

Une négociation est-elle possible en Ukraine ?

par Milena Dieckhoff

**Les négociations autour de la guerre en Ukraine laissent perplexe.
Qui peut endosser le rôle de médiateur dans de telles
circonstances ? Peut-on prendre au sérieux l'idée même de
médiation, compte tenu de l'ampleur des exactions commises par la
Russie en Ukraine?**

New York, Conseil de sécurité des Nations unies, le 25 février 2022. Après une minute de silence demandée par le représentant ukrainien M. Kyslytsya en hommage aux premières victimes de l'invasion russe en Ukraine de la veille, le président en exercice du Conseil de sécurité, le représentant de la Fédération de Russie M. Nebenzia, lui redonne la parole. Au cours d'une longue intervention rappelant notamment le droit à la légitime défense de son pays, M. Kyslytsya énonce également : « Nous restons ouverts à la négociation (...) Le Président de l'Ukraine a déclaré que nous sommes ouverts à la négociation à titre permanent. »¹

Ces propos, s'ils témoignent simplement d'une intention de laisser ouverte la porte des négociations – et ne disent rien de leur tenue effective, encore moins de leur contenu –, permettent de comprendre que, comme le dit Thomas Schelling, « la plupart des situations de conflit sont également des situations de négociation »². Autrement dit, le temps de la guerre n'exclut jamais totalement les négociations. Il est vrai cependant que les négociations sont beaucoup plus difficiles à saisir et à cerner

¹ Nations Unies, Conseil de sécurité, vendredi 25 février 2022, [S/PV.8979](#).

² Thomas Schelling, *Stratégie du conflit*, Paris, Puf, 1986, p. 18.

que les actes de guerre. La guerre est bien visible : elle envahit concrètement l'espace terrestre et aérien, avec ses chars, ses frappes aériennes, les destructions qui en découlent et ses contraintes physiques insoutenables – morts, blessés, déplacés – et psychologiques pour la population. D'après le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies, on dénombrerait, depuis le 24 février 2022, 6 731 victimes civiles, dont 3 280 personnes tuées et 3 451 blessées, alors que 12,6 millions de personnes auraient été déplacées (4,9 millions à l'international, 7,7 millions à l'intérieur des frontières ukrainiennes).³ Les négociations, quand elles ont lieu, sont le plus souvent secrètes et inaccessibles à toutes personnes ne faisant pas partie des délégations. L'écho des négociations en cours nous parvient alors lorsque sont mentionnées leurs tenues ou que sont évoqués certains des points à l'agenda (la négociation de couloirs humanitaires, d'un cessez-le-feu etc.) mais avec souvent peu d'informations précises sur le contenu même des discussions. La situation de négociation peut sembler se complexifier encore lorsque des tiers extérieurs au conflit cherchent à intervenir comme médiateurs pour aider les parties en conflit à trouver une solution négociée au conflit. Quel est alors le statut précis des médiateurs et leur rôle potentiel dans les négociations ? Lorsque la violence armée est aussi prédominante qu'actuellement sur le sol ukrainien, une médiation internationale est-elle réellement possible ?

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire de préciser ce qui est entendu par médiation internationale et de prendre acte des multiples formes que peut prendre cette pratique de négociation. On interrogera ensuite – avec une nécessaire modestie, étant donné la volatilité de la situation sur le terrain – la pertinence de parler de médiation en Ukraine, avant de rendre compte de ce qui entrave les négociations, qu'elles soient menées ou non avec l'aide d'un tiers.

La médiation internationale : une pratique courante et multiforme

Comme le rappelle la Charte des Nations unies, les parties à un différend sont tenues de rechercher une solution pacifique notamment « par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire ».

³ OCHA, « Ukraine : Situation Report », 6 mai 2022 ; OIM, « Ukraine Internal Displacement Report », 17 avril 2022.

Plusieurs tendances marquent la médiation internationale de ces dernières décennies : le recours croissant à cette méthode de pacification, notamment dans les guerres civiles, en particulier depuis les années 1990, et l'extrême variété des médiateurs potentiels, qui peuvent être représentant d'un État, d'une organisation régionale, internationale ou non-gouvernementale, ou simple individu.

Toutes ces initiatives reposent sur l'idée que les négociations entre les parties belligérantes peuvent bénéficier de l'intervention d'un tiers. En effet, on peut définir la médiation internationale comme un processus triadique de pacification qui s'instaure entre un tiers-médiateur extérieur au conflit et les parties prenantes afin de dépasser la situation conflictuelle initiale et trouver une solution négociée au conflit. Démarche volontaire basée essentiellement sur la négociation et la communication, la médiation internationale vise le passage du conflit à la paix sans avoir recours directement ni à la force physique, ni à l'autorité de la loi⁴.

