

# LA CRISE UKRAINIENNE

Par Jack Matlock (Ambassadeur des États-Unis en URSS de 1987 à 1991)



**Nous sommes confrontés, aujourd’hui, à une crise évitable qui était prévisible, prédite en fait, et délibérément provoquée, mais qui pourrait être facilement résolue par application de simple bon sens.**

On nous dit chaque jour que la guerre est peut-être imminente en Ukraine. Les troupes russes, nous dit-on, se massent aux frontières de l’Ukraine et pourraient attaquer à tout moment. On conseille aux citoyens américains de quitter l’Ukraine et on évacue les personnes non indispensables du personnel de l’ambassade américaine. Pendant ce temps, le président ukrainien conseille de ne pas céder à la panique et indique clairement qu’il ne considère pas une invasion russe comme imminente.

Le président russe, Vladimir Poutine, a nié avoir l’intention d’envahir l’Ukraine. Il exige que le processus d’élargissement de l’OTAN cesse et, en particulier, que la Russie ait l’assurance que l’Ukraine et la Géorgie ne seront jamais membres. Le président Biden a refusé de donner cette assurance, mais a clairement indiqué qu’il était prêt à continuer à discuter des questions de stabilité stratégique en Europe. Entre-temps, le gouvernement ukrainien a clairement indiqué qu’il n’avait pas l’intention de mettre en œuvre l’accord conclu en 2015 pour la réunification des provinces du Donbass au sein de l’Ukraine avec un large degré d’autonomie locale – un accord garanti par la Russie, la France et l’Allemagne, que les États-Unis ont approuvé.

**Peut-être ai-je tort – tragiquement tort – mais je ne peux pas m’empêcher de penser que nous assistons à une comédie élaborée, grossièrement amplifiée par les principaux médias américains, pour servir un objectif de politique intérieure.**

Confrontée à une inflation croissante, aux ravages d’Omicron, à des reproches (pour la plupart injustes) concernant le retrait d’Afghanistan, ainsi qu’à l’incapacité d’obtenir le soutien total de son propre parti pour la législation «Build Back Better », l’administration Biden est fragilisée par des taux d’approbation en baisse, alors qu’elle se prépare pour des élections législatives cette année. Puisque des « victoires » convaincantes sur les graves problèmes intérieurs semblent de plus en plus improbables, pourquoi ne pas en fabriquer une en faisant croire qu’elle a empêché l’invasion de l’Ukraine en «tenant tête à Vladimir Poutine»?

En réalité, il semble très probable que les objectifs du président Poutine soient ce qu’il dit qu’ils sont – et ce qu’il dit depuis son discours de Munich en 2007. Pour simplifier et paraphraser, je les résumerais ainsi : « Traitez-nous au moins avec un minimum de respect. Nous ne vous menaçons pas, vous ou vos alliés, pourquoi nous refusez-vous la sécurité que vous exigez pour vous-même ? »

En 1991, lorsque l’Union soviétique s’est effondrée, de nombreux observateurs, ignorant les événements qui s’accéléraient, marquant la fin des années 1980 et le début des années 1990, ont pensé que la guerre froide venait de se terminer. Ils avaient tort. La guerre froide avait pris fin au moins deux ans plus tôt. Elle s’est terminée par la négociation et dans l’intérêt de toutes les parties. Le président George H.W. Bush espérait que Gorbatchev parviendrait à maintenir la plupart des douze républiques non baltes dans une fédération volontaire. Le 1er août 1991, il a prononcé un discours devant le parlement ukrainien (la Verkhovna Rada) dans lequel il approuvait les plans de Gorbatchev pour une fédération volontaire et mettait en garde contre un « nationalisme suicidaire ».

Cette dernière phrase était inspirée par les attaques du dirigeant géorgien Zviad Gamsakurdia contre les minorités en Géorgie soviétique. Pour des raisons que j'expliquerai ailleurs, elles s'appliquent à l'Ukraine aujourd'hui. En résumé : en dépit de la croyance répandue, tant dans le « microcosme » américain que dans la majorité du public russe, les États-Unis n'ont pas soutenu, et encore moins provoqué, l'éclatement de l'Union soviétique. Nous avons soutenu tout au long l'indépendance de l'Estonie, de la Lettonie et de la Lituanie, et l'un des derniers actes du parlement soviétique a été de légaliser leur revendication d'indépendance. Et, soit dit en passant, malgré les craintes fréquemment exprimées, Vladimir Poutine n'a jamais menacé de réabsorber les pays baltes ou de revendiquer l'un de leurs territoires, bien qu'il ait critiqué ceux qui refusaient aux Russes ethniques les pleins droits de citoyenneté, un principe que l'Union européenne s'est engagée à faire respecter.

### **Mais passons à la première des affirmations du sous-titre... La crise était-elle évitable ?**

Eh bien, puisque la principale exigence du président Poutine est d'obtenir l'assurance que l'OTAN ne prendra pas de nouveaux membres, et en particulier pas l'Ukraine ni la Géorgie, il est évident que la crise actuelle n'aurait pas eu lieu s'il n'y avait pas eu d'expansion de l'alliance après la fin de la guerre froide, ou si l'expansion s'était faite en harmonie avec la construction d'une structure de sécurité en Europe incluant la Russie.

Peut-être devrions-nous examiner cette question de manière plus large.

### **Comment les autres pays réagissent-ils à des alliances militaires étrangères près de leurs frontières ?**

Puisque nous parlons de la politique américaine, nous devrions peut-être prêter attention à la manière dont les États-Unis ont réagi aux tentatives étrangères d'établir des alliances avec des pays proches. Quelqu'un se souvient-il de la doctrine Monroe, la déclaration d'une sphère d'influence qui comprenait un hémisphère entier ? Et nous le pensions !

Lorsque nous avons appris que l'Allemagne du Kaiser tentait de faire du Mexique un allié pendant la première guerre mondiale, cette nouvelle a été une incitation très forte à déclarer la guerre à l'Allemagne. Puis, bien sûr, de mon vivant, nous avons eu la crise des missiles de Cuba, dont je me souviens très bien puisque j'étais à l'ambassade américaine à Moscou et que j'ai traduit certains des messages de Khrouchtchev à Kennedy.

Devons-nous considérer des événements comme la crise des missiles de Cuba du point de vue de certains principes du droit international, ou du point de vue du comportement probable des dirigeants d'un pays s'ils se sentent menacés ? Que disait le droit international à l'époque de l'installation de missiles nucléaires à Cuba ? Cuba était un État souverain et avait le droit de chercher un soutien à son indépendance où qu'il se trouve. Elle avait été menacée par les États-Unis, qui avaient même tenté de l'envahir, en utilisant des Cubains anti-Castro. Elle a demandé le soutien de l'Union soviétique.

Sachant que les États-Unis avaient déployé des armes nucléaires en Turquie, un allié américain en fait limitrophe de l'Union soviétique, Nikita Khrouchtchev, le dirigeant soviétique, a décidé de stationner des missiles nucléaires à Cuba. Comment les États-Unis pouvaient-ils légitimement s'y opposer si l'Union soviétique déployait des armes similaires à celles déployées contre eux ?

De toute évidence, c'était une erreur. Une grosse erreur ! Les relations internationales, qu'on le veuille ou non, ne sont pas déterminées par la discussion, l'interprétation et l'application des points les plus fins du « droit international » – qui, de toute façon, n'est pas le même que le droit interne des pays. Kennedy devait réagir pour éliminer la menace.

Les chefs d'état-major ont recommandé de détruire les missiles par des bombardements. Heureusement, Kennedy s'est arrêté là, a déclaré un blocus et a exigé le retrait des missiles.

À la fin d'une semaine d'échange de messages dans les deux sens – j'ai traduit le plus long message de Khrouchtchev – il a été convenu que Khrouchtchev retirerait les missiles nucléaires de Cuba. Ce qui n'a pas été annoncé, c'est que Kennedy a également convenu qu'il retirerait les missiles américains de Turquie, mais que cet engagement ne devait pas être rendu public.

