidentaux à une armée ukrainienne qui n'est pas nécessairement prête à les absorber, du moins à court terme, compte tenu de son histoire et de ses obligations du moment<sup>82</sup>.

---

80. Entretien avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016.

81. Le général John Philip Abizaid, ancien commandant de l'*U.S. Central Command*, l'ancien ministre lituanien de la Défense Jonas Andriskevicius, le général britannique Nick Parker, qui servit en Irak, en Afghanistan et en Sierra Leone, la Canadienne Jill Sinclair, qui fut *Assistant Deputy Minister* au Département de la Défense nationale. On peut rappeler ici la présence auprès du président Porochenko, en tant que conseiller, de l'ancien Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen.

82. Entretien avec un diplomate européen, 1<sup>er</sup> décembre 2016. On peut noter, à cet égard, les réserves suscitées, auprès des Ukrainiens comme des diplomates occidentaux rencontrés à Kiev, par l'étude réalisée par la RAND sur la réforme du secteur de sécurité ukrainien (lire O. Oliker *et al.*, *Security Sector Reform in Ukraine*, RAND, 2016, [www.rand.org](http://www.rand.org)).

# La réforme n'est pas un long fleuve tranquille

Les autorités ukrainiennes soulignent la difficulté de conduire des réformes en temps de guerre. Certes, les changements introduits dans le fonctionnement et l'organisation des forces armées depuis le début du conflit constituent des réponses *ad hoc* relativement efficaces sur les plans opérationnel et tactique ; cependant, les perspectives stratégiques et systémiques restent floues. Ainsi, bien des experts, dont le chef de la représentation de l'OTAN à Kiev<sup>83</sup>, doutent de la solidité des mécanismes de mise en œuvre des nouveaux documents stratégiques et soupçonnent que l'argument sur la difficulté à bâtir une nouvelle armée dans un contexte de conflit sert aussi à masquer des blocages, en premier lieu la résistance du système de défense lui-même.

## Résistance du système militaire

Les réformes au sein de la Défense (mais aussi du renseignement et du contre-espionnage) seraient ainsi assez « poussives ». Entre autres symptômes, certains observateurs relèvent la lenteur du démarrage des activités des groupes de travail du Conseil des réformes du ministère de la Défense (dont seulement la moitié aurait commencé à travailler<sup>84</sup>). La « vieille garde » comprend le besoin de réformer, mais sait qu'elle pourra difficilement s'adapter à la nouvelle donne. Certains d'ailleurs veulent percevoir l'effort actuel consenti au profit de la défense comme l'amorce d'un retour à l'âge d'or de la période soviétique, quand l'armée était prioritaire dans les arbitrages de l'État. Un fossé se creuserait désormais entre les « nouveaux » personnels de commandement au niveau tactique (particulièrement ceux qui ont été formés par des instructeurs étrangers) et les « anciens » – au niveau stratégique<sup>85</sup>. Dans un système où la délégation de responsabilités aux échelons inférieurs n'est toujours pas entrée dans les

---

83. R. Rahemtulla, « NATO Chief in Ukraine: Kyiv Has Set Very Ambitious Goal », *Kyiv Post*, 28 novembre 2016, [www.kyivpost.com](http://www.kyivpost.com) ; entretiens avec des spécialistes des questions militaires, 28 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016.

84. Entretien avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016.

85. Entretien avec un spécialiste des questions militaires, 2 décembre 2016.

mœurs, ces divergences constituent un obstacle substantiel<sup>86</sup>. Le remplacement de l'ancienne génération ne se fait que progressivement. Le système de formation des officiers enraine les pesanteurs, dans la mesure où la méthodologie qui y est pratiquée demeure obsolète, le corps enseignant étant encore largement formé par des généraux à la retraite qui continuent d'enseigner les anciennes méthodes et pratiques. Certes, la formation de personnels dans les écoles militaires étrangères peut contribuer à dépasser cet état de fait, mais compte tenu de l'ampleur du besoin (20 000 officiers), des solutions plus systémiques seraient nécessaires (constitution de capacités nationales selon des standards modernes<sup>87</sup>).

