

# Archives US déclassifiées sur le Mémorandum de Budapest, décembre 1994 ? Par Hugues HENRI



*Signature du Mémorandum de Budapest par les présidents Clinton et Eltsine en 1994.*

## Contexte

Trente ans après la signature de ce Mémorandum de Budapest, les USA déclassifient les documents classés « secret défense » qui nous livrent les contenus de ce Mémorandum : les présidents des USA, Bill Clinton et de la Fédération de Russie, Boris Eltsine y garantissaient la destruction ou la restitution des stocks d'armes nucléaires détenus par l'Ukraine post soviétique en contrepartie de la garantie internationale de ses frontières, de ses institutions et de son indépendance.

Il est très important de prendre connaissance de ces contenus, au moment où l'Ukraine a été envahi dès 2014, avec l'annexion brutale de la presqu'île de Crimée et la déstabilisation armée du Dombass par la Russie dirigée par Vladimir Poutine. Ce dernier a déclenché en février 2022 l'invasion de l'Ukraine par une « opération spéciale » mobilisant plus de 380.000 soldats. La guerre dure depuis plus de 1000 jours, avec des dommages humains et matériels très lourds pour l'Ukraine.

Poutine ne s'attendait pas à la résistance opiniâtre des armées ukrainiennes, soutenues par les pays occidentaux qui avaient été à l'origine de ce Mémorandum trahi à plusieurs reprises par la Russie.

C'est à la lumière de ces contenus que l'on se rend compte de la politique impérialiste de la Russie qui a nié l'indépendance de l'Ukraine, qu'elle considérait comme un « non-pays, un non-peuple, une non-culture, une non-langue, depuis la Révolution de Maïdan à Kiev, en janvier/février 2014. Les accords de Minsk, laborieusement impulsés par l'UE avec Angela Merkel et François Hollande, pour arrêter la guerre dans le Dombass, en mettant de côté la Crimée, n'ont jamais été respectés par Poutine, qui les avait pourtant signés, tout comme Boris Eltsine avait signé le Mémorandum de Budapest .



## **Washington, D.C., 5 décembre 2024**

Il y a trente ans, le mémorandum de Budapest garantissait la destruction des dangereux stocks nucléaires post-soviétiques, mais il a été éclipsé à l'époque par la plainte du président russe Boris Eltsine selon laquelle l'expansion de l'OTAN provoquait une nouvelle division de l'Europe, selon des documents américains déclassifiés publiés aujourd'hui à l'occasion de cet anniversaire par les Archives de la sécurité nationale.

Selon les documents, l'explosion de la « paix froide » d'Eltsine face à Bill Clinton à Budapest en décembre 1994 a représenté le plus grand déraillement sur la voie de l'expansion de l'OTAN dans les années 1990 et a résulté d'une politique intérieure « explosive » tant aux États-Unis qu'en Russie, ainsi que de contradictions dans la tentative de Clinton d'avoir le beurre et l'argent du beurre, c'est-à-dire d'étendre l'OTAN et d'établir un partenariat avec la Russie en même temps.

L'explosion s'est produite en même temps que l'une des réalisations les plus importantes de la coopération américano-russo-ukrainienne en matière de réduction des menaces : la signature du mémorandum de Budapest avec l'Ukraine sur l'élimination de l'arsenal soviétique d'armes nucléaires basé en Ukraine, qui se détériorait. Les documents montrent que l'Ukraine a négocié âprement un échange qui correspondait tout à fait à son intérêt national, dans le cadre duquel les plus de 1000 têtes nucléaires laissées en Ukraine, chacune étant un mini Tchernobyl en devenir, seraient retraitées en Russie pour en faire des barres de combustible qui fourniraient de l'électricité à l'Ukraine au cours de la prochaine décennie, dans une séquence lubrifiée par le financement du programme américain Nunn-Lugar<sup>[1]</sup>.



Les garanties de sécurité contenues dans le mémorandum de Budapest, signé par les autres puissances nucléaires au plus haut niveau politique dans le cadre de l'accord avec l'Ukraine, n'ont duré que 20 ans, jusqu'à ce que la Russie viole ces promesses (et

ses autres engagements conventionnels au titre de l'Acte final d'Helsinki et de la Charte des Nations unies) en s'emparant de la Crimée en 2014, puis en envahissant l'Ukraine en 2022[2].

