



Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

Kurt ENGELEN



Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

Kurt ENGELEN

Table des matières

Prospective et futurs multiples	1
État des lieux	1
Le contexte géopolitique	3
Choix des scénarios	5
Scénario 1 : Cessez-le-feu négocié sans traité de paix	6
Scénario 2 : Échec des négociations et retour à un conflit de basse intensité	8
Scénario 3 : Revirement militaire favorable à l'Ukraine et crise politique russe	9
Scénario 4 : Le recours à l'arme nucléaire.....	11
Conclusion et recommandations.....	13

Prospective et futurs multiples

Et si, contre toute attente, l'impensable se produisait quand même ! Sommes-nous prêts ? Avons-nous osé envisager le pire ou sommes-nous restés dans le confort du plus probable ? Les futurs multiples doivent nous amener à réfléchir et à nous préparer afin de pouvoir agir plutôt que de devoir subir.

Avant de se lancer dans l'exercice d'anticipation, il convient d'identifier les surprises et les évolutions inattendues du passé. Il faut aussi avoir le courage de reconnaître ses propres faiblesses et les forces de l'adversaire. Vient ensuite l'analyse des données constantes et des éléments contextuels ou disruptifs qui peuvent influencer le cours des événements. La démarche peut sembler fastidieuse, mais ce travail de préparation est fondamental pour identifier des scénarios cohérents et des enchaînements logiques qui doivent permettre d'anticiper les développements les plus probables mais aussi les plus dangereux et de s'interroger sur leurs conséquences. Reste, enfin, à intégrer les conclusions de la réflexion dans les choix et les priorités pour éviter les surprises stratégiques et pour bâtir la résilience face à la menace.

État des lieux

Le 24 février 2022 est souvent considéré comme la date marquant le début de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine et sert donc aussi comme référence pour calculer la durée du conflit. Récemment encore, on pouvait entendre dans un journal diffusé par la RTBF que la guerre allait bientôt entrer dans sa quatrième année. Lorsqu'on analyse les dynamiques géopolitiques sur le plus long terme, il faudrait plutôt se référer à la date du 23 février 2014, qui marqua le début de l'agression militaire de la Russie envers l'Ukraine, d'abord par l'annexion de la Crimée puis par l'occupation d'une partie des oblasts de Donetsk et Louhansk. Ces violations flagrantes du droit international et des promesses de non-agression contenues dans le mémorandum de Budapest de 1994 n'avaient, à l'époque, pas conduit à une réaction ferme de la part des démocraties occidentales. Les sanctions prises à l'encontre de la Russie constituaient plutôt un message politique et leur portée apparaît aujourd'hui comme dérisoire, surtout au regard de la poursuite des échanges commerciaux, au nombre desquels les importations massives de gaz et de pétrole russes.

Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

Ce manque de fermeté et de vision à long terme a plus que probablement joué un rôle déterminant dans la décision de Vladimir Poutine de passer à la vitesse supérieure en lançant, le 24 février 2022, une invasion à grande échelle destinée à occuper la capitale ukrainienne et à faire tomber le président Volodymyr Zelenskyy et son gouvernement. L'envergure de cette nouvelle phase dans la guerre entre la Russie et l'Ukraine a transformé le conflit régional en un conflit majeur, dont les ramifications géopolitiques dépassent largement aujourd'hui le seul territoire ukrainien et altèrent profondément le contexte sécuritaire européen.

Sur le terrain, après quelques gains territoriaux initiaux, l'armée russe a rapidement été confrontée à une controffensive de l'armée ukrainienne, soutenue par ses alliés des démocraties occidentales qui, outre l'envoi d'armes et de munitions, ont participé à la formation d'un nombre important de soldats ukrainiens, mobilisés pour la plupart, et donc sans formation militaire préalable. Tant la Russie que l'Ukraine ont, depuis le début de cette phase cinétique de la guerre, subi de lourdes pertes en personnel et en matériel.

Aujourd'hui, les alliés de Kyiv semblent être arrivés à la limite de ce qu'ils peuvent prélever sur leurs propres stocks pour soutenir l'effort de guerre. L'aide continue certes à arriver, mais dans des proportions insuffisantes pour permettre à l'armée ukrainienne de faire la différence sur le terrain. L'Ukraine est en outre confrontée à un déficit de nouvelles recrues pour regarnir les effectifs de ses unités. L'armée russe a subi, quant à elle, une attrition en personnel qu'elle n'avait plus connue depuis la seconde guerre mondiale. Même si la Russie, à la différence des démocraties occidentales, est passée à une véritable économie de guerre, dont la production en missiles et munitions d'artillerie dépasse celle des alliés de Kyiv, le manque d'effectifs entraînés ne lui permet que des gains territoriaux marginaux au regard de l'effort engagé.

Vers la mi-2024, le conflit est entré dans une impasse prolongée. Les deux camps se battent le long de lignes de front fortifiées de part et d'autre et les avancées ou incursions ne semblent pas de nature à modifier fondamentalement le cours de la guerre.

Les diverses tentatives diplomatiques menées depuis février 2022 pour mettre fin à la guerre n'ont, quant à elles, pas non plus rencontré de succès et les récentes déclarations russes faisant part des conditions imposées par Moscou pour une paix négociée constituent autant d'éléments qui rendent peu plausibles des pourparlers directs entre les deux belligérants.

Au vu de ces éléments, la poursuite de l'effort militaire et le soutien des alliés de l'armée ukrainienne permettront, au mieux, de créer des conditions plus favorables pour aborder une nouvelle phase qui pourrait déboucher sur la fin des combats ou sur une diminution significative de leur intensité en 2025. La physionomie de cette nouvelle phase sera aussi influencée par l'évolution récente des dynamiques politiques sur la scène internationale.

