

LA GUERRE EN UKRAINE

Le « plan de paix » de Witkoff et la main de Moscou

Monde

Par Marc-Olivier Padis

Publié le 28 novembre 2025

Directeur des études de Terra Nova

Le 20 novembre, un « plan de paix » négocié entre les deux émissaires spéciaux des présidents américain et russe, Steve Witkoff et Kiril Dimitriev, a été présenté dans un premier temps comme un ultimatum à l'Ukraine. Dans les jours qui ont suivi, des négociations organisées en urgence à Genève entre le secrétaire d'Etat américain, Marco Rubio, une délégation ukrainienne et les conseillers à la sécurité des grands pays européens, ont formulé des contre-propositions. Pressés par Trump, Witkoff et Poutine doivent se rencontrer début décembre à Moscou pour poursuivre la discussion. Manœuvre russe ou véritable opportunité de paix ?

Un texte d'accord aberrant

Le texte en 28 points présenté par Washington comme un accord de paix a surpris par le déséquilibre évident des propositions, laissant deviner une importante inspiration russe : annexion par la Russie de territoires ukrainiens encore aujourd'hui défendus militairement par Kyiv, amnistie générale pour les actions commises pendant la guerre, sans réparations ni poursuites pour crimes de guerre, plafonnement de l'armée ukrainienne, impossibilité pour l'Ukraine d'adhérer à l'Otan^①... Sans surprise, des prébendes sont aussi offertes à l'homme de la Maison blanche en prévoyant que les actifs russes dégelés seraient utilisés, à hauteur de 100 milliards de dollars, dans une joint-venture russo-américaine pour des projets de reconstruction de l'Ukraine, dont 50% des profits reviendraient à la partie américaine.

Même si le texte de l'accord a fait l'objet de contre-propositions lors des discussions menées à Genève, il n'en témoigne pas moins de la manifeste et inquiétante porosité de Trump et de ses proches aux thèses russes. Celle-ci affaiblit la capacité américaine à se présenter comme le parrain crédible d'un éventuel cessez-le-feu, d'autant plus qu'un des points les plus surprenants de l'accord place le président américain en « médiateur » entre l'Otan et la Russie, comme si les Etats-Unis ne se considéraient déjà plus comme membres de l'Otan ! Il n'en reste pas moins que le texte avancé le 20 novembre produit un « effet d'ancrage » qui installe dans la discussion diplomatique des thèmes obsessionnels de Moscou (la dénazification de l'Ukraine, de nouvelles élections dans les 100 jours...) que les négociateurs ne pourront pas ignorer à l'avenir, même si c'est pour les contester, comme le montrent les 28 contre-propositions européennes qui prennent pour base le document russo-américain.

Seule avancée réelle, le texte initial mentionnait clairement des « garanties de sécurité » apportées par les Etats-Unis, ce qui est le point déterminant d'un éventuel accord puisqu'elles définissent ce qui se passerait en cas d'attaque renouvelée de la

Russie contre l'Ukraine. Les formulations, malgré un manque de précision sur la mise en œuvre, apportent pour la première fois l'affirmation d'une garantie américaine directe en faveur de la sécurité ukrainienne : « si la Russie envahit l'Ukraine, outre une réponse globale et coordonnée, toutes les sanctions globales seront rétablies, la reconnaissance des nouveaux territoires et tous les bénéfices de ce plan seront révoqués ». Cette formulation a sans doute été retenue pour rassurer les Ukrainiens, même si rien ne garantit, étant donné la rapidité des revirements de Trump, une implication sérieuse de la diplomatie américaine dans le suivi détaillé, continu et durable de la mise en œuvre d'un accord. La contre-proposition européenne, qui reprend cette même formulation, fait cependant plus clairement référence à des garanties équivalentes à celles de l'article 5 de l'Otan. Le texte de Genève rappelle le respect de la souveraineté ukrainienne et le droit de l'Ukraine à rejoindre l'Otan et l'Union européenne. Il évoque aussi l'utilisation des fonds russes pour reconstruire l'Ukraine. En contrepartie, l'Ukraine s'engage à limiter ses forces militaires à 800 000 hommes en temps de paix, à respecter les règles européennes en matière de droits linguistiques et culturels des minorités. Le texte évoque la « prise en compte des souffrances des victimes du conflit » mais sans référence précise à des poursuites criminelles ni à des indemnisations.

Du bon usage de l'arme diplomatique

Sans commenter davantage des points de négociations encore aujourd'hui en cours de discussion et par conséquent destinés à évoluer, quelques réflexions plus générales peuvent être formulées sur cette intense séquence diplomatique².

Elle confirme tout d'abord la particularité de l'approche russe de la sortie de conflit, par opposition à la démarche européenne. Alors que les Européens envisagent la phase

diplomatique dans une séquence débutant par un accord de cessez-le-feu puis par la négociation d'un accord de paix, les Russes défendent une approche opposée. Ils réclament en effet un accord de paix préalable au cessez-le-feu. Une revendication peu réaliste, qui semble avant tout dilatoire. En outre, le contenu d'un accord de paix devrait aborder selon Moscou non seulement les causes immédiates de la guerre avec l'Ukraine mais aussi ce que les diplomates russes appellent les « causes profondes » du conflit. Derrière cette expression, il faut entendre en réalité la souveraineté même de l'Ukraine, sa volonté de se rapprocher de l'Europe et, plus généralement, la contestation de l'ordre d'après-guerre froide qui s'est mis en place depuis les années 1990, y compris l'entrée dans l'Otan des anciens pays du bloc soviétique³. Un tel élargissement du dossier entraînerait inévitablement des négociations longues et complexes, qui laisseraient la Russie libre, pendant ce temps, de poursuivre ses actions militaires sur le terrain. Autant dire que la propension de Poutine à négocier paraît largement fictive à ce stade, même si la séquence diplomatique en cours montre qu'il perçoit la nécessité politique de donner le change pour désamorcer les menaces de nouvelles sanctions américaines. Ce faux-semblant russe paraît évident aussi bien aux Ukrainiens qu'aux Européens. Seul l'homme de la Maison blanche, excessivement sensible aux éloges intéressés de Poutine, aux offres ouvertes de corruption et soucieux de consolider son image de « faiseur de deals » semble dupe de la manœuvre.

Comment les Européens peuvent-ils se positionner dans ce moment périlleux ? La manœuvre diplomatique russo-américaine les laisse ostensiblement de côté, alors même que certains points de l'accord les concernent directement. Dans le plan russo-américain, la contribution européenne aux garanties de sécurité, dans le cadre de l'Otan ou en dehors de celui-ci, à travers une coalition des volontaires, reste nébuleuse. Les Européens se trouvent objectivement dans une position de faiblesse parce qu'ils sont contraints de ménager Trump. Même s'ils ont appris à le flatter et à dépêcher auprès de lui les

émissaires les mieux en cour, Georgia Meloni et Alexander Stubb, le Président finlandais joueur de golf, leur poids n'est pas déterminant. Or, tant qu'ils seront dépendants du bon vouloir de Trump sur ce dossier ukrainien, ils ne pourront pas retrouver de marge de négociation sur les autres sujets, en particulier économiques, sur lesquels ils devraient pouvoir se montrer plus offensifs en réaction aux attaques américaines sur les droits de douane ou le refus de toute régulation des géants de la tech américains. Tant que le conflit se prolongera en Ukraine, les Européens devront garder un profil bas à Washington tout en faisant face à la guerre hybride menée par les Russes, à travers des manœuvres de désinformation ou des survols de territoires européens par des drones (comme en Pologne début septembre, en Roumanie, en Allemagne...). Pour autant, cela ne signifie pas qu'une issue rapide à la guerre serait, dans tous les cas, favorable aux Européens. Tout dépendra du contenu d'un accord. Si la Russie obtient de larges conquêtes territoriales, le risque d'une intensification de son ambition impériale est réel, tout d'abord en Moldavie et en Géorgie, à partir de territoires séparatistes autoproclamés, en dépit des penchants pro-européens des populations.

Qui a intérêt à la prolongation de la guerre ?

Il est pourtant surprenant que la Russie considère la prolongation de la guerre comme son intérêt. Le coût humain et matériel de la guerre semble très élevé pour la Russie. Moscou parvient cependant à maintenir un interdit absolu sur ce sujet au sein de la population russe. Mais pour combien de temps ? Le pays est installé dans une économie de guerre qui stimule l'activité et dope l'emploi ainsi que certains salaires, notamment dans le secteur militaro-industriel. Les sanctions internationales sont en partie contournées ou leurs effets sont tempérés par la résilience d'un territoire aux énormes ressources. Le pivot économique vers la Chine s'accomplit rapidement. Mais les

réserves budgétaires commencent à s'épuiser et des indicateurs économiques, comme l'investissement privé, l'activité manufacturière non militaire ou les cours du pétrole, se dégradent.