Ainsi, un « conflit informel » est apparu au sein de l'institution militaire entre réformateurs et conservateurs – les deux groupes se sentant paradoxalement confortés par les conditions actuelles. Tandis que les réformateurs, qui bénéficient *a priori* du soutien du sommet de l'exécutif, en tirent un argument pour mener l'offensive contre l'ancien modèle, les conservateurs entendent s'appuyer sur la revalorisation de l'armée pour prôner non pas tant la réforme des forces que la reconstitution d'un statut privilégié pour l'institution militaire, comme dans la période soviétique<sup>88</sup>. À cet égard, on peut s'interroger sur les circonstances de la formalisation de la présence des volontaires au sein du ministère de la Défense (cf. le Bureau des projets de réforme), qui font l'objet d'analyses divergentes. Selon certains, la décision aurait été imposée par l'administration présidentielle et le Conseil de sécurité nationale et de défense à l'institution militaire, pour accentuer la pression en faveur de la réforme<sup>89</sup>. Pour d'autres, qui mettent en avant l'absence de véritable statut institutionnel du Bureau (décrit comme une « entité »), il s'agirait d'une manière de mettre sous contrôle les volontaires et de les rendre moins enclins à aborder publiquement les difficultés rencontrées dans le processus de réforme, ce qu'ils font en effet régulièrement – évoquant dans les médias et sur les réseaux sociaux les résistances à leurs initiatives, les affaires liées aux marchés d'État pour l'équipement des forces, les schémas de corruption, etc.<sup>90</sup> Le chef du Bureau explique qu'il fait régulièrement face à des tentatives de blocage de ses initiatives, évoquant une situation particulièrement difficile en 2016<sup>91</sup>.

---

86. R. Rahemtullah, « NATO Reform: Ukraine Says It Is Pursuing 600-Point Program », *Kyiv Post*, 4 novembre 2016, [www.kyivpost.com](http://www.kyivpost.com).

87. Entretien avec un politologue, 29 novembre 2016.

88. Idem.

89. Entretien avec un spécialiste militaire, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

90. Entretien avec un représentant d'une ONG ukrainienne, 29 novembre 2016.

91. R. Rahemtulla, « Ukraine Defense Reform Leader "Could Write Book on How to Sabotage Change" », *op. cit.* [10].



Le pouvoir ukrainien est par ailleurs soupçonné de manquer de volonté politique pour faire avancer certains dossiers clés – en particulier l'évolution des fonctions respectives du ministère de la Défense et de l'État-major et l'instauration du contrôle démocratique sur les forces armées<sup>92</sup>. Le chef de l'État-major, le général Viktor Moujenko, est un proche du président Petro Porochenko, sur lequel il exercerait une influence supérieure à celle du ministre de la Défense Stepan Poltorak<sup>93</sup>. Viktor Moujenko semble défavorable aux réformes institutionnelles préconisées par les nouveaux documents stratégiques (un civil à la tête du ministère, disposant d'un contrôle serré sur l'ensemble de la structure militaire, dont l'État-major), *a fortiori* avant la fin du conflit<sup>94</sup> ; il aurait notamment longtemps bloqué la finalisation du Bulletin de défense stratégique.