Au-delà de ces caractéristiques générales, il est nécessaire de prendre acte de la diversité des manières de penser et de conduire une médiation internationale. On peut ainsi distinguer trois grandes manières de faire la paix via la médiation internationale : une médiation politique, une médiation expertise et une médiation sociétale, trois types de médiations caractérisés par des conceptions (par exemple du conflit et de la paix), des pratiques et des objectifs variés.

Plus précisément, la médiation politique est marquée par une rationalité pratique, devant garantir l'efficacité de l'action médiatrice, et par une légitimité fondée sur la performance, qui entraîne une relation avec les parties fondée avant tout sur l'autorité politique. En lien avec une lecture segmentée du conflit – mettant l'accent sur la composante politique de ce dernier – et une conception relative de la paix – préférable à une situation de violence généralisée –, elle vise avant tout une séparation des belligérants, quitte à laisser non-résolu le cœur même du différend. Dans le jeu de pouvoir qui s'instaure au sein de la relation triadique, la médiation politique use de pratiques oscillant entre la contrainte (avec l'usage de pressions) et la conviction (et le recours à des incitations). On verra, dans la deuxième partie, que c'est cette forme qui marque les tentatives de médiations en Ukraine.

La médiation expertise est guidée par l'idée qu'il est possible et souhaitable de développer une connaissance spécialisée, voire professionnelle de la médiation,

⁴ Milena Dieckhoff, *La médiation internationale : entre guerre et paix*, Paris : Presses de Sciences Po, 2022, p.13. L'ensemble des éléments développés dans cette première partie est issu de cet ouvrage.

devant faire autorité et qui justifie un engagement concret dans des initiatives de sorties de conflits. La légitimité est alors fondée sur la possession d'un savoir spécialisé, qui débouche aussi sur des pratiques de négociations spécifiques : une attention à la communication pour responsabiliser les parties en conflit ou encore le recours aux questions techniques en cas de blocage dans les négociations. Pour traiter les « causes profondes du conflit » et défendre une conception interdépendante de la paix – liant notamment aspects politiques et socio-économiques –, des changements institutionnels, un processus de démocratisation et la mise en œuvre d'une coopération entre les parties en conflit sont recherchés.

La médiation sociétale, en lien avec une appréhension multidimensionnelle du conflit et une conception globale de la paix, entend œuvrer à repenser ce que signifie même « faire société », en développant des pratiques fondées sur la confiance, l'impartialité du médiateur et un processus de négociations multiniveaux, en associant par exemple les acteurs de la société civile aux discussions. Le but est d'enclencher une réconciliation de la société dans son ensemble, en pensant un contrat social plus inclusif dépassant les clivages sociaux marquant les sociétés en conflit. Ce type de médiation, à l'agenda ambitieux et s'inscrivant dans un temps plus long, nécessite une grande confiance entre le médiateur et les parties, et entre les parties en conflit, ce qui fait défaut de manière flagrante en Ukraine, comme explicité dans la troisième partie.

On le comprend, la médiation internationale est à la fois courante pour envisager des sorties de conflits armés sur la scène internationale et multiforme, tant dans sa pratique que dans ses objectifs. Quels seraient alors les paramètres plus spécifiques d'une médiation en Ukraine ?

Peut-on parler de médiation en Ukraine ?

Juste après l'offensive russe du 24 février en Ukraine, de nombreux discours médiatiques ont véhiculé l'idée que le temps n'était pas à la négociation, mais à l'escalade militaire. Pourtant, les activités de négociations n'ont pas cessé, et de nombreux États ont cherché, dès le début de la guerre, à se présenter comme des médiateurs potentiels entre Russes et Ukrainiens. On peut citer par exemple l'Afrique du Sud ou le Qatar, alors que le président français Emmanuel Macron a poursuivi sa politique de maintenir ouverte la communication aussi bien avec Vladimir Poutine qu'avec Volodymyr Zelensky, et que le Premier ministre israélien Naftali Bennett a

aussi tenté de jouer les médiateurs. À ce jour, c'est finalement la Turquie qui semble s'être imposée de manière plus officielle comme tiers entre les deux parties, un moyen pour Recep Tayyip Erdogan de se repositionner comme acteur diplomatique de premier plan, dans un contexte politique interne incertain. Après des négociations bilatérales à la frontière biélorusse fin février, une rencontre a eu lieu à Antalya le 10 mars 2022 et les délégations russe et ukrainienne se sont à nouveau retrouvées pour des négociations en face à face le 28 mars à Istanbul, sous l'égide de la Turquie. Entre ces événements assez médiatisés, les deux délégations continuent à discuter leurs positions et à négocier en visio-conférences. Le 5 avril 2022, l'ONU félicitait « le Gouvernement de la Turquie d'accueillir ces discussions, ainsi que les efforts de nombreux autres interlocuteurs qui s'engagent auprès de la Russie et de l'Ukraine pour contribuer à l'avènement de la paix. »⁵ Mais au-delà de cette reconnaissance émanant de l'organisation onusienne, comment est vu le rôle de médiateurs par les parties en conflit ? Et quelle paix s'agirait-il de faire advenir ? Cette dernière interrogation nous oblige à considérer l'agenda et le contenu des négociations.

Il est notable que les diplomates russes ne semblent pas très au clair sur le statut à donner à la Turquie dans les négociations. Lors d'une conférence de presse du 29 mars 2022, Maria Zakharova, porte-parole du ministère russe des Affaires étrangères, indique tout d'abord « remercier la Turquie pour sa médiation ». Plus loin, elle affirme au contraire que l'aide, proposée par de nombreux pays, ne renvoie aucunement à une initiative de médiation. La Turquie fournirait, dans les cas des négociations à Istanbul, simplement un espace dans lequel se déroule les pourparlers entre délégations russes et ukrainiennes. Et d'ajouter ensuite, suivant en cela fidèlement le discours officiel russe entendu depuis le début de la guerre, que « les enjeux à l'agenda » sont « la neutralité et le non-alignement de l'Ukraine, sa démilitarisation et sa dénazification, la restauration du statut officiel de la langue russe et la reconnaissance de la nouvelle réalité territoriale concernant nos deux pays »⁶.

Le ministre ukrainien des Affaires étrangères Dmytro Kuleba a, de son côté, qualifié le ministre turc des Affaires étrangères, Mevlüt Çavuşoğlu, de médiateur, pour rendre compte de son rôle lors des négociations avec Sergueï Lavrov, le ministre russe des Affaires étrangères, le 10 mars 2022 à Antalya. Les demandes étaient alors avant tout, pour la partie ukrainienne, de parvenir à faire acter un cessez-le-feu de

⁵ Nations Unies, Conseil de sécurité, « Le Président de l'Ukraine appelle à établir les responsabilités pour le 'massacre' de Boutcha », CS/14854, 5 avril 2022.

⁶ Briefing by Foreign Ministry Spokeswoman Maria Zakharova, Moscou, 29 mars 2022. Propos traduits par nos soins (comme l'ensemble des citations dont la langue originale ou de lecture est l'anglais).

vingt-quatre heures et de permettre l'acheminement d'une aide humanitaire à Marioupol. Lors des négociations de fin mars à Istanbul, la question de la neutralité de l'Ukraine ainsi que de son renoncement à intégrer l'OTAN, en échange de garanties de sécurité émanant de pays tiers a été à l'agenda des discussions, alors que la Russie semblait avoir renoncé à l'idée de « dénazifier » l'Ukraine pour envisager un potentiel cessez-le-feu⁷. Une stratégie avancée par l'équipe de négociateurs ukrainiens – menée par David Arakhamia – a aussi consisté à désolidariser la question du statut de la Crimée, annexée par la Russie depuis 2014, des négociations actuelles – menées du côté russe au quotidien par Vladimir Medinsky – en les remettant à des négociations bilatérales ultérieures et devant avoir lieu dans les dix ou quinze années à venir.

Ainsi, on le comprend, les négociations menées à ce stade, entre les délégations directement (en visio-conférences ou en face-à-face) ou avec l'aide de pays tiers, ont avant tout pour objectif de contrer la logique immédiate d'escalade militaire et de séparer les belligérants sur le terrain – quitte à laisser en suspens des questions épineuses comme celle de la Crimée. Ainsi, les médiations qui ont eu lieu jusqu'à présent, et très certainement celles qui pourraient être mises en place dans un futur proche, se situent dans la logique d'une médiation éminemment politique, dans un contexte où les sanctions, notamment économiques, sont aussi utilisées par de nombreux gouvernements alliés au régime de Kiev pour tenter d'influencer les négociations et forcer le régime de Vladimir Poutine, au minimum, à mettre un terme à son invasion militaire de l'Ukraine.

Défiance, accusations, ou les négociations entravées

Mener un dialogue constructif entre les deux parties est rendu de plus en plus en difficile du fait de l'évolution de la situation sur le terrain. La guerre entre dans son troisième mois et se concentre désormais dans l'est et le sud de l'Ukraine, entraînant des situations humanitaires catastrophiques dans les villes assiégées comme Marioupol et plus généralement dans les oblasts de Donetsk, Kharkiv et Louhansk. Des enquêtes sont déjà ouvertes, par des juridictions nationales comme internationales pour documenter de possibles crimes de guerres. Le Conseil des droits de l'homme de Nations unies a approuvé la création d'une commission d'enquête le 4 mars 2022 et la

⁷ *Financial Times*, "Russia no longer requesting Ukraine be 'denazified' as part of ceasefire talks", 28 mars 2022.

Cour pénale internationale – qui coopère avec Iryna Venediktova, la procureure générale d’Ukraine et peut aussi s’appuyer sur le travail d’organisations non-gouvernementales ou de l’agence européenne pour la coopération judiciaire Eurojust pour la collecte de preuves – a également ouvert une enquête dès le 2 mars 2022. Le président ukrainien a déclaré, lors de son déplacement à Boutcha le 4 avril 2022, que les crimes de guerre pourraient même constituer un « génocide »⁸. Dans ce contexte de défiance intense – et qui s’inscrit aussi sur un temps plus long si l’on considère que les accords de Minsk de septembre 2014 et de février 2015 n’ont pas permis de mettre un terme à la guerre dans le Donbass – chaque partie est prompte à accuser l’autre de ne pas vouloir réellement négocier voire d’entraver délibérément les négociations.

La diplomatie officielle russe assure être « prêt[e] à une conversation honnête », critiquant le « jeu déloyal de la part de [ses] partenaires »⁹. Niant en bloc avoir commis des crimes de guerre en Ukraine, Sergueï Lavrov considère ces allégations comme des provocations, utilisées précisément comme un « prétexte pour torpiller les négociations »¹⁰. Moscou critique également la fourniture d’armes à l’Ukraine, décidée par de nombreux pays, qui augmenterait les risques d’une escalade du conflit et nuirait donc aux négociations, une position également défendue par la Chine, notamment dans les instances onusiennes. Le manque de constance et de clarté dans les demandes émanant de la délégation ukrainienne est également souvent souligné par la partie russe. De plus, et tout en affirmant vouloir continuer à négocier, Sergueï Lavrov a aussi mis en garde, lundi 25 avril 2022, contre le danger « grave » et « réel » d’une guerre mondiale¹¹, alors que des menaces d’utilisation de recours à l’arme nucléaire sont régulièrement brandies.

Du côté ukrainien, on note une oscillation entre la volonté d’affirmer qu’il faut continuer à négocier, malgré les difficultés, et la mise en avant de lignes rouges, qui, si elles étaient franchies, mettraient les négociations à l’arrêt. La découverte des exactions commises à Boutcha, ainsi que dans les autres villes reprises par l’armée ukrainienne, a rendu évidente, pour le président Volodymyr Zelensky, à la fois l’urgence de négocier et la difficulté de cette négociation – notamment pour penser une rencontre

⁸ RTBF, « Guerre en Ukraine : à Boutcha, Zelensky dénonce des ‘crimes de guerre’ qui seront reconnus comme “génocide” », 4 avril 2022.

⁹ Allocution et réponses à la presse de Sergueï Lavrov, Ministre des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, 4 avril 2022.

¹⁰ Foreign Minister Sergey Lavrov’s comment on Ukraine, Moscou, 5 avril 2022.

¹¹ Le Monde, « Guerre en Ukraine : les Etats-Unis et une quarantaine de pays réunis en Allemagne pour aider encore davantage Kiev », 26 avril 2022.

au plus haut niveau avec Vladimir Poutine¹². Comme il le dit encore, « personne ne veut négocier avec quelqu'un ou des personnes qui torturent cette nation », mais « nous ne voulons pas perdre les opportunités, si elles émergent, pour une solution diplomatique »¹³. Avec le redéploiement vers l'est et le sud, Volodymyr Zelensky a pourtant posé une forme d'ultimatum, lorsqu'il déclare que « l'élimination de nos militaires, de nos hommes (à Marioupol) mettra fin à toute négociation » de paix entre la Russie et l'Ukraine, ce qui mènerait les deux parties dans « une impasse »¹⁴. Mykhaïlo Podolyak, membre de la délégation ukrainienne et conseiller du président, a néanmoins précisé que cette suspension, si elle devait advenir, n'empêcherait pas les négociations sur la mise en place des couloirs humanitaires et l'échange de prisonniers de se poursuivre¹⁵.