Nous, les diplomates américains de l'ambassade de Moscou, étions bien sûr ravis de ce résultat. Nous n'avons même pas été informés de l'accord concernant les missiles en Turquie. Nous n'avions aucune idée que nous avions été proches d'un échange nucléaire. Nous savions que les États-Unis avaient une supériorité militaire dans les Caraïbes et nous aurions applaudi si l'armée de l'air américaine avait bombardé les sites. Nous avons tort.

Lors de rencontres ultérieures avec des diplomates et des officiers militaires soviétiques, nous avons appris que, si les sites avaient été bombardés, les officiers sur place étaient habilités à tirer les missiles sans ordre de Moscou. Nous aurions pu perdre Miami, et puis quoi ? Nous ne savions pas non plus qu'un sous-marin soviétique avait failli lancer une torpille nucléaire contre le destroyer qui l'empêchait de faire surface. Il s'en est fallu de peu. Il est assez dangereux de s'engager dans des confrontations militaires avec des pays dotés d'armes nucléaires. Il n'est pas nécessaire d'avoir un diplôme supérieur en droit international pour le comprendre. Il suffit d'avoir du bon sens.

OK... C'était prévisible. Était-ce prévu ?

### **« La plus grosse erreur stratégique depuis la fin de la guerre froide. »**

Ma voix n'a pas été la seule à s'élever. En 1997, lorsqu'il a été question d'ajouter de nouveaux membres à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), on m'a demandé de témoigner devant la commission des affaires étrangères du Sénat. Dans mes remarques introductives, j'ai fait la déclaration suivante :

*« Je considère que la recommandation de l'administration d'accueillir de nouveaux membres dans l'OTAN à l'heure actuelle est malavisée. Si elle devait être approuvée par le Sénat des États-Unis, elle pourrait bien entrer dans l'histoire comme la plus profonde erreur stratégique commise depuis la fin de la guerre froide. Loin d'améliorer la sécurité des États-Unis, de leurs alliés et des pays qui souhaitent entrer dans l'Alliance, elle pourrait bien encourager une chaîne d'événements susceptibles de produire la menace sécuritaire la plus grave pour cette nation depuis l'effondrement de l'Union soviétique. »*

La raison que j'ai mentionnée était la présence au sein de la Fédération de Russie d'un arsenal nucléaire qui, en termes d'efficacité globale, égalait, voire dépassait, celui des États-Unis. L'un ou l'autre de nos arsenaux, s'il était effectivement utilisé dans une guerre chaude, était capable de mettre fin à toute possibilité de civilisation sur terre, voire de provoquer l'extinction de la race humaine et de la plupart des autres formes de vie sur la planète.

Bien que les États-Unis et l'Union soviétique aient, à la suite d'accords de contrôle des armements conclus par l'administration Reagan et la première administration Bush, les négociations en vue de nouvelles réductions se sont arrêtées pendant l'administration Clinton. Il n'y a même pas eu d'effort pour négocier le retrait des armes nucléaires à courte portée d'Europe.

N'est pas la seule raison que j'ai invoquée pour inclure plutôt qu'exclure la Russie de la sécurité européenne. Je l'ai expliqué comme suit : « Le projet d'augmenter le nombre de membres de l'OTAN ne tient pas compte de la situation internationale réelle après la fin de la guerre froide, et procède selon une logique qui n'avait de sens que pendant la guerre froide. La division de l'Europe a pris fin avant qu'il ne soit question d'accueillir de nouveaux membres dans l'OTAN. Personne ne menace de diviser à nouveau l'Europe. »

Il est donc absurde de prétendre, comme certains l'ont fait, qu'il est nécessaire d'accueillir de nouveaux membres au sein de l'OTAN pour éviter une nouvelle division de l'Europe ; si l'OTAN doit être le principal instrument d'unification du continent, la seule façon d'y parvenir est logiquement de s'élargir à tous les pays européens. Mais cela ne semble pas être l'objectif de l'administration, et même si c'est le cas, le moyen d'y parvenir n'est pas d'admettre de nouveaux membres au coup par coup. » 4

Puis j'ai ajouté : « Tous les objectifs supposés de l'élargissement de l'OTAN sont louables. Bien sûr, les pays d'Europe centrale et orientale font culturellement partie de l'Europe et devraient se voir garantir une place dans les institutions européennes. Bien sûr, nous avons un intérêt dans le développement de la démocratie et d'économies stables dans ces pays. Mais l'adhésion à l'OTAN n'est pas le seul moyen d'atteindre ces objectifs. Ce n'est même pas le meilleur moyen en l'absence d'une menace sécuritaire claire et identifiable. »

Fait, la décision d'étendre l'OTAN au coup par coup était un renversement des politiques américaines qui ont produit la fin de la guerre froide et la libération de l'Europe de l'Est. Le président George H.W. Bush avait proclamé l'objectif d'une « Europe entière et libre ». Le président soviétique Gorbatchev avait parlé de « notre maison européenne commune », avait accueilli les représentants des gouvernements d'Europe de l'Est qui s'étaient débarrassés de leurs dirigeants communistes et avait ordonné des réductions radicales des forces militaires soviétiques en expliquant que pour qu'un pays soit en sécurité, il faut que la sécurité soit assurée pour tous. Le premier président Bush a également assuré à Gorbatchev, lors de leur rencontre à Malte en décembre 1989, que si les pays d'Europe de l'Est étaient autorisés à choisir leur orientation future par des processus démocratiques, les États-Unis ne « profiteraient » pas de ce processus. (De toute évidence, faire entrer dans l'OTAN des pays qui faisaient alors partie du Pacte de Varsovie serait « profiter »).

L'année suivante, Gorbatchev a reçu l'assurance, bien que ce ne soit pas dans un traité officiel, que si une Allemagne unifiée était autorisée à rester dans l'OTAN, il n'y aurait pas de déplacement de la juridiction de l'OTAN vers l'est, « pas un pouce ».

Ces commentaires ont été faits au président Gorbatchev avant l'éclatement de l'Union soviétique. Une fois celle-ci dissoute, la Fédération de Russie avait moins de la moitié de la population de l'Union soviétique et un établissement militaire démoralisé et totalement désorganisé. S'il n'y avait aucune raison d'élargir l'OTAN après que l'Union soviétique eut reconnu et respecté l'indépendance des pays d'Europe de l'Est, il y avait encore moins de raisons de craindre la Fédération de Russie comme une menace.

## Volontairement précipité ?

L'ajout de pays d'Europe de l'Est à l'OTAN s'est poursuivi sous l'administration de George W. Bush (2001-2009), mais ce n'est pas la seule chose qui a provoqué l'objection russe. Dans le même temps, les États-Unis ont commencé à se retirer des traités de contrôle des armements qui avaient modéré, pendant un temps, une course aux armements irrationnelle et dangereuse et constituaient les accords de base pour mettre fin à la guerre froide.

La décision la plus significative a été celle de se retirer du traité sur les missiles anti balistiques (traité ABM), qui avait été la pierre angulaire de la série d'accords qui ont mis fin, pour un temps, à la course aux armements nucléaires. Après les attaques terroristes contre le World Trade Center à New York et le Pentagone en Virginie du Nord, le président Poutine a été le premier dirigeant étranger à appeler le président Bush pour lui offrir son soutien. Il a tenu parole en facilitant l'attaque contre le régime taliban en Afghanistan, qui avait hébergé Oussama ben Laden, le chef d'Al-Qaïda, qui avait inspiré les attentats. Il était clair à cette époque que Poutine aspirait à un partenariat de sécurité avec les États-Unis. Les terroristes jihadistes qui visaient les États-Unis visaient également la Russie. Néanmoins, les États-Unis ont continué à ignorer les intérêts de la Russie – et de ses alliés – en envahissant l'Irak, un acte d'agression auquel s'opposaient non seulement la Russie, mais aussi la France et l'Allemagne.

Alors que le président Poutine sortait la Russie de la faillite de la fin des années 1990, stabilisait l'économie, remboursait les dettes extérieures de la Russie, réduisait l'activité du crime organisé et commençait même à se constituer un fonds de réserve pour affronter les futures tempêtes financières, il a été soumis à ce qu'il a perçu comme une suite d'insultes à sa perception de la dignité et de la sécurité de la Russie. Il les a énumérées dans un discours prononcé à Munich en 2007. Le secrétaire américain à la défense, Robert Gates, a répondu que nous n'avions pas besoin d'une nouvelle guerre froide.

Tout à fait vrai, bien sûr, mais ni lui, ni ses supérieurs, ni ses successeurs n'ont semblé prendre au sérieux l'avertissement de Poutine. Puis le sénateur Joseph Biden, lors de sa candidature à l'élection présidentielle de 2008, s'est engagé à « tenir tête à Vladimir Poutine ! »

Hein ? Que diable Poutine lui avait-il fait, à lui ou aux États-Unis ?

Bien que le président Barack Obama ait initialement promis des changements de politique, son gouvernement a en fait continué à ignorer les préoccupations les plus sérieuses de la Russie et a redoublé les efforts américains antérieurs pour détacher les anciennes républiques soviétiques de l'influence russe et, en fait, pour encourager un « changement de régime » en Russie même. Les actions américaines en Syrie et en Ukraine ont été perçues par le président russe, et par la plupart des Russes, comme des attaques indirectes contre eux.

Le président syrien Assad était un dictateur brutal, mais le seul rempart efficace contre l'État islamique, un mouvement qui avait fleuri en Irak après l'invasion américaine et qui se propageait en Syrie. L'aide militaire à une supposée « opposition démocratique » est rapidement tombée entre les mains de djihadistes alliés à ce même Al-Qaïda qui avait organisé les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis ! Mais la menace pour la Russie voisine était bien plus grande, car de nombreux djihadistes venaient de régions de l'ancienne Union soviétique, dont la Russie elle-même. La Syrie est également le proche voisin de la Russie ; les États-Unis ont été considérés comme renforçant les ennemis des États-Unis et de la Russie avec leur tentative malavisée de décapiter le gouvernement syrien.

En ce qui concerne l'Ukraine, l'intrusion des États-Unis dans sa politique intérieure a été profonde – au point de sembler choisir un premier ministre. Ils ont également soutenu, dans les faits, un coup d'État illégal qui a changé le gouvernement ukrainien en 2014, une procédure qui n'est normalement pas considérée comme conforme à l'État de droit ou à la gouvernance démocratique. La violence qui couve encore en Ukraine a commencé dans l'ouest « pro-occidental », et non dans le Donbass où elle était une réaction à ce qui était considéré comme une menace de violence contre les Ukrainiens d'origine russe.

Au cours du second mandat du président Obama, sa rhétorique est devenue plus personnelle, rejoignant un chœur croissant dans les médias américains et britanniques vilipendant le président russe. Obama a parlé des sanctions économiques contre les Russes comme d'un « coût » pour Poutine pour sa « mauvaise conduite » en Ukraine, oubliant commodément que l'action de Poutine avait été populaire en Russie et que le propre prédécesseur d'Obama pouvait être accusé de manière crédible d'être un criminel de guerre. Obama a ensuite commencé à proférer des insultes à l'encontre de la nation russe dans son ensemble, avec des allégations telles que « la Russie ne fabrique rien que personne veuille », ignorant commodément le fait que le seul moyen de transporter des astronautes américains vers la station spatiale internationale à cette époque était d'utiliser des fusées russes et que son gouvernement faisait de son mieux pour empêcher l'Iran et la Turquie d'acheter des missiles anti-aériens russes.