## Conflits interinstitutionnels

Des responsables du Conseil de sécurité nationale et de défense, qui expliquent que les nouveaux documents stratégiques constituent le fruit d'un compromis interne, jugent que leur mise en œuvre à 30-40 % serait déjà un motif de satisfaction<sup>95</sup>. Certains experts indépendants, encore plus sévères, considèrent que ce compromis a créé de nombreuses « lacunes et imprécisions » dans les documents stratégiques<sup>96</sup> et regrettent que les institutions du secteur de sécurité aient suivi chacune son propre rythme de réforme<sup>97</sup>. Ces documents porteraient ainsi la trace des rivalités interinstitutionnelles et des ambiguïtés statutaires – à commencer par la complexe délimitation des fonctions entre le président et le Conseil des ministres en matière de sécurité et défense, ou les recoupements de fonctions entre le Conseil national des réformes et le Conseil de sécurité nationale et de défense. Des crispations sont perceptibles entre l'État-major et le ministère de la Défense<sup>98</sup>, mais aussi entre le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur. Entre ces deux derniers, il semble qu'il s'agisse aussi d'un enjeu interpersonnel, lié à des rivalités entre leurs hauts responsables. Le ministre de l'Intérieur, Arsen Avakov, qui, en tant que ministre de l'Intérieur par intérim, fut l'un des chefs d'orchestre de l'envoi de bataillons de volontaires dans le Donbass, cherche

92. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016. Lire M. Bugriy, « Ukraine's New Concept Paper on Security and Defense Reform », *op. cit.* [30].

93. Entretien avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016.

94. Entretien avec des diplomates étrangers, 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016.

95. Entretien avec des représentants du Conseil de sécurité et de défense nationale, 30 novembre 2016.

96. M. Bugriy, « Ukraine's New Concept Paper on Security and Defense Reform », *op. cit.* [30].

97. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

98. Entretien avec des diplomates étrangers, 30 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 2016.

manifestement à valoriser le poids de la Garde nationale, commandée jusqu'en octobre 2014 par l'actuel ministre de la Défense. Les milieux proches de l'armée semblent vouloir contrer l'effet d'image négatif que cela suscite pour les militaires – si la Garde peut sembler plus opérationnelle, c'est qu'elle a moins de missions à réaliser, et qu'elle n'intervient pas en première ligne<sup>99</sup>. Or la Garde est supposée, selon la doctrine militaire, travailler avec les forces armées (ses missions principales étant la lutte contre le terrorisme et la participation à la défense territoriale<sup>100</sup>).

Tout cela complique considérablement la progression sur la coordination interinstitutionnelle, que les partenaires occidentaux (qui regrettent « la persistance d'une situation dans laquelle on a des îlots et des recouvrements fonctionnels<sup>101</sup> ») identifient comme une importante faiblesse dans le système ukrainien. Les autorités ukrainiennes le reconnaissent d'ailleurs : le secteur de la sécurité compte plus d'une douzaine d'organismes, qui entretiennent des relations difficiles, partagent mal les informations, et qu'il faut contraindre à travailler ensemble, indiquent ainsi des représentants du Conseil de sécurité nationale et de défense<sup>102</sup>. Cependant, responsables et experts ukrainiens se plaisent à souligner qu'en zone ATO, cette coordination est déjà une réalité – Défense, Garde nationale, Service de sécurité (SBU), garde-frontières, ministère des Situations d'urgence<sup>103</sup>.

## Quel contrôle sur les bataillons de volontaires ?

Ces symptômes reflètent la persistance d'une forte instabilité au cœur des institutions ukrainiennes. À cet égard, la gestion du phénomène des volontaires est particulièrement révélatrice. Un an après le début du conflit, les milieux d'expertise, la presse et les ONG ont commencé à suggérer qu'il était nécessaire de concevoir un mécanisme destiné à intégrer ces volontaires au sein de l'organisation de sécurité et de défense nationale afin de les utiliser de manière optimale mais aussi de les

---

99. Entretien avec un spécialiste des questions militaires, 28 novembre 2016. Le même expert suggère que l'une des causes de la bonne image de la Garde nationale est liée au fait que le bataillon Azov, le premier bataillon de volontaires à se rendre sur le front, très populaire, a été intégré à la Garde.

100. P. Šuklinov, « Novaâ voennaâ doktrina Ukrainy : 10 ključevyh položenij » [La nouvelle doctrine militaire de l'Ukraine : 10 dispositions clés], *op. cit.* [34].

101. Entretien avec un diplomate étranger, 30 novembre 2016.

102. Entretien avec des représentants du Conseil de sécurité et de défense nationale, 30 novembre 2016.

103. Entretien avec un représentant du ministère de la Défense ; avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016.

contrôler<sup>104</sup>. Aujourd'hui, hormis *Pravyi Sektor*, les bataillons se trouvent sous le commandement des autorités centrales. Leurs membres sont généralement en relation contractuelle avec les deux ministères concernés (Défense, Intérieur), et sont donc soumis aux mêmes dispositions législatives et régulations disciplinaires que les autres forces engagées sur le théâtre ATO<sup>105</sup>.

L'inconfort sur le sujet est perceptible. Les représentants de l'institution militaire insistent non seulement sur le fait que le statut des volontaires a été désormais pleinement régularisé au sein des forces armées et de la police, mais cherchent aussi à convaincre que leur rôle a été exagéré, en tout cas après 2014. En effet, certains experts des questions militaires avancent que les bataillons de volontaires comptent parmi les meilleures forces d'Ukraine et constitueraient même l'armature du dispositif de force sur la ligne de front<sup>106</sup>. Cependant, le ministère de la Défense assure que l'armée régulière assume désormais les opérations les plus lourdes et subit les plus fortes pertes, et souligne que le principal avantage de certains bataillons (dans lesquels les problèmes de discipline sont, selon eux, plus fréquents que dans l'armée régulière) réside dans une habile politique de relations publiques et de communication<sup>107</sup>. Ces commentaires sont probablement motivés par le souci des militaires de défendre leur propre bilan. Ils n'en attirent pas moins l'attention, au même titre que la politisation possible de ces bataillons, dont s'inquiète visiblement l'administration présidentielle<sup>108</sup>. À cela différentes raisons : certains membres de bataillons (*Azov*, *Donbass*, *Pravyi Sektor*) ont, en effet, formulé des critiques violentes sur le commandement de l'ATO, voire sur le gouvernement de Kiev. D'autres ont affiché des ambitions politiques (des commandants de bataillons ayant obtenu des sièges au Parlement) et/ou des liens avec des oligarques. Les accusations d'ONG, dont Amnesty International, concernant des exactions commises par des volontaires, ont

---

104. D. Tymčuk, « Voennaâ reforma v Ukraine: 7 chagov k pobede », *op. cit.* [8].

105. R. Puglisi, « Heroes or Villains? Volunteer Battalions in Post-Maidan Ukraine », *IAI Working Papers*, 15/08, mars 2015, p. 11. Selon des experts occidentaux, les formations de volontaires (de même que celles composées de réservistes) sont, dès le printemps 2015, affectées principalement aux fonctions de soutien, de maintien de l'ordre, de contrôle des *checkpoints* et de patrouille des zones libérées tandis que les structures militaires formelles conduisent la majorité des opérations de combat (*Ibid.*, p. 4 ; 10). Les bataillons intégrés au ministère de la Défense se trouveraient sur la ligne de front en zone ATO, ceux intégrés à la Garde nationale – en deuxième ou troisième lignes (entretien avec un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016).

106. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

107. Entretien avec un représentant du ministère de la Défense et avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016 ; avec un spécialiste militaire, 1<sup>er</sup> décembre 2016. L'une de ces personnalités a suggéré que le départ pour le front de certains éléments plus « durs », considérés comme une menace pour la stabilité dans la capitale, a de ce point de vue constitué une forme de soulagement

108. R. Puglisi, « Heroes or Villains? Volunteer Battalions in Post-Maidan Ukraine », *op. cit.* [105], p 14.

probablement joué un rôle dans la volonté manifestée par le gouvernement de reprendre en mains les volontaires. Selon des observateurs étrangers, certains bataillons continueraient à ne pas être financés par l'État (ou pas uniquement) mais par des intérêts privés<sup>109</sup> et conserveraient ainsi une forte autonomie par rapport au gouvernement. Sur le terrain, la cohésion entre les différents types de forces ne serait pas naturelle.

Compte tenu de la sensibilité du sujet et de la disparité des intérêts des différents acteurs concernés, il est complexe d'y voir clair. Les dénégations de l'armée et du pouvoir quant au potentiel d'action et/ou de nuisance des bataillons proviennent sans doute autant de leur volonté d'éviter un effet d'image négatif pour eux-mêmes – soucieux de faire valoir sa propre utilité pour l'armée – que d'une volonté de masquer des problèmes. Il semble aussi clair que, en Russie comme en Occident, il y a probablement une tendance plus ou moins volontaire à exagérer les risques potentiels liés aux dérives des bataillons. De fait, les situations effectivement problématiques semblent porter sur un nombre restreint de bataillons et d'activistes. On peut cependant croiser ces approches pour en conclure que si, d'une manière générale, le pouvoir ukrainien a pu affirmer son contrôle sur les bataillons, le contexte politique, économique et social fragile lui impose de demeurer vigilant quant à certains éléments « durs » et/ou excessivement proches de certaines personnalités politiques ou du monde économique<sup>110</sup>.

Dans le même ordre d'idées, des questions se posent sur l'apparente indépendance d'Arsen Avakov, ministre de l'Intérieur, qui compte parmi les personnalités politiques les plus influentes en Ukraine. Les inquiétudes portent sur son ambition personnelle et en particulier sur la manière dont il pourrait à terme vouloir mobiliser la Garde nationale à son profit. Or, la Garde inclut le bataillon Azov, appréhendé comme un des bataillons les plus radicaux et « turbulents<sup>111</sup> », mais aussi le Dnipro-1 (surnommé bataillon Kolomoïsky, du nom de l'oligarque qui l'a financé au début du conflit<sup>112</sup>). Quelle que soit la réalité sur ces enjeux, le fait même que ces questions se posent et qu'il soit compliqué d'y apporter une réponse absolue traduit en soi des failles réelles au sein du pouvoir ukrainien.

---

109. Entretien avec un diplomate étranger, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

110. Leur pression pourrait expliquer en partie l'inertie du pouvoir ukrainien sur la mise en œuvre des accords de Minsk, rejetés par des membres des bataillons les plus nationalistes (entretien avec un diplomate occidental, 1<sup>er</sup> décembre 2016).

111. Entretien avec un politologue, 29 novembre 2016. En novembre 2016, Arsen Avakov a nommé à la tête de la police un ancien commandant du bataillon Azov, Vadim Troyan, remplaçant la réformatrice géorgienne Khatia Dekanoidze, qui quittera son poste en dénonçant la corruption et les entraves à la réforme de la police.

112 Il a également soutenu Pravyi Sektor, Dnipro 2, Azov et plusieurs autres bataillons (« Ihor Kolomoïsky: Still Throwing his Weight Around », *Kyiv Post*, 28 octobre 2016, [www.kyivpost.com](http://www.kyivpost.com)).

Une autre faille persistante réside dans la corruption, « l'ennemi n° 1 de l'armée ukrainienne », indiquait le Bureau des réformes sur sa page Facebook à l'occasion de la Journée internationale de la lutte contre la corruption. Son directeur, Andriy Zagorodnyuk, souligne que le ministère de la Défense, qui a remplacé différents chefs de départements coupables de corruption, a été l'un des premiers à installer le système *ProZorro*<sup>113</sup>. Cependant, le problème est invariablement cité parmi les facteurs qui obèrent l'effort de réforme des armées. Selon les estimations, 20 à 25 % du budget de la défense disparaîtraient dans les cycles de corruption<sup>114</sup>. Certains témoignages illustrent la question, tel celui d'un ancien employé du secteur financier qui, suite à la Révolution de la dignité, a rejoint le département en charge des acquisitions militaires au sein du ministère du Développement économique et du Commerce. Il explique avoir démissionné au bout de dix mois face au constat de l'ampleur de la corruption et du manque de volonté de l'éradiquer. Il évoque des contrats de défense (dont beaucoup demeurent frappés du sceau du secret d'État, ou sont opaques) aux montants délibérément exagérés ou passés à des « amis » au terme d'opérations douteuses engageant parfois des représentants des plus hauts niveaux du pouvoir<sup>115</sup>. La corruption fait l'objet d'une vigilance particulière des partenaires occidentaux de Kiev, qui s'interrogent sur la transparence du budget de défense et de son utilisation. Elle a aussi, probablement, un effet démobilisateur au sein des personnels militaires, régulièrement exposés à des récits évoquant l'enrichissement, réel ou supposé, des généraux<sup>116</sup>.

## Une base économique et industrielle contrainte

La réforme s'inscrit de surcroît dans un système économiquement fragile. Si l'effort budgétaire est proportionnellement important, il porte, compte tenu de la taille de l'économie ukrainienne, sur des montants relativement faibles. Le budget proposé pour 2017 serait ainsi de l'ordre de 2,5 milliards

---

113. A. Zagorodnyuk, « The Turning Point for Ukrainian Military Reform: What Is the Strategic Defence Bulletin and Why Is It So Important? », *op. cit.* [79].

114. M. Schofield, « Ukraine's Military Has Rebounded despite Budget and Battle Woes », [www.mcclatchydc.com](http://www.mcclatchydc.com), McClatchyDC, 9 novembre 2015. Cela serait néanmoins une part moindre que dans les années qui ont précédé la « révolution de la Dignité ».

115. D. Stern, « Corruption Claims Taint Ukraine Military », BBC, 7 décembre 2016, [www.bbc.com](http://www.bbc.com). Cette source évoque des contrats passés avec l'armée par des sociétés reliées plus ou moins directement à des membres haut placés de l'exécutif, et le faible intérêt du ministère de la Défense à donner des informations sur ces transactions.

116. Selon les observations d'un diplomate étranger, qui estime que cela contribue à la différence de motivation entre les forces régulières et les bataillons de volontaires – ces derniers étant animés par la force de leurs convictions idéologiques (entretien, 1<sup>er</sup> décembre 2016).

d'euros<sup>117</sup>. Ces restrictions pèsent sur le niveau des soldes et salaires, et sur la structure des avantages attachés à la carrière militaire. En conséquence, le problème de fidélisation des personnels risque de perdurer<sup>118</sup> ; l'accompagnement social de ceux qui rentrent de l'ATO pose de nombreux problèmes que ne suffit pas à pallier l'action pourtant très dynamique des ONG. Certains experts des questions de défense pensent d'ailleurs que la société pourrait contester, à moyen terme, le maintien de ce niveau de dépenses<sup>119</sup> – d'autant plus que les résistances au changement et la corruption au sein de l'institution militaire sont de notoriété publique. Des officiels ukrainiens notent que l'adhésion populaire à cet égard est certainement moins enthousiaste en 2016 qu'en 2014<sup>120</sup>.

Dans sa taille et sa structure (entraînement 24 %, personnel 60-65 %, le reste pour l'équipement<sup>121</sup>), le budget ne permet pas non plus de procéder au rééquipement des forces, sur lequel pèsent d'énormes contraintes. Dès 2010, la majorité des équipements de l'armée ukrainienne avait atteint la fin de sa durée de service opérationnel<sup>122</sup>, ce qui s'est fortement ressenti sur la zone ATO. Selon certaines sources, en 2012, 92 % des équipements de l'armée ukrainienne avaient plus de vingt ans, 1,2 % seulement avait été produit dans les dix années précédentes<sup>123</sup>. L'âge moyen des avions en service dans l'armée de l'Air est de 25 à 35 ans<sup>124</sup>. À cela s'ajoute l'attrition des matériels utilisés dans le conflit. Selon l'évaluation d'un expert des questions de défense, 5 milliards de dollars au minimum à l'horizon 2020 seraient nécessaires pour remédier à la situation<sup>125</sup>. En l'état actuel des choses, l'industrie se concentre sur la maintenance et la modernisation des équipements d'origine soviétique<sup>126</sup>. Cependant, la rupture des liens avec l'industrie d'armement russe pose de graves problèmes – l'Ukraine étant dépendante de pièces détachées produites en Russie pour pouvoir continuer à utiliser son matériel d'origine

117. Environ 65 milliards de grivnas (selon un représentant du ministère de la Défense, 30 novembre 2016, et des représentants du CSND, 30 novembre 2016.).

118. O. Oliker *et al.*, *Security Sector Reform in Ukraine*, *op. cit.* [82], p xiii.

119. Cité in R. Gzirian, « Ukraine's Got a Real Army Now. But Is It Preparing to Fight the Last Battle? », Atlantic Council, 9 février 2016.

120. Entretien avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016.

121. Entretien avec un expert des questions de défense, 2 décembre 2016.

122. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 28 novembre 2016.

123. M. Klein, « Ukraine's Volunteer Battalions – Advantages and Challenges », *RUFBS Briefings*, FOI, n° 27, avril 2015, p 1.

124. « Ukraine's Air Force Commander Upbeat on Aircraft Modernization Plans », BBC Monitoring Kiev Unit, 2 mai 2016.

125. Entretien, 28 novembre 2016.

126. Entretien avec des représentants du CSND, 30 novembre 2016.

soviétique, notamment pour ses hélicoptères<sup>127</sup>. Comme cela a été souligné précédemment, l'Ukraine mise sur de futures coopérations industrielles avec des partenaires étrangers. Compter sur ses propres forces est, en l'espèce, problématique – son industrie est « sous-développée<sup>128</sup> », doit en outre se redéfinir partiellement (cf. la perte de marchés en Russie), mais pour attirer des partenaires industriels étrangers, elle devrait être en mesure d'investir dans sa base industrielle<sup>129</sup>.

---

127. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016. Cet expert regrette ce qu'il voit comme un défaut d'anticipation de la part des autorités ukrainiennes à ce sujet : il fait ainsi remarquer que la Russie avait, à de nombreuses reprises, manifesté une volonté de contrôle des capacités industrielles clés de l'Ukraine en même temps qu'un souci croissant de se libérer des dépendances stratégiques à l'égard des partenaires étrangers.

128. Selon des officiels ukrainiens du secteur de la défense et de la sécurité, entretien, mars 2016.

129. Entretien avec un spécialiste des questions de défense, 1<sup>er</sup> décembre 2016.

# Conclusion

Fin 2016, le ministre de la Défense Poltorak déclarait que « tous les processus de réforme de la défense actuellement en cours en Ukraine sont irréversibles<sup>130</sup> ». En effet, si les changements en cours et ceux annoncés dans les nouveaux documents stratégiques sont réellement mis en œuvre, il s'agira d'un véritable changement de matrice pour la défense ukrainienne – dans le sens d'une rupture définitive avec le modèle soviétique et la culture qui lui est associée. Si les critiques ne manquent pas quant à la situation du secteur de la sécurité, même les experts (ukrainiens comme occidentaux) les plus sceptiques soulignent que l'Ukraine a fait davantage pour transformer sa défense au cours des deux dernières années que sur le quart de siècle qui a suivi son indépendance. La trajectoire pourra-t-elle se maintenir ?

Au-delà de l'électrochoc qu'a suscité le constat de l'impuissance militaire du pays en 2014, ce qui a permis cette évolution est la double pression à laquelle la défense ukrainienne a été soumise. Pression intérieure – des volontaires (dans les institutions comme au front), de la société civile. Pression extérieure, exigeante, de l'OTAN, dont on peut considérer qu'elle a été souhaitée par les autorités ukrainiennes elles-mêmes (non sans attentes en retour).