Ainsi, s'il n'est pas nécessaire d'avoir un cessez-le-feu sur le terrain pour envisager une médiation et des négociations entre les parties en conflit, il est indéniable que la découverte d'exactions et l'inscription, sur le temps long, d'une logique de guerre réduit aussi les chances de parvenir à des négociations productives, tant la confiance entre les parties est minée par les nouvelles des événements survenant quotidiennement sur la ligne de front.

Conclusion

Il est tentant et courant de chercher à évaluer le « succès » ou « l'échec » de négociations et de médiations. Aujourd'hui, force est de constater que, en Ukraine, même les négociations sur la mise en place de corridors humanitaires sont difficiles, comme en atteste la lenteur de la mise en place de convois pour évacuer les civils retranchés dans l'usine Azovstal. Malgré ce constat, on peut noter que les négociations, y compris en faisant appel à un tiers se poursuivent : Vladimir Poutine comme Volodymyr Zelensky ont des contacts avec Recep Tayyip Erdogan, qui espère toujours parvenir à organiser une rencontre directe entre les deux présidents. Le secrétaire général des Nations unies Antonio Guterres s'est également rendu, lundi 25 avril 2022,

¹² *Courrier International*, « Kiev redoute que le massacre de Boutcha ne soit pas un cas isolé », 4 avril 2022.

¹³ Adam Schreck et Mstyslav Chernov, *“The AP Interview: Zelenskyy seeks peace despite atrocities”*, AP News, 10 avril 2022.

¹⁴ *Le Figaro*, « Arrêt des négociations avec Moscou si les derniers soldats ukrainiens à Marioupol sont 'éliminés', avertit Zelensky », 16 avril 2022.

¹⁵ *Frontnews Ukraine*, *“Zelensky explained his words about the 'red line' in Mariupol and withdrawal from negotiations”*, 23 avril 2022.

en Turquie, avant une visite à Moscou et à Kiev – marquée toutefois par l’envoi de deux missiles russes sur la capitale ukrainienne.

Si l’on comprend que ces discussions et ces visites peuvent sembler vaines alors que la guerre continue, elles montrent néanmoins que la communication n’est pas totalement rompue entre les parties en conflit. Par ailleurs, une médiation « réussie » n’a jamais pu voir le jour sans de nombreuses rencontres ou séries de négociations qui avaient pu tout d’abord apparaître comme des « échecs », faute de résultats concrets sur le terrain. Une telle évaluation est de toute façon un exercice difficile, tant elle est dépendante des acteurs qui l’entreprennent, des objectifs qu’ils assignent aux négociations et de ce qu’ils entendent sous le vocable générique de « paix ». S’agit-il, par la médiation, d’obtenir une paix partielle qui ancrera un statu quo, en faisant taire les armes – de manière plus ou moins efficace sur le long terme – mais sans régler par exemple la question du statut politique du Donbass ou de la Crimée ? On retrouverait ici un parallèle avec la Géorgie, où la médiation, menée par Nicolas Sarkozy, alors président en exercice du Conseil de l’Union européenne en 2008, avait permis l’obtention d’un cessez-le-feu sans régler le problème de fond sur le statut de l’Ossétie du Sud, d’ailleurs reconnue comme un État indépendant par la Russie. Est-il question, par les négociations, de repenser plus largement, non seulement des relations pacifiques entre Russes et Ukrainiens, mais plus largement entre la Russie et « l’Occident » ? L’objectif recherché serait alors beaucoup plus ambitieux et global, impliquant nécessairement de nombreux acteurs internationaux.

Au contraire, et dans une optique plus locale, les parties en conflit cherchent-elles, en négociant, y compris avec l’aide d’un médiateur, à garantir, au minimum, que les principes du droit international humanitaire sont respectés ? L’exemple de la guerre en Syrie nous rappelle combien il est peut-être difficile de faire respecter ce droit, alors que les méthodes de guerre déployées en Syrie et en Ukraine par le régime de Vladimir Poutine possèdent des similitudes saisissantes. Et l’on retrouve, dans les deux cas, une défiance extrême entre les parties en conflit, qui représente, et ce quel que soit leur objectif précis, un défi majeur pour de futures négociations de sortie de conflit.

Publié dans lavedesidees.fr, le 10 mai 2022.