Le contexte géopolitique

Dans nos démocraties libérales occidentales, les mises en œuvre des politiques étrangères suivent les cycles réguliers des élections aux divers niveaux de pouvoir. Qu'il s'agisse des gouvernements nationaux ou des mandats de la Commission européenne, les décisions et les financements destinés à les mettre en œuvre dépendent d'accords politiques préalables et sont limités dans le temps à la durée du mandat confié à un pouvoir exécutif. Par ailleurs, les systèmes démocratiques doivent souvent tenir compte de compromis négociés entre différentes parties, ce qui grève l'efficacité et l'efficience de leurs politiques sur la scène internationale en limitant la portée de l'action et en retardant la prise de décision. Ces deux éléments se vérifient particulièrement dans les institutions internationales qui fonctionnent sur un modèle intergouvernemental, où les décisions importantes se prennent par consensus. En résumé, dans le camp démocratique, la mise en œuvre de la politique étrangère progresse presque toujours à la vitesse du plus lent vers l'objectif du moins ambitieux. Un dernier élément qui réduit l'efficacité de l'action extérieure est la dilution de la responsabilité politique. La nécessité du compromis entre parties pour la prise de décision peut facilement être invoquée par un mandataire politique pour se dédouaner d'un échec et pour en imputer la cause aux autres partenaires dans la négociation.

Lorsqu'on étudie le cadre géopolitique de la guerre en Ukraine, il est important de comprendre les différences entre, d'une part, ces acteurs démocratiques auxquels il est fait référence plus haut et, d'autre part, les acteurs autoritaires, qui ne voient pas la mise en œuvre de leurs politiques limitée par une échéance électorale, par le besoin de consensus entre partenaires ou par le respect de traités ou de conventions qui constituent une autre manifestation caractéristique des relations entre États démocratiques. Au-delà de ces différences systémiques, six éléments contextuels directement liés à la situation

Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

étudiée sont de nature à impacter fondamentalement la dynamique des relations entre les acteurs impliqués dans l'équation géopolitique de la guerre en Ukraine.

Le premier est le plus que probable changement de cap de la politique américaine dû à l'arrivée de Donald Trump à la présidence des États-Unis, à la composition de son équipe mais aussi à la majorité républicaine à la Chambre des représentants comme au Sénat.

Le second est l'instabilité croissante de la politique étrangère des États membres de l'Union européenne (UE), qui risque de se concrétiser par une rupture du consensus dans le soutien à l'Ukraine. Des États comme la Hongrie ou la Slovaquie poursuivent une politique d'ouverture vis-à-vis de la Russie et entravent, à chaque fois qu'ils le peuvent, les nouvelles initiatives d'aide militaire à l'Ukraine au niveau de l'UE. Par ailleurs, l'impasse politique dans laquelle se trouve actuellement le gouvernement français et le résultat incertain des prochaines élections législatives en Allemagne ne donnent guère d'assurance quant à la pérennité d'une aide militaire de grande envergure à l'Ukraine.

Le troisième élément, qui vient en partie contrebalancer l'élément précédent, est la constitution d'un tandem résolument pro-ukrainien à la tête de la diplomatie européenne avec la désignation de l'ancienne première ministre estonienne Kaja Kallas au poste de haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission européenne (HR/VP), complété par la personnalité de Donald Tusk comme Premier ministre de la Pologne, qui assure la présidence tournante du Conseil de l'UE au premier semestre de 2025. La volonté conjointe du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et de la présidence polonaise du Conseil de l'UE servira de catalyseur pour maintenir le soutien à l'Ukraine comme priorité de la politique extérieure de l'UE. En revanche, les personnalités de Kaja Kallas et de Donald Tusk risquent de disqualifier l'UE comme interlocuteur acceptable par Moscou en cas de négociations d'un règlement du conflit.

Le quatrième élément est le changement d'attitude récent du président Volodymyr Zelenskyy. Le 29 novembre 2024, il a indiqué, lors d'une interview télévisée¹, qu'un cessez-le-feu serait envisageable si l'OTAN acceptait

¹ Sky News interview President Volodymyr Zelensky, 29 novembre 2024.

la candidature de l'Ukraine et offrait des garanties de sécurité pour les territoires ukrainiens actuellement sous contrôle de Kyiv. Il déclarait dans cette même interview que les territoires occupés par la Russie pourraient être récupérés plus tard par la voie diplomatique. Ces déclarations font sans aucun doute suite à sa rencontre avec Donald Trump les 26 et 27 septembre 2024 et à la victoire électorale de ce dernier le 6 novembre dernier. Même s'il est peu probable que le Conseil de l'Atlantique Nord, tributaire de décisions à l'unanimité, accède rapidement à la demande de Kyiv, ce nouveau narratif marque une évolution par rapport à la position antérieure du président ukrainien, qui conditionnait la fin de la guerre au retour de tous les territoires ukrainiens occupés par la Russie depuis 2014.

Le cinquième élément est l'implication dans la guerre d'autres armées comme celle de la Corée du Nord ou de groupes armés comme les milices tchéchènes. Tandis que les effets produits par ces renforts mis à la disposition de l'armée russe ne pourront probablement pas faire la différence d'un point de vue tactique, ils pourraient, par contre, influencer les perceptions des rapports de force à l'heure où l'armée ukrainienne ne peut compter que sur la mobilisation au sein de sa propre population pour maintenir ses effectifs à niveau.

Le sixième élément qu'il faut intégrer dans l'analyse est le changement intervenu dans la doctrine nucléaire russe. Même si certains analystes n'y voient qu'une escalade rhétorique destinée principalement à limiter l'utilisation que l'Ukraine pourrait faire des armes fournies par ses alliés, il faut se souvenir que, depuis le fameux discours de Vladimir Poutine à la Conférence de sécurité de Munich en 2007, ses déclarations ont souvent été appliquées dans les faits. Par ailleurs, l'évolution de l'arsenal nucléaire vers des armes de moindre puissance en rendent l'utilisation plus plausible qu'à l'époque où les doctrines de dissuasion nucléaire étaient basées sur l'anéantissement mutuel assuré.

Choix des scénarios

Les changements de majorité politique, l'évolution dans la composition des alliances ou des coalitions, l'arrivée ou l'implication de nouveaux acteurs sur la scène internationale sont autant d'éléments qui viennent s'ajouter aux données objectives liées à la situation militaire sur le terrain et à l'attrition des systèmes d'armement et du personnel dans les deux camps. Toutes ces données contextuelles conditionnent l'exercice d'anticipation et dimensionnent les scénarios envisagés plus bas.

Depuis la fin de la guerre froide et surtout après le discours de Vladimir Poutine à la conférence de sécurité de Munich en 2007, les analyses politiques occidentales n'ont jamais vraiment conduit à une anticipation fiable des actions de la Russie sur la scène internationale. Même en présence d'indicateurs persistants, les gouvernements occidentaux sont allés de surprise stratégique en surprise stratégique et se sont laissé surprendre par des décisions ou des actes qu'ils tenaient pour impossibles ou peu probables. Ce constat doit nous amener à étendre l'analyse au-delà des seuls scénarios probables et d'envisager des scénarios plus disruptifs, au nombre desquels il faut envisager les plus dangereux.

Le présent Focus Paper explore quatre scénarios qui pourraient changer la physionomie de la guerre dans le courant de l'année 2025. Chacun de ces scénarios intègre, outre les dynamiques militaires sur le terrain, des éléments liés aux initiatives diplomatiques, aux facteurs économiques et aux positions politiques internes de l'Ukraine, de la Russie, des pays qui soutiennent cette dernière et des principaux acteurs occidentaux.

Scénario 1 : Cessez-le-feu négocié sans traité de paix

Ce scénario se dessine sur fond de lassitude de la guerre et d'incapacité des belligérants à atteindre leurs objectifs respectifs par une action militaire décisive. Avec l'arrivée à la Maison blanche de Donald Trump, l'aide militaire américaine se tarit et les autres alliés de l'Ukraine n'arrivent pas à compenser la différence. L'incertitude et l'instabilité politique d'un nombre croissant d'États de l'UE en proie à des montées nationalistes ou anti-libérales et la rupture du consensus pour poursuivre le recours au Fonds européen pour la Paix comme source de financement de l'aide militaire à l'Ukraine contraignent le président Zelenskyy à se résigner à une solution négociée.

Donald Trump cherche à s'imposer comme arbitre des négociations, mais se résout rapidement à étendre le groupe de négociation à ses alliés européens à qui il entend imputer la plus grande partie des coûts de la solution négociée. Dans ce groupe, on retrouve des pays comme la Turquie, le Royaume-Uni et une délégation de l'UE.

Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

La négociation débouche sur des concessions de la part de l'Ukraine, qui doit accepter le contrôle de fait exercé par Moscou sur toutes les régions occupées ou une partie d'entre elles à la date du cessez-le-feu. Politiquement, l'Ukraine doit accepter une interdiction ou un moratoire sur son adhésion à l'OTAN.

En contrepartie, la Russie accepte de démilitariser une zone tampon et permet la présence d'une force d'interposition. Les armées constituant cette force ne peuvent pas, *stricto sensu*, appartenir à l'OTAN, mais une force menée sous l'égide des Nations Unies ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) peut s'envisager.

Le cessez-le-feu ne débouche pas, pour autant, sur un traité de paix. L'Ukraine ne renonce pas à la possibilité de récupérer ultérieurement ses territoires par des actions devant les juridictions internationales. Les États membres de l'UE ne renoncent pas non plus aux sanctions économiques ni aux actions entreprises contre les dirigeants russes devant le Cour pénale internationale.

Ce scénario s'apparente plutôt à une solution à la coréenne. À l'instar de la ligne de démarcation résultant de l'armistice de 1953, la ligne de front devient une frontière *de facto* mais pas *de jure*. L'Ukraine maintient le contrôle des territoires libérés, tandis que la Russie renforce son emprise sur les régions occupées.

Vladimir Poutine présente ce résultat à sa population comme une victoire stratégique et la réalisation de ses objectifs. Il peut désormais se concentrer sur la reconstruction de son armée en capitalisant sur la montée en puissance de son industrie militaire entamée au cours des dernières années.

Politiquement, Kyiv considère le cessez-le-feu comme une situation de fait sans base légale au sens du droit international. L'Ukraine profite de la fin des hostilités pour entamer sa reconstruction en bénéficiant de l'aide de ses alliés et se réserve le droit de poursuivre la restauration de son intégrité territoriale dans une phase ultérieure. Dans le même temps, consciente du risque de résurgence des velléités expansionnistes de son voisin qu'elle continue de considérer comme un ennemi, l'Ukraine poursuit le développement de sa propre industrie de défense et organise un modèle de résilience intégré inspiré du nouveau modèle suédois.