Avec le recul, les détracteurs du mémorandum de Budapest décrivent à tort les ogives soviétiques comme la « dissuasion nucléaire » de l'Ukraine contre la Russie, alors que les documents montrent que ces armes visaient les États-Unis et ne pouvaient pas être conservées en toute sécurité en Ukraine. En septembre 1994, un éminent expert russe a conseillé à Eltsine de ne pas proposer d'incitations aux Ukrainiens car les ogives étaient déjà en train de pourrir : Bientôt, « l'Ukraine elle-même nous demandera » de prendre les ogives « et elle devra payer pour le transfert ». (Voir document 2)

L'Académie ukrainienne des sciences avait déjà conclu que l'Ukraine n'avait pas les moyens de payer les milliards nécessaires à un cycle de combustible nucléaire qui empêcherait la décomposition des matières fissiles des ogives, en particulier face à d'inévitables sanctions internationales telles que celles imposées à la Corée du Nord[3]. Les dettes pétrolières et gazières de l'Ukraine envers la Russie atteignaient déjà à l'époque 5 milliards de dollars, selon des documents de la Douma russe, et plus de la moitié de cette somme serait annulée dans le cadre de l'accord de Budapest[4]. (Voir document 8)



L'irruption d'Eltsine le 5 décembre 1994 a fait la une du *New York Times* le lendemain, le président russe accusant (devant Clinton et d'autres chefs d'État réunis pour un sommet de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, CSCE) les États-Unis « dominateurs » d'essayer de « diviser à nouveau [le] continent » par le biais de l'expansion de l'OTAN.

Le ton colérique du discours d'Eltsine a été repris des années plus tard dans le célèbre discours de 2007 de son successeur Vladimir Poutine à la conférence de Munich sur la sécurité, même si la liste des griefs russes allait alors bien au-delà de l'expansion de l'OTAN et comprenait des actions unilatérales des États-Unis telles que le retrait du traité sur les missiles antibalistiques et l'invasion de l'Irak en 2003 (une violation du droit international que la Russie imiterait avec son invasion de l'Ukraine en 2022).

Ces documents, qui résultent d'une action en justice intentée en vertu de la loi sur la liberté de l'information par les archives de la sécurité nationale, comprennent une série de mémos révélateurs de Strobe Talbott adressés à Mme Clinton et au secrétaire d'État Warren Christopher, ainsi que le mémorandum secret du tête-à-tête entre les présidents lors du sommet de Washington en septembre 1994. Clinton n'a cessé d'assurer à Eltsine que tout élargissement de l'OTAN se ferait lentement, sans surprise, en construisant une Europe inclusive et non exclusive, en « partenariat » avec la Russie.



Dans le même temps, cependant, les « entrepreneurs politiques » de Washington relançaient le processus bureaucratique en vue d'un élargissement de l'OTAN plus rapide

que ne l'espéraient Moscou ou le Pentagone[4], qui s'était engagé à faire du Partenariat pour la paix le principal lieu d'intégration de la sécurité en Europe, notamment parce qu'il pouvait inclure la Russie et l'Ukraine[5].

Les documents comprennent des câbles perspicaces de l'ambassadeur américain à Moscou, Thomas Pickering, expliquant la nouvelle ligne dure d'Eltsine à Budapest comme le résultat de multiples facteurs. Pickering souligne notamment la « forte opposition intérieure, dans l'ensemble du spectre politique [russe], à une expansion précoce de l'OTAN », les critiques à l'encontre d'Eltsine et de son ministre des Affaires étrangères, Andrei Kozyrev, jugés trop « dociles à l'égard de l'Occident », et la conviction croissante à Moscou que la politique intérieure américaine - le balayage par les républicains favorables à l'expansion des élections de mi-mandat au Congrès en novembre 1994 - ferait basculer la politique américaine au détriment de la prise en compte des inquiétudes de la Russie.

Pickering s'est peut-être montré trop diplomate, car il y avait beaucoup de reproches à faire du côté américain. Clinton a écrit dans ses mémoires : « Budapest a été embarrassant, un moment rare où les gens des deux côtés ont lâché la balle.... »[6] En fait, les lâchages ont presque tous eu lieu à Washington. Les planificateurs de la Maison Blanche, sous la direction du chef de cabinet Leon Panetta, ont tenté d'empêcher Clinton de se rendre à Budapest en limitant son créneau horaire à huit heures, ce qui signifiait qu'il n'avait pas le temps de rencontrer Eltsine en tête-à-tête. Clinton lui-même pensait faire une grande faveur à Eltsine en venant et espérait une bonne presse de la réduction substantielle des arsenaux nucléaires qui résulterait de la signature du mémorandum de Budapest sur les garanties de sécurité pour l'Ukraine.

Le conseiller à la sécurité nationale, Tony Lake, a remis à Clinton un texte préparé qui « était à la fois le yin et le yang - sûr de plaire aux Européens centraux et aux partisans de l'élargissement, mais tout aussi sûr de rendre les Russes fous de rage.... » L'auteur de cette phrase, le secrétaire d'État adjoint Strobe Talbott, n'était même pas à Budapest, s'intéressant plutôt à la crise haïtienne (« plus jamais », écrira-t-il plus tard, il ne manquerait une réunion avec Eltsine)[7] Le mémo de Talbott à Clinton avant Budapest, « vous devez y aller », ne consacre qu'une phrase au succès de la dénucléarisation de la maîtrise des armements qui était possible là-bas et se concentre sur la nécessité de rassurer Eltsine au sujet de l'expansion de l'OTAN.

Les documents comprennent une note précédemment secrète du Conseil de sécurité nationale adressée par Nicholas Burns, directeur principal pour la Russie, à Talbott (jugée si sensible que Burns l'a fait livrer par coursier) décrivant la réaction de Clinton à Budