

Les pourparlers qui auraient pu mettre fin à la guerre en Ukraine (1ère partie)

Le 16 avril 2024 par Samuel Charap et Sergey Radchenko <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/talks-could-have-ended-war-ukraine>



Les négociateurs russes et ukrainiens se rencontrent par visioconférence en mars 2022 (Photo postée sur Telegram le 14 mars 2022 par Vladimir Medinsky / Illustration par les Affaires étrangères)

L'histoire cachée d'une diplomatie qui n'a pas abouti, mais dont on peut tirer des leçons pour des négociations futures. Aux premières heures du 24 février 2022, l'armée de l'air russe frappait des cibles dans toute l'Ukraine. Dans le même temps, l'infanterie et les blindés de Moscou se déployaient dans le pays depuis le nord, l'est et le sud.

Dans les jours qui ont suivi, les Russes tentaient d'encercler Kiev. Il s'agissait des premiers jours et des premières semaines d'une invasion qui aurait très bien pu aboutir à la défaite de l'Ukraine et à sa subordination à la Russie (<https://www.foreignaffairs.com/regions/ukraine>). Rétrospectivement, il semble presque miraculeux qu'il n'en ait rien été.

On sait relativement bien ce qui s'est passé sur le champ de bataille. Ce qu'on sait moins, c'est l'intense diplomatie simultanée impliquant Moscou, Kiev et une foule d'autres acteurs, qui aurait pu aboutir à un règlement quelques semaines seulement après le début de la guerre.

Quand on en est arrivé à la fin du mois de mars 2022, une série de réunions physiques au Belarus et en Turquie ainsi que des engagements virtuels par visioconférence avaient débouché sur le communiqué d'Istanbul, qui décrivait le cadre pour un règlement.

Les négociateurs ukrainiens et russes ont alors commencé à travailler sur le texte d'un traité, réalisant des progrès substantiels vers un accord. Mais en mai, les pourparlers ont été interrompus. La guerre a continué à faire rage et a depuis fait des dizaines de milliers de morts dans les deux camps.

Que s'est-il passé? Les belligérants étaient-ils sur le point de mettre fin à la guerre? Et pourquoi n'ont-ils jamais conclu d'accord? Pour faire la lumière sur cet épisode souvent négligé mais pourtant capital de la guerre, nous nous sommes penchés sur les projets d'accords négociés entre les deux parties, et dont certains détails n'ont jamais été relatés jusqu'ici.

Nous avons également mené des entretiens avec plusieurs des personnes ayant participé aux pourparlers ainsi qu'avec

des responsables en poste à l'époque dans des gouvernements occidentaux clés, auxquels nous avons garanti l'anonymat afin de pouvoir aborder des sujets sensibles.

En outre, nous avons passé au crible de nombreuses interviews et déclarations datant de l'époque et plus récentes de responsables ukrainiens et russes qui étaient en poste au moment des pourparlers. La plupart de ces documents sont disponibles sur YouTube, mais ils ne sont pas en langue anglaise et sont donc peu connus en Occident.

Finalement, nous avons repris la chronologie des événements depuis le début de l'invasion jusqu'à la fin du mois de mai, date à laquelle les pourparlers ont été interrompus. Une fois toutes ces pièces rassemblées, nos découvertes ont de quoi surprendre et pourraient avoir des répercussions importantes sur les futurs efforts diplomatiques visant à mettre un terme à la guerre.



Vladimir Poutine pose avec des membres d'associations publiques lors d'une cérémonie de dépôt de fleurs à l'occasion de la Journée de l'unité nationale de la Russie sur la Place Rouge, dans le centre de Moscou, le 4 novembre 2023. (Sputnik/Reuters)

Alors que Moscou se livrait à une agression sans précédent, les Russes et les Ukrainiens finalisaient quasiment un accord. Certains observateurs et responsables, notamment le plus éminent, le président russe Vladimir Poutine (<https://www.foreignaffairs.com/tags/vladimir-putin>) ont affirmé qu'il y avait un accord sur la table qui aurait mis fin à la guerre, mais que les Ukrainiens l'ont abandonné d'une part sous la pression de leurs protecteurs occidentaux mais aussi à cause des hypothèses emplies d'orgueil de Kiev voulant que la Russie soit faible sur le plan militaire.

D'autres ont totalement balayé l'importance des pourparlers, affirmant que les deux parties se contentaient de faire semblant afin de gagner du temps pour réorganiser le champ de bataille ou encore que les projets d'accord manquaient de sérieux. Bien que ces interprétations contiennent des parcelles de vérité, elles brouillent davantage les pistes qu'elles ne les éclairent.

Aucune explication irréfutable; cette histoire résiste aux analyses faciles.. En outre, ces récits de nature monocausale éludent complètement un fait qui, rétrospectivement, semble extraordinaire: alors que Moscou se livrait à une agression sans précédent, les Russes et les Ukrainiens finalisaient quasiment un accord qui aurait mis fin à la guerre et fourni à l'Ukraine des garanties de sécurité multilatérales, ouvrant la voie à sa neutralité permanente et, plus tard, à son adhésion à l'Union européenne.

Un accord final s'est toutefois avéré difficile à obtenir pour un certain nombre de raisons. Les partenaires occidentaux de

Kiev étaient réticents à l'idée d'être entraînés dans une négociation avec la Russie, en particulier une négociation qui leur aurait imposé de nouveaux engagements pour garantir la sécurité de l'Ukraine. L'opinion publique ukrainienne s'est crispée avec la découverte des atrocités commises par les Russes à Irpin et à Boutcha.

Et avec l'échec de l'encerclement de Kiev par la Russie, le président Volodymyr Zelensky (<https://www.foreignaffairs.com/tags/volodymyr-zelensky>) a acquis la certitude qu'avec un soutien occidental adéquat, il pourrait gagner la guerre sur le champ de bataille.

Enfin, même si la volonté des parties de résoudre des différends de longue date relatifs à l'architecture de sécurité offrait la perspective d'une solution durable au conflit et d'une stabilité régionale pérenne, elles ont visé trop haut, trop tôt. Elles ont tenté de parvenir à un règlement global alors même qu'un cessez-le-feu élémentaire s'avérait hors de portée.

Aujourd'hui, alors que les perspectives de négociations semblent sombres et que les relations entre les deux parties sont quasiment inexistantes, l'histoire des pourparlers du printemps 2022 peut sembler une simple diversion qui ne permet guère de tirer des conclusions directement transposables aux circonstances actuelles.

Mais Poutine et Zelensky ont surpris tout le monde par leur volonté mutuelle d'envisager des concessions de grande envergure pour mettre fin à la guerre. Ils pourraient bien surprendre à nouveau tout le monde à l'avenir.

ASSURANCE OU GARANTIE?

Quel était l'objectif des Russes en envahissant l'Ukraine? Le 24 février 2022, Poutine a prononcé un discours dans lequel il a justifié l'invasion en mentionnant l'objectif vague de «dénazification» du pays. Ici, la meilleure définition du mot «dénazification» est que Poutine cherchait à renverser le gouvernement de Kiev, éventuellement en tuant ou en capturant Zelensky au cours du processus.

Et pourtant, quelques jours après le début de l'invasion, Moscou a commencé à explorer les voies d'un compromis. La guerre que Poutine prévoyait comme une promenade de santé s'est avérée tout autre, et cette volonté précoce de dialogue indique bien qu'il semblait avoir déjà abandonné l'idée d'un changement de régime pur et simple.



Des membres des forces armées ukrainiennes traversent la région de Donetsk, Ukraine, mai 2022 (Carlos Barria / Reuters)

Zelensky, comme il l'avait fait avant la guerre, a immédiatement manifesté son souhait pour une rencontre personnelle

avec Poutine. Bien qu'il ait refusé de parler directement à Zelensky, Poutine a nommé une équipe de négociation. Le président biélorusse Alexandre Loukachenko a joué le rôle de médiateur.

Les pourparlers ont débuté le 28 février dans l'une des vastes résidences de campagne de Loukachenko, près du village de Liaskavichy, à une trentaine de kilomètres de la frontière entre la Biélorussie et l'Ukraine. La délégation ukrainienne était dirigée par Davyd Arakhamia, chef parlementaire du parti politique de Zelensky, et comprenait le ministre de la défense Oleksii Reznikov, le conseiller présidentiel Mykhailo Podolyak et d'autres hauts fonctionnaires.

La délégation russe était dirigée par Vladimir Medinsky, un conseiller principal du président russe qui avait précédemment occupé le poste de ministre de la culture. Elle comprenait également notamment les vice-ministres de la défense et des affaires étrangères.