Le découplage économique avec la Russie est largement maintenu par les démocraties occidentales dans un souci de priver Moscou des moyens financiers qui lui serviraient à financer son industrie militaire et la reconstruction de son

armée. Dans le même temps, les alliés de l'OTAN renforcent leur dispositif de dissuasion sur le flanc est de l'Alliance en y stationnant progressivement plus d'unités de manière permanente.

Scénario 2 : Échec des négociations et retour à un conflit de basse intensité

Les bases de ce scénario sont analogues à celle de l'hypothèse précédente. À court d'armes et de personnel, ni la Russie ni l'Ukraine n'arrivent à atteindre leurs objectifs par la force. Les tentatives de médiation entreprises par la nouvelle administration américaine se heurtent assez vite à une Russie qui n'accepte aucune concession et qui exige non seulement la reconnaissance du transfert de la Crimée et des quatre oblasts de Donetsk, Louhansk, Kherson et Zaporijjia, mais aussi l'interdiction pour l'Ukraine de rejoindre l'OTAN. Face à cette intransigeance, Donald Trump, qui n'arrive à faire valoir aucune contrepartie favorable à l'Ukraine, perd sa crédibilité et apparaît comme perdant dans la négociation. L'Ukraine et ses alliés européens de l'OTAN le poussent à faire preuve de fermeté afin de ne pas apparaître comme plus faible que Vladimir Poutine. Ne voulant pas perdre la face, Donald Trump accepte, à contrecœur, de poursuivre le soutien à l'Ukraine tout en assortissant son aide de conditions au nombre desquelles l'augmentation des dépenses militaires des alliés européens de l'OTAN.

Politiquement, l'Ukraine ne peut, par ailleurs, accepter une capitulation pure et simple qui galvaniserait en outre la population russe dans sa conviction qu'une annexion de l'Ukraine tout entière est à la portée d'une nouvelle « opération militaire spéciale » dans le futur.

En Europe, le tandem Kallas-Tusk cherche à sauver la logique d'un soutien à l'Ukraine, même si les États membres réfractaires comme la Hongrie et la Slovaquie continuent de faire obstacle au consensus indispensable pour les décisions importantes. Devant le risque d'impasse politique au niveau du Conseil de l'UE, les États membres les plus volontaires, parmi lesquels les États baltes, la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas et la Pologne, s'entendent pour accroître le soutien à l'armée ukrainienne. Le Royaume-Uni, la Norvège et le Canada viennent compléter cette coalition.

Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

Sans autre choix que celui de poursuivre la guerre, la résilience du peuple ukrainien et l'appui de ses alliés les plus fidèles permettent à Volodymyr Zelenskyy, qui capitalise aussi sur les avancées de sa propre industrie militaire, de stabiliser la ligne de front. La Russie, en proie à ses propres problèmes d'approvisionnement en hommes et en matériel, continue les attaques sporadiques mais n'a plus les moyens de conduire des opérations de grande envergure. De part et d'autre de la ligne de front, les belligérants renforcent les positions défensives et la guerre se transforme en un conflit de basse intensité semblable à celui que l'Ukraine a connu entre 2014 et 2022 mais sur un territoire plus grand.

Tout comme dans le scénario précédent, l'OTAN poursuit la montée en puissance de son déploiement permanent sur son flanc est. Devant la menace persistante d'un débordement du conflit, les alliés qui ont une frontière commune avec la Russie renforcent leurs dispositifs de contre-mobilité et de défense anti-aérienne et préparent leurs populations à faire face aux situations de crise.

La poursuite de la guerre et la position inflexible de la Russie font prendre conscience, même aux pays européens plus éloignés géographiquement du flanc est de l'Alliance atlantique, que la confrontation entre les démocraties occidentales et la Russie est systémique et irréversible à court ou moyen terme. La répétition des narratifs d'état de guerre véhiculés tant par l'OTAN que par un grand nombre de *think tanks* occidentaux finissent par percoler au sein de la classe politique. Suivant l'exemple finlandais et suédois, les gouvernements commencent à mettre en place des plans de résilience et de défense et font appel à leurs populations pour s'y impliquer.

Scénario 3 : Revirement militaire favorable à l'Ukraine et crise politique russe

Dans ce scénario, les analystes occidentaux ont sous-estimé la résilience et la capacité de réaction de l'armée ukrainienne, tandis que la Russie n'arrive plus à compenser ses pertes en personnel et en matériel. À court de troupes fraîches formées et entraînées au combat, l'armée russe est sur la défensive en Ukraine alors que l'armée ukrainienne multiplie les incursions sur le territoire russe, confirme sa capacité à empêcher la flotte russe d'opérer en mer Noire et engrange de nouveaux succès grâce aux nouveaux drones et systèmes de missiles produits par l'industrie de guerre ukrainienne. Sur le plan de la défense

anti-aérienne, les premières initiatives de collaboration entre l'industrie militaire ukrainienne et les entreprises américaines et européennes commencent à porter leurs fruits et le taux de succès dans l'interception de missiles et de drones est résolument à la hausse. Même si la guerre continue d'apporter son lot de souffrances et d'horreurs, le ton est à nouveau à un prudent optimisme dans les chancelleries des démocraties occidentales. Les perspectives plus favorables finissent aussi par rallier l'administration américaine à la cause ukrainienne, avec en toile de fond la reconstruction future du pays, qui représente un marché important tant pour les entreprises civiles que pour l'industrie de l'armement.