Sur le terrain, la guerre d'attrition se poursuit et les deux armées montrent des signes d'usure. Malgré des percées locales, l'armée russe n'est pas assez forte, ni assez bien organisée, pour profiter de succès momentanés et les transformer en rupture opérationnelle entraînant un effondrement de la défense ukrainienne. L'incapacité à faire la différence sur le terrain montre que Poutine ne peut pas gagner sa guerre⁴. A l'inverse, le coût d'un arrêt des combats ne serait pas à négliger pour Poutine. Il lui faudrait maquiller son échec en victoire auprès de ses compatriotes... et surtout des cadres militaires. Il faudrait gérer le retour du front de centaines de milliers d'hommes difficiles à réintégrer à la vie économique et civile, sans parler des nombreux blessés. La sortie de l'économie de guerre signifierait en outre un atterrissage coûteux, qu'une levée même rapide des sanctions ne suffirait pas à compenser. La dépendance économique et géopolitique vis-à-vis de la Chine est, en tout état de cause, installée pour longtemps...

De son côté, l'Ukraine n'a pas le même intérêt à la poursuite de la guerre mais les conditions russes, endossées dans un premier temps par Trump, lui sont si défavorables qu'elle ne peut guère faire autrement que refuser ce qui s'apparenterait à une capitulation. Le président Ukrainien, affaibli par des affaires de corruption internes, doit donc se montrer flexible vis-à-vis de Trump et jouer le jeu de la négociation pour éviter un désengagement américain qui aurait des conséquences opérationnelles importantes, en particulier la fin du partage du renseignement, celui-ci permettant aux Ukrainiens de mener des frappes en profondeur sur le territoire russe (les frappes contre les raffineries et les pipelines ont rendu indisponibles 20% des capacités russes⁵).

Les Européens doivent se démenter pour ne pas être laissés au bord de la route. Au sein de l'Otan, ils tiennent à montrer qu'ils ont entendu le message de Trump : tout le monde augmente son effort militaire. Mais ils sont encore loin d'être prêts d'un point de vue opérationnel. Tout d'abord, pour des questions de calendrier : les budgets sont décidés, les commandes sont en cours mais les matériels arriveront bien plus tard, sans doute à partir de 2035... D'autant plus que la demande augmentant partout simultanément, tous les carnets de commande sont pleins, en Europe comme aux Etats-Unis. Personne n'est en capacité d'accélérer des livraisons de matériels complexes. Les Européens, de plus, n'ont pas surmonté leurs divergences concernant le développement de leur base industrielle. Beaucoup de commandes partent aux Etats-Unis et en Corée du Sud. La base industrielle européenne reste trop fragmentée, surtout pour le maritime et le terrestre, ainsi que les munitions. Le choix des matériels est également discuté : les industriels fabriquent des armes de très haut niveau technologique, difficile d'usage, avec un long temps d'apprentissage alors que la guerre en Ukraine montre qu'on a besoin d'armes assez simples, robustes et en grand nombre.

Enfin, les Européens s'interrogent sur le message envoyé par Washington : est-il question de « *burden sharing* » (les Européens doivent prendre plus nettement leur part de l'effort commun dans le cadre de l'Otan) ou de « *burden shifting* » (les Américains se désengagent de l'Otan et se concentrent sur l'Asie en passant la charge de la sécurité du continent aux Européens eux-mêmes) ? L'administration américaine est peut-être elle-même divisée entre ces deux perspectives, une partie voyant tous les intérêts que les Etats-Unis ont tiré de la stabilité européenne et du cadre de l'Otan (y compris pour les ventes d'armes), une partie privilégiant le pivot stratégique vers l'Asie (rivalité chinoise). Mais une troisième fraction comprend aussi le slogan MAGA et la stratégie protectionniste de manière strictement néo-isolationniste et risque de prendre ses distances avec un Président « faiseur de deal » lancé dans la

poursuite chimérique d'un prix Nobel de la paix. La ligne de fracture apparue ces derniers jours entre l'émissaire personnel de Trump, Steve Witkoff, et le secrétaire d'Etat, Marco Rubio, moins favorable aux intérêts russes, parcourt probablement l'ensemble du camp républicain, ce qui complique la lecture de la ligne de conduite stratégique future des États-Unis.

Notes

- ① Pour une analyse plus détaillée, voir par exemple Gilles Andréani, « Fin de partie en Ukraine », Telos, 24 novembre 2025
- ② Les remarques qui suivent s'inspirent librement des échanges qui ont eu lieu au sein du Groupe Ukraine de Terra Nova le 25 novembre.
- ③ Voir notre entretien avec l'ambassadeur Pierre Lévy, « L'effort de guerre russe s'inscrit dans la longue durée », La Grande Conversation, 24 novembre 2025,
- ④ C'est ce qu'affirmait par exemple le général Keith Kellog, envoyé personnel de Donald Trump en Russie et en Ukraine, lors des rencontres de sécurité de Varsovie (Warsaw Security Forum) le 30 septembre 2025 : « Time is running against Russia ».
- ⑤ Agathe Desmarais, « Putin's Fear of a Humiliating Economic Crisis », *Foreign Policy*, September 4,