Lors de la première réunion, les Russes ont présenté une série de conditions draconiennes, exigeant de fait la capitulation de l'Ukraine. Cela ne pouvait mener à rien. Mais alors que la situation de Moscou sur le champ de bataille continuait de se dégrader, ses positions à la table des négociations ont perdu de leurs exigences.

Les 3 et 7 mars, les parties ont donc organisé un deuxième et un troisième cycle de négociations, cette fois à Kamyanyuki, en Biélorussie, juste de l'autre côté de la frontière polonaise. La délégation ukrainienne a présenté ses propres exigences : un cessez-le-feu immédiat et la mise en place de corridors humanitaires permettant aux civils de quitter la zone de guerre en toute sécurité.

C'est au cours du troisième cycle de négociations que les Russes et les Ukrainiens semblent avoir discuté pour la première fois de versions préliminaires. Selon Medinsky, il s'agissait de brouillons de versions russes, que la délégation de Medinsky avait apportés de Moscou et qui reflétaient probablement la détermination de Moscou à obtenir un statut de neutralité pour l'Ukraine.

À ce stade, les réunions physiques ont été interrompues pendant près de trois semaines, bien que les délégations aient continué à se rencontrer via Zoom. Au cours de ces échanges, les Ukrainiens ont commencé à se focaliser sur la question qui allait devenir centrale à leurs yeux pour mettre fin à la guerre: les garanties de sécurité qui obligerait les autres États à se porter à la défense de l'Ukraine si la Russie attaquait à nouveau à l'avenir.

On ne sait pas exactement quand Kiev a soulevé cette question pour la première fois dans ses discussions avec les Russes ou les pays occidentaux. Mais le 10 mars, le ministre ukrainien des affaires étrangères, Dmytro Kuleba, qui se trouvait alors à Antalya, en Turquie, pour une réunion avec son homologue russe, Sergey Lavrov, a parlé d'une «solution cohérente et pérenne» pour l'Ukraine, ajoutant que les Ukrainiens étaient «prêts à discuter» des garanties qu'ils espéraient obtenir la part des États membres de l'OTAN (<https://www.foreignaffairs.com/topics/nato>) et de la Russie.

Ce que Kuleba semblait avoir à l'esprit, c'était une garantie de sécurité multilatérale, un accord par lequel des puissances concurrentes s'engagent à assurer la sécurité d'un État tiers, généralement à la condition qu'il ne s'aligne sur aucun des garants. De tels accords sont tombés en désuétude après la guerre froide (<https://www.foreignaffairs.com/tags/cold-war>).

Alors que les alliances telles que l'OTAN visent à maintenir une défense collective contre un ennemi commun, les garanties de sécurité multilatérales sont conçues pour prévenir les conflits entre les garants au sujet de l'alignement de l'État garanti et, par extension, pour assurer la sécurité de cet État.

L'Ukraine avait fait l'amère expérience d'une version moins inflexible de ce type d'accord: une assurance de sécurité multilatérale, par opposition à une garantie. En 1994, elle a signé ce que l'on appelle le mémorandum de Budapest, adhérant au traité de non-prolifération nucléaire en tant qu'État non doté d'armes nucléaires et acceptant de renoncer à ce qui était alors le troisième plus grand arsenal du monde.

En retour, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis ont promis de ne pas attaquer l'Ukraine. Cependant, contrairement à une idée fausse largement répandue, en cas d'agression contre l'Ukraine, l'accord se contentait d'obliger les signataires à convoquer une réunion du Conseil de sécurité des Nations unies, mais non à se porter à la défense du pays.

L'invasion à grande échelle de la Russie et la froide réalité qui était que l'Ukraine menait seule une guerre pour sa survie ont poussé Kiev à trouver un moyen de mettre fin à l'agression et s'assurer que cela ne se reproduirait plus jamais. Le 14 mars, alors que les deux délégations se rencontraient via Zoom, Zelensky a publié un message sur sa chaîne Telegram (https://t.me/V_Zelenskiy_official/819) appelant à des «garanties de sécurité réelles et efficaces» qui ne soient pas «comme celles de Budapest».

Deux jours plus tard, lors d'un entretien avec des journalistes ukrainiens, son conseiller Podolyak a expliqué que ce que Kiev souhaitait, c'était des «garanties de sécurité optimales» qui exigeraient que «les signataires [...] ne restent pas à l'écart en cas d'attaque contre l'Ukraine, comme c'est le cas aujourd'hui. Au contraire, ils [prendraient] une part active à la défense de l'Ukraine en cas de conflit».