Je suis sûr que certains diront : « Quel est le problème ? Reagan a qualifié l'Union soviétique d'empire du mal, mais il a ensuite négocié la fin de la guerre froide. » C'est vrai ! Reagan a condamné l'ancien empire soviétique – et a par la suite reconnu le mérite de Gorbatchev pour l'avoir changé – mais il n'a jamais fustigé publiquement les dirigeants soviétiques personnellement. Il les traitait avec un respect personnel et comme des égaux, invitant même le ministre des affaires étrangères Gromyko à des dîners formels habituellement réservés aux chefs d'État ou de gouvernement. Les premiers mots qu'il prononçait lors de rencontres privées étaient généralement du genre : « Nous tenons la paix du monde entre nos mains. Nous devons agir de manière responsable pour que le monde puisse vivre en paix. »

Les choses ont empiré pendant les quatre années du mandat de Donald Trump. Accusé, sans preuve, d'être une dupe de la Russie, Trump s'est assuré d'embrasser toutes les mesures anti-russes qui se présentaient, tout en flattant Poutine comme un grand leader. Les expulsions réciproques de diplomates, entamées par les États-Unis dans les derniers jours du mandat d'Obama, se sont poursuivies dans un sinistre cercle vicieux qui a abouti à une présence diplomatique si diminuée que, pendant des mois, les États-Unis n'avaient pas assez de personnel à Moscou pour délivrer aux Russes des visas pour visiter les États-Unis.

Comme tant d'autres développements récents, l'étranglement mutuel des missions diplomatiques renverse l'une des réalisations les plus fières de la diplomatie américaine au cours des dernières années de la guerre froide, lorsque nous avons travaillé avec diligence et succès pour ouvrir la société fermée de l'Union soviétique, pour faire tomber le rideau de fer qui séparait « l'Est » et « l'Ouest ». Nous avons réussi, avec la coopération d'un dirigeant soviétique qui a compris que son pays avait désespérément besoin de rejoindre le monde.

Effectivement, j'affirme que la crise d'aujourd'hui a été « délibérément provoquée ». Mais si c'est le cas, comment puis-je dire qu'elle peut être...

**Facile à résoudre par l'application du bon sens ?**

La réponse courte est que c'est possible. Ce que demande le président Poutine, à savoir la fin de l'expansion de l'OTAN et la création d'une structure de sécurité en Europe qui assure la sécurité de la Russie et celle des autres, est éminemment raisonnable.

Il ne demande le retrait d'aucun membre de l'OTAN et n'en menace aucun. Selon toute norme pragmatique et de bon sens, il est dans l'intérêt des États-Unis de promouvoir la paix, et non le conflit. Essayer de détacher l'Ukraine de l'influence russe – le but avoué de ceux qui ont agité les « révolutions de couleur » – était une course folle, et une course dangereuse. Avons-nous si vite oublié la leçon de la crise des missiles de Cuba ?

Dire que l'approbation des demandes de Poutine est dans l'intérêt objectif des États-Unis ne signifie pas qu'il sera facile de le faire. Les dirigeants des partis démocrate et républicain ont développé une telle position russophobe (une histoire qui nécessiterait une étude séparée) qu'il faudra une grande habileté politique pour naviguer dans les eaux politiques périlleuses et parvenir à un résultat rationnel.

Le président Biden a clairement indiqué que les États-Unis n'interviendraient pas avec leurs propres troupes si la Russie envahissait l'Ukraine. Alors pourquoi les déplacer en Europe de l'Est ? Juste pour montrer aux faucons du Congrès qu'il reste ferme ? Pour quoi faire ? Personne ne menace la Pologne ou la Bulgarie, si ce n'est des vagues de réfugiés fuyant la Syrie, l'Afghanistan et les zones desséchées de la savane africaine. Alors, qu'est-ce que la « 82<sup>e</sup> Aéroportée » est censée faire ?

Alors, il est possible que, comme je l'ai suggéré précédemment, ce ne soit qu'une comédie coûteuse. Peut-être que les négociations ultérieures entre les gouvernements Biden et Poutine trouveront un moyen de répondre aux préoccupations des Russes. Si tel est le cas, la comédie aura peut-être atteint son but. Et peut-être alors nos membres du Congrès commenceront ils à s'occuper des problèmes croissants que nous avons chez nous au lieu de les aggraver.

On peut toujours rêver, non ?