Ce revirement de la situation est très mal vécu à Moscou. Le fragile équilibre entre, d'une part, un affaiblissement de l'économie dû à l'effort de guerre et, d'autre part, la perspective d'une victoire militaire vacille. Tant dans l'entourage direct de Vladimir Poutine qu'au sommet de l'armée, les critiques se font de plus en plus acerbes. Dans les rangs des plus conservateurs, on reproche aussi à Vladimir Poutine d'avoir dû s'allier à la Corée du Nord pour remédier au manque d'effectifs et de matériel. Les images de Vladimir Poutine traitant Kim Jong-un comme son égal passent mal et rappellent à d'aucuns l'épisode humiliant d'un Boris Eltsine contraint de s'asseoir à la même table que l'indépendantiste tchéchène Aslan Maskhadov pour signer un accord de paix. Alors que l'opinion publique s'inquiète surtout du nombre croissant d'attaques de drones et de missiles sur les villes, même loin du front ukrainien, les blogueurs russes sur les médias comme Telegram critiquent ouvertement l'incompétence du pouvoir et son incapacité à maintenir jusqu'à l'intégrité territoriale de leur propre pays. Dans l'opposition à Vladimir Poutine, deux tendances s'affrontent : ceux qui sont disposés à une négociation raisonnable avec l'Ukraine et ceux qui pensent qu'il faut montrer plus de fermeté et recourir à des moyens plus extrêmes. Devant cette instabilité politique, le soutien des alliés traditionnels de Poutine se fait très discret. Même Kim Jong-un se montre agacé par la manière dont ont été traités les troupes nord-coréennes et prend fait et cause pour une attitude plus agressive vis-à-vis des ennemis occidentaux. Sous la pression, Vladimir Poutine invoque des soucis de santé et accepte, dans l'intérêt de la Russie, de céder le pouvoir...

À Bruxelles, l'OTAN et le Conseil de l'UE sont en pleine effervescence et l'après-Poutine est le point d'agenda le plus discuté. À Washington, Donald Trump se profile désormais comme le plus fervent défenseur de

l'Ukraine et met en avant les milliards de dollars dépensés par les États-Unis sans lesquels rien de tout ceci n'aurait été possible. À l'heure où l'on ne sait pas encore clairement comment Moscou compte se profiler dans la guerre et dans ses relations avec les autres acteurs internationaux, le camp occidental est déjà divisé entre ceux qui y voient une ouverture pour la négociation et ceux qui mettent en garde contre le risque d'une ligne encore plus dure à Moscou.

Scénario 4 : Le recours à l'arme nucléaire

Ce scénario est largement inspiré du scénario précédent mais connaît un épilogue nettement plus dramatique.

Malgré les fournitures en armements et l'engagement de troupes étrangères, l'armée russe, composée en majorité de soldats envoyés au combat sans entraînement, s'essouffle, tandis que l'armée ukrainienne reprend l'initiative par de nouvelles incursions en territoire russe et des frappes de drones et de missiles sur des villes de plus en plus loin à l'intérieur de la Russie. À court d'options pour retourner la situation sur le terrain, l'option nucléaire est à nouveau évoquée et semble devenir de moins en moins improbable, d'autant plus que les services de renseignements occidentaux constatent un regain d'activité autour de certaines bases dans les oblasts de Kaliningrad et d'Arkhangelsk.

Acculé par les critiques dans son propre entourage et les reproches de faiblesses, Vladimir Poutine s'adresse directement au peuple russe dans une allocution télévisée, tout en prenant soin que l'intégralité de son discours soit relayée vers tous les médias occidentaux. Sur un ton grave et solennel, il exhorte le peuple russe à se préparer à une nouvelle phase dans la guerre : « Au travers de son soutien au régime fasciste de Kyiv, l'OTAN, qui compte dans ses rangs des puissances nucléaires, menace désormais directement l'intégrité du territoire national. Les intentions hostiles de l'Alliance sont évidentes et sont confirmées par des mouvements de troupes aux frontières dans les pays baltes et en Pologne. Malgré des appels répétés à respecter les exigences légitimes de la Russie, l'OTAN et ses alliés refusent de comprendre que la Russie, qui a fait preuve de beaucoup de retenue jusqu'à présent, utilisera tous les moyens dont elle dispose pour se défendre contre une agression qui menace directement son existence et celle de ses alliés proches. »

Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

Même si la teneur de la menace n'est pas neuve en soi, ce qui inquiète les analystes occidentaux les plus avertis est la référence précise, dans le discours, au soutien d'États nucléaires à un État non nucléaire qui conduit des attaques directes sur le sol russe. En reprenant les termes précis de la nouvelle doctrine nucléaire rendue publique le 19 novembre 2024, Vladimir Poutine suggère l'imminence de l'utilisation de moyens de dernier recours.

Tandis que le secrétaire général des Nations Unies appelle à la retenue et que la Chine se dit très préoccupée par les derniers développements, le secrétaire général de l'OTAN convoque une réunion d'urgence du Conseil de l'Atlantique Nord à Bruxelles après que l'article 4 du traité a été invoqué par plusieurs alliés. Alors que la réunion dure depuis plusieurs heures, la nouvelle fatidique tombe littéralement comme une bombe ; l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) rapporte une explosion en altitude au-dessus de la mer Noire. L'impensable vient de se produire...

Dans les heures qui suivent, les premières analyses des services américains, britanniques et français sont rendues publiques, dans le souci d'éviter la panique des populations. L'engin a explosé en altitude au-dessus de la mer Noire, il était de faible puissance et les effets, bien qu'il soit encore trop tôt pour en déterminer la portée exacte, ne présentent pas un danger immédiat pour les populations des membres de l'Alliance. La mise à exécution de la menace de recours à l'arme atomique semble s'apparenter plus à l'imposition par la Russie d'un changement de paradigme dans les relations entre États qu'au déclenchement d'une guerre nucléaire totale.

Dans une déclaration laconique, le ministre russe des affaires étrangères Sergei Lavrov met en garde : « La démonstration de force que vient de vivre le monde se veut un avertissement à la mesure de la gravité de la situation et rien de tout ceci ne se serait produit si les exigences de la Russie avaient été prises au sérieux et qu'elle n'avait pas été poussée dans ses retranchements. Il est temps pour le monde de comprendre que la Russie utilisera tous les moyens pour sauvegarder les intérêts supérieurs de l'État et qu'elle ne se laissera jamais dicter sa politique par un autre État. » Il termine son message en déclarant que les exigences de la Russie sont connues de tous et qu'il n'y aura pas de second avertissement.

Conclusion et recommandations

La trajectoire future de la guerre en Ukraine reste profondément incertaine, façonnée par une interaction complexe entre les facteurs militaires, politiques et économiques. Chacun de ces scénarios ou n'importe quel autre qui pourrait intégrer – ou non – des éléments empruntés aux quatre scénarios envisagés auront des implications profondes pour l'Ukraine, la Russie, l'Europe et l'ordre mondial. Quelle que soit l'issue de guerre en Ukraine, il n'y a aucun doute quant à la nature de la relation qui existera entre la Russie et l'Occident. La Russie restera le danger le plus grand et le plus immédiat pour la décennie à venir et probablement au-delà. Les décideurs occidentaux doivent rester attentifs, agiles, engagés et préparés à réagir à divers scénarios, et pas seulement aux scénarios qu'eux estiment les plus probables. Le passé récent a démontré à plusieurs reprises que, face à des adversaires qui ne partagent ni nos valeurs ni le respect de l'ordre basé sur le droit international, les scénarios les plus dangereux ne peuvent jamais être délaissés dans la planification.

Dans tous les cas de figure, qu'il s'agisse de préparer une phase de négociations ou de permettre à l'armée ukrainienne de poursuivre les opérations militaires, la poursuite de l'aide militaire à l'Ukraine par tous les moyens possibles est primordiale à court terme. Dans le cas d'une négociation, elle doit permettre à la partie ukrainienne d'aborder les pourparlers dans la meilleure position possible et, dans le cas d'une poursuite de la guerre, cette aide sera primordiale pour éviter une défaite ukrainienne qui détériorerait encore plus notre propre situation sécuritaire.

Les tensions géopolitiques et les menaces persistantes de la Russie resteront une constante. L'issue de la guerre en Ukraine pourra tout au plus impacter les échéances, et donc le temps que les alliés de l'OTAN et les États membres de l'Union européenne ont à leur disposition pour renforcer leurs capacités militaires.

Les quatre scénarios envisagés plus haut n'ont pas pour ambition de prédire l'avenir. Ils doivent plutôt être vus comme un exercice de futurs multiples qui doit permettre de comprendre et d'intégrer les incertitudes et les risques dans la planification et la préparation des moyens pour répondre aux crises qui peuvent survenir, y compris les risques de confrontation militaire directe. Particulièrement, les scénarios les plus dangereux et donc aussi les plus contraignants doivent être envisagés avec courage et détermination. Face à une

menace existentielle pour notre système démocratique et pour notre modèle de société, la science du nécessaire doit prévaloir sur l'art du possible. Cet exercice doit être conduit au plus haut niveau politique car c'est de ce niveau qu'émanent les moyens consacrés à la mise en œuvre des plans, mais aussi au niveau des états-majors des forces armées, qui doivent revenir à une logique de préparation à une guerre de haute intensité. Des scénarios présentés et de leurs conséquences, on peut tirer les recommandations suivantes.

- **La doctrine**

Les doctrines des armées de l'OTAN, qui avaient évolué, après la guerre froide, vers un modèle de projection de forces sur des théâtres distants avec des moyens plus légers, plus mobiles mais aussi moins nombreux, doivent se refocaliser sur la guerre de haute intensité. Même si une capacité expéditionnaire garde son sens, la priorité doit aller à la sécurité du territoire de l'Alliance et de ses populations. À l'instar du nouveau Concept stratégique de l'OTAN qui remet la dissuasion et la défense collective au premier plan, notre doctrine doit refléter cette nouvelle priorité dans tous ses aspects. La taille du territoire à défendre et l'éloignement des zones où sont déployées les forces de l'Alliance imposent aussi de revoir les concepts logistiques pour l'approvisionnement et la maintenance. La crédibilité de la dissuasion passera aussi par notre capacité à répondre à tous les types d'attaque de la guerre moderne. Il faut analyser et connaître les doctrines de nos adversaires, et plus particulièrement la doctrine russe de guerre de nouvelle génération – communément appelée *Doctrine Guérassimov* – et adapter nos propres moyens à la nouvelle réalité.

- **L'organisation des forces**

Le retour à un modèle de défense de zone qui suppose une connaissance et une préparation du terrain en vue d'opérations futures impose aussi un changement dans l'organisation des forces et le retour de grandes unités de manœuvre déployées de manière permanente le long de la ligne de contact. Dans le contexte de confrontation actuel, seul un déploiement massif et permanent d'unités de combat sur le flanc est de l'Alliance est de nature à assurer la dissuasion face à un adversaire qui a démontré, au cours des plus de dix ans que dure sa guerre d'agression contre l'Ukraine, qu'il n'accorde aucune valeur au respect de l'ordre international fondé sur des règles. La nécessité de pouvoir mobiliser rapidement des forces supplémentaires suppose aussi la constitution d'une réserve beaucoup plus importante que celle qui est envisagée actuellement.

- **L'entraînement et la formation**

L'entraînement et la formation devront suivre une même logique. Le centre de gravité de la formation et des exercices doit se déplacer vers l'utilisation de groupes de forces interarmées multinationales et se concentrer sur des scénarios de guerre de haute intensité contre un ennemi de même niveau (*peer adversary*). Tous les aspects de la guerre moderne doivent être intégrés dans le curriculum des cours dès la formation de base et dans les scénarios d'exercice. La diversité des moyens utilisés par la Russie dans sa guerre de nouvelle génération impose aussi d'intégrer les acteurs civils dans les exercices nationaux ou multinationaux.

- **L'équipement et le matériel**

Le retour d'expérience de la guerre en Ukraine préfigure la physionomie d'un possible conflit avec la Russie. La question fondamentale à se poser est si notre matériel est adapté à ce genre de guerre. Le retour de la guerre de haute intensité et de longue durée nous confronte à la réalité de l'attrition du matériel et la réalité ukrainienne nous démontre que des moyens de haute technologie – et donc aussi très coûteux – ne sont pas à l'abri d'une attaque de saturation avec des moyens peu sophistiqués et peu coûteux. Il faut donc revenir à un meilleur équilibre entre des moyens intégrant les technologies de pointe et des moyens basiques dont la production en masse, à la fois plus rapide et beaucoup moins coûteuse, nous permet de faire face à l'attrition inévitable en cas de guerre. Le choix de privilégier la qualité plutôt que la quantité doit clairement être remis en question à la lumière de l'évolution de notre situation sécuritaire.

Malheureusement, la guerre en Ukraine nous confronte aussi de nouveau à la nécessité de pouvoir faire face à de grands nombres de blessés tant militaires que civils. La médecine militaire ayant suivi la même logique de désinvestissement que les autres forces et services au cours des décennies passées, elle devra faire l'objet d'une attention particulière pour augmenter sensiblement ses capacités, tant pour les hôpitaux de campagne déployables que pour accueillir des blessés en grand nombre dans les infrastructures hospitalières du pays.

Les attaques massives et quasi quotidiennes au moyen de missiles et de drones contre les infrastructures critiques sur tout le territoire ukrainien doivent également orienter nos choix et nos priorités dans nos programmes

d'armement. Au-delà de la défense physique des infrastructures des institutions et des états-majors internationaux contre les attaques de missiles, nous devons également être en mesure de protéger nos infrastructures critiques militaires ou civiles, parmi lesquelles le port d'Anvers revêt une importance particulière. Les attaques récentes contre les infrastructures sous-marines en mer Baltique nous forcent aussi à revoir à la hausse nos capacités navales afin de défendre à la fois nos moyens de communication, notre réseau de distribution énergétique et nos lignes d'approvisionnement.

- **Le leadership**

En temps de crise, le *leadership* est souvent un facteur clé de succès. Toutefois, la capacité de diriger et de conduire les opérations ne se suffit pas à elle-même car elle est limitée par un mandat politique. Le concept de leadership doit donc être envisagé dans sa globalité et inclure la capacité de prise de décision au plus haut niveau. Malheureusement, force est de constater que, dans nos modèles multinationaux intergouvernementaux, la prise de décision est fastidieuse, lente et donc inefficace. Il est, par ailleurs, illusoire de penser qu'on pourra faire évoluer ce modèle, ancré dans notre héritage institutionnel, assez rapidement pour pouvoir faire face à la prochaine crise majeure. Il faut donc privilégier une logique de planification à froid et développer des plans de contingence validés au niveau politique avant la survenance de la crise. Cette même logique doit se retrouver dans les plans nationaux. La décision politique est nécessaire pour l'établissement et la validation des plans mais, dans un souci d'efficacité, ces plans doivent être suffisamment clairs et détaillés pour que leur exécution ne soit pas retardée par une nouvelle discussion politique au moment où la rapidité peut faire la différence entre le succès et l'échec.

- **Le personnel**

Tous ces changements nous amènent à devoir étudier l'aspect qui représente probablement le plus grand défi non seulement pour les forces armées, mais aussi pour les autres départements puisque nous devons évoluer d'une logique de défense vers une logique de résilience impliquant la société tout entière. Le personnel ou le facteur humain exige une approche intégrée. Il ne suffit pas de redessiner les organigrammes et d'y ajouter des nombres ; il faut fondamentalement repenser la manière dont on intègre toute la population dans un plan de défense intégré. En Ukraine, c'est l'effort et l'engagement de la population tout entière qui a permis de tenir en échec l'armée russe lors de

l'offensive de février/mars 2022. En Europe, certains pays comme la Finlande et la Suède se sont déjà lancés dans ce gigantesque chantier de transformation sociétale. Il est clair qu'une formation militaire pour un beaucoup plus grand nombre est indispensable et que les forces armées devront pouvoir compter sur une réserve plus nombreuse, plus entraînée et plus disponible. Dans le même temps, la capacité de continuer à fonctionner en temps de crise s'étend aux autres métiers, à commencer par les services d'urgence, les services de sécurité et le secteur des soins de santé.

L'aspect humain du changement est d'autant plus difficile qu'il dépend d'une prise de conscience de l'imminence du danger et cette prise de conscience n'est actuellement pas suffisamment présente, pas même au niveau de notre classe politique.