Une femme participe à un rassemblement pro-Ukraine à Chicago, octobre 2022 (Beata Zawrzel/NurPhoto/Getty)

UNE PERCÉE

Tout au long du mois de mars, de violents combats se sont poursuivis sur tous les fronts. Les Russes ont tenté de prendre Tchernihiv, Kharkiv et Sumy, mais leur échec a été cuisant, bien que les trois villes aient subi de très lourds dommages. Mi-mars, la poussée de l'armée russe vers Kiev a été bloquée et ses pertes ont été très lourdes.

Les deux délégations poursuivaient leurs discussions par vidéoconférence, mais le 29 mars, elles se sont de nouveau rencontrées, cette fois à Istanbul, en Turquie. À cette occasion, ils ont semblé avoir fait une percée. À l'issue de la réunion, les parties ont annoncé qu'elles s'étaient mises d'accord sur un communiqué commun. Les termes en ont été largement décrits lors des déclarations à la presse des deux parties à Istanbul.

Mais nous avons obtenu une copie du texte intégral du projet de communiqué, intitulé «Principales dispositions pour un traité sur les garanties de sécurité de l'Ukraine». Selon les participants que nous avons interrogés, les Ukrainiens avaient en très grande partie rédigé le communiqué et les Russes avaient temporairement accepté l'idée de l'utiliser comme trame pour un traité.

Selon le traité envisagé dans ce communiqué, l'Ukraine serait proclamée comme un État neutre et non nucléaire à tout jamais. L'Ukraine renoncerait à toute intention d'adhérer à des alliances militaires ou d'autoriser la présence de bases militaires ou de troupes étrangères sur son sol. Le communiqué cite comme garants possibles les membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies (dont la Russie) ainsi que le Canada, l'Allemagne, Israël, l'Italie, la Pologne et la Turquie.

Le communiqué précisait également que si l'Ukraine était attaquée et demandait de l'aide, tous les États garants seraient tenus, après consultation avec l'Ukraine et entre eux, de lui fournir une assistance pour rétablir sa sécurité. Il est frappant de noter que ces obligations étaient énoncées avec beaucoup plus de précision que l'article 5 de l'OTAN: imposer une zone d'exclusion aérienne, fournir des armes ou intervenir directement avec la propre force militaire de l'État garant.

Le communiqué d'Istanbul appelait les deux parties à chercher à résoudre pacifiquement leur différend au sujet de la Crimée au cours des 15 années à venir. Dans le cadre proposé, même si l'Ukraine était déclarée définitivement neutre, la voie de l'adhésion de Kiev à l'UE resterait ouverte, et les États garants (y compris la Russie) confirmeraient explicitement «leur intention de faciliter l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne».



Partisans du président russe Vladimir Poutine à Donetsk, Ukraine occupée par la Russie, janvier 2024 (Alexander Ermochenko / Reuters)

Il semble absurde qu'il ait soudainement décidé d'accepter que l'Ukraine - qui, grâce aux agissements de Poutine, était désormais plus hostile à la Russie que jamais - devienne membre de l'UE et que son indépendance et sa sécurité soient garanties par les États-Unis (entre autres).

Peut-être était-il désormais prêt à réduire ses pertes s'il obtenait ce qu'il demandait depuis longtemps : c'est à dire que l'Ukraine renonce à ses espoirs de rejoindre à l'OTAN et n'accueille jamais de forces de l'OTAN sur son territoire. S'il ne pouvait pas contrôler l'ensemble du pays, il pouvait au moins garantir ses intérêts sécuritaires les plus fondamentaux, arrêter l'hémorragie de l'économie russe et restaurer la réputation internationale du pays.

Le communiqué comprenait également une autre disposition qui, rétrospectivement, est stupéfiante: les deux parties devaient chercher à résoudre pacifiquement leur différend concernant la Crimée au cours des dix à quinze années à venir.

Depuis que la Russie avait annexé la péninsule en 2014, Moscou n'avait jamais accepté de discuter de son statut, affirmant qu'il s'agissait d'une région de la Russie comme les autres. En proposant de négocier ce statut, le Kremlin admettait tacitement que ce n'était pas le cas.