Aujourd'hui, il semble qu'une volonté se dessine de normaliser le statut des volontaires au sein de l'appareil de défense, ce qui peut témoigner d'un assainissement progressif des processus mais peut aussi avoir pour effet, à terme, d'atténuer la portée de leur action comme facteur de changement. Le conflit dans l'Est s'étant quasiment gelé, l'attention que la société civile, consciente des blocages de la réforme militaire, porte à l'armée pourrait s'éteindre – or elle représente aussi un moteur pour le changement. Les autorités ukrainiennes perçoivent également une « fatigue » du côté de l'Alliance atlantique, lassée de l'argument selon lequel conduire une réforme militaire sur fond de conflit est une affaire délicate. Le doute plane quant à la capacité du pouvoir ukrainien d'imposer sa volonté aux différentes forces qui, pour des raisons variées, ont un intérêt immédiat dans le conflit – les industriels, qui en bénéficient, certains éléments dans les bataillons de volontaires, qu'ils soient attachés à

---

130. « S. Poltorak: Top Priority in 2017 Is to Fulfil Consistently Defence Reform », site du ministère ukrainien de la Défense, 8 décembre 2016, [www.mil.gov.ua](http://www.mil.gov.ua).



leur influence, à leur autonomie ou hostiles au processus de Minsk, ou encore la vieille garde du secteur de sécurité, qui voit dans le conflit matière à justifier les lenteurs de la réforme.

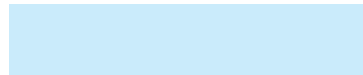
Dans ce contexte déjà difficile, les Ukrainiens, conscients des attentes qui pèsent sur eux et ne sachant pas que les satisfaire prendra du temps, pointent avec pessimisme le risque croissant d'une évolution défavorable de l'espace euro-atlantique dont témoigneraient l'élection de Donald Trump, la montée des populismes en Europe et la fragilisation du consensus européen sur les sanctions contre la Russie à la veille d'élections importantes dans plusieurs pays membres de l'Union européenne. Selon eux, ces évolutions, susceptibles de précipiter l'effondrement du format Normandie et des accords de Minsk, posent des questions autrement plus fondamentales du point de vue de la sécurité de l'Ukraine et de l'Europe que la rapidité avec laquelle Kiev adaptera ses forces armées aux standards de l'OTAN.

# Les dernières publications de *Russie.Nei.Visions*

- ▀ [B. Lo, « Russie-Chine-Inde : un vieux triangle dans un nouvel ordre mondial ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 100, avril 2017.
- ▀ [M. Laruelle, « Le kadyrovisme : un rigorisme islamique au service du système Poutine ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 99, mars 2017.
- ▀ [E. Karine, « L'Asie centrale à l'épreuve de l'islam radical »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 98, février 2017.
- ▀ [P. Baev, « La Russie et l'Europe centrale et orientale : entre confrontations et connivences »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 97, novembre 2016.
- ▀ [V. Inozemtsev, « La modernisation de l'économie russe : les causes de l'échec »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 96, septembre 2016.
- ▀ [V. Likhatchev, « Les radicaux de droite dans le conflit russo-ukrainien »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 95, juillet 2016.
- ▀ [D. Trenin, « Politique russe en Asie : d'une approche bilatérale à une stratégie globale »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 94, juin 2016.
- ▀ [A. Choumiline, « La diplomatie russe au Moyen-Orient : retour à la géopolitique »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 93, mai 2016.
- ▀ [B. Lo, « La Russie, la Chine et les BRICS : une illusion de convergence ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 92, mars 2016.
- ▀ [L. Bisson, « Politique de l'immigration en Russie : nouveaux enjeux et outils »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 91, janvier 2016.
- ▀ [L. Poliakov, « Le "conservatisme" en Russie : instrument politique ou choix historique ? »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 90, décembre 2015.
- ▀ [I. Timofeev et E. Alekseenkova, « L'Eurasie dans la politique étrangère russe »](#), *Russie.Nei.Visions*, n° 89, décembre 2015.

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou recevoir davantage d'informations), merci d'écrire à l'adresse suivante : [souin@ifri.org](mailto:souin@ifri.org)





**ifri**

institut français  
des relations  
internationales