- **Les infrastructures et la mobilité militaire**

Le nouveau contexte sécuritaire et la nécessité de revenir à une logique de défense du territoire de l'Alliance nous forceront aussi à adapter nos infrastructures pour mettre en œuvre les plans de défense et pour établir une dissuasion crédible fondée sur une présence massive le long de la première ligne de défense plutôt que sur des calculs de probabilité et des discours politiques. La présence d'un nombre beaucoup plus grand de forces déployées de manière permanente sur le flanc est de l'Alliance rendra indispensable la construction et l'installation d'infrastructures d'accueil pour les militaires mais aussi pour leurs familles et les membres du personnel civil à la suite des forces. Cet effort ne pourra pas être porté par les seuls pays hôtes et demandera une contribution de tous les alliés au sein de l'OTAN. Ce déploiement devra aussi pouvoir compter sur des infrastructures de mobilité militaire permettant le transport rapide de matériel et de grandes unités. Il faut toutefois insister sur la complémentarité entre le déploiement permanent d'unités et la mobilité militaire ; cette dernière ne peut en aucun cas se suffire à elle-même pour compenser un dispositif de défense trop épars.

- **L'interopérabilité**

Un autre enseignement qui doit guider l'adaptation de nos plans se situe au niveau de la diversité des systèmes d'armement et de munitions que l'Ukraine a reçu de la part de ses alliés. Cela s'est particulièrement manifesté lorsqu'on a constaté que les munitions d'artillerie d'un même calibre ne pouvaient pas être

utilisés indifféremment dans un système ou un autre. La multiplication de systèmes différents a considérablement handicapé l'armée ukrainienne tant pour l'utilisation que pour la maintenance de ses armements. L'importance de l'interopérabilité semble être une évidence comprise de tous, mais elle se heurte encore trop aux intérêts économiques et industriels nationaux. Il faudra activement soutenir et s'inscrire le plus possible dans les initiatives multilatérales de développement et d'achats en commun initiés par la Commission européenne. Si les standards qui caractérisent l'interopérabilité des armements et des munitions sont – et doivent rester – ceux définis par l'OTAN, ce n'est que dans le cadre d'un modèle macro-économique européen qu'on pourra arriver à augmenter l'interopérabilité en diminuant sensiblement le nombre de plateformes différentes.

- **Les moyens budgétaires**

La dernière recommandation concerne l'aspect budgétaire au sens large. On dit de l'argent qu'il est le nerf de la guerre et donc rien de ce qui précède n'a de sens si les moyens budgétaires ne sont pas à la mesure de l'ambition.

Lors de la pandémie du COVID en 2020, la Commission européenne a pris des mesures sans précédent pour relancer l'économie de ses États membres. Le plan de relance de 800 milliards d'euros est venu s'ajouter au cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union. Cette même Commission européenne impose cependant aux États membres une limite de leur déficit budgétaire à 3 % du PIB dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Cette orthodoxie budgétaire constitue aujourd'hui un frein important aux dépenses de défense. Face à l'urgence de la situation, il faudrait pouvoir obtenir un régime d'exception et exclure temporairement les budgets de la défense de ce calcul. Les montants des investissements de défense peuvent sembler énormes dans l'absolu, mais ils seront toujours de loin inférieurs aux coûts d'une guerre si, faute d'investissements suffisants, notre dissuasion n'est pas crédible.

Dans son traité *Epitoma Institutorum Rei Militaris*, l'auteur romain *Vegetius*² écrivait « Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum », repris dans une forme simplifiée par les mots « Si vis pacem, para bellum ». L'adage n'a rien perdu de sa pertinence dans la réalité d'aujourd'hui.

² Publius Flavius Vegetius Renatus, *Epitoma institutorum rei militaris*, fin du 4^e siècle AD.

Quatre scénarios pour l'Ukraine en 2025

Et si, contre toute attente, l'impensable se produisait quand même ! Sommes-nous prêts ? Avons-nous osé envisager le pire ou sommes-nous restés dans le confort du plus probable ? Les futurs multiples doivent nous amener à réfléchir et à nous préparer afin de pouvoir agir plutôt que de devoir subir.

Avant de se lancer dans l'exercice d'anticipation, il convient d'identifier les surprises et les évolutions inattendues du passé. Il faut aussi avoir le courage de reconnaître ses propres faiblesses et les forces de l'adversaire. Vient ensuite l'analyse des données constantes et des éléments contextuels ou disruptifs qui peuvent influencer le cours des événements. La démarche peut sembler fastidieuse, mais ce travail de préparation est fondamental pour identifier des scénarios cohérents et des enchaînements logiques qui doivent permettre d'anticiper les développements les plus probables mais aussi les plus dangereux et de s'interroger sur leurs conséquences. Reste, enfin, à intégrer les conclusions de la réflexion dans les choix et les priorités pour éviter les surprises stratégiques et pour bâtir la résilience face à la menace.

Le capitaine de vaisseau (OF-5) **Kurt ENGELEN** est directeur du Centre d'études de sécurité et défense (CESD). Ses domaines d'expertise principaux comprennent l'Europe de l'Est – en particulier la politique étrangère et la doctrine de guerre russes –, la région arctique, les politiques de sécurité et de défense de l'UE, les relations UE-OTAN et l'analyse prospective stratégique.

Image générée par IA

Editeur responsable :
Amiral de flottille Baudouin COPPIETERS DE GIBSON, Ir



LA DÉFENSE

Institut royal supérieur de défense
Avenue de la Renaissance 30
1000 Bruxelles - Belgique
www.defense-institute.be

.be

@ IRSD – Tous droits réservés
ISSN 2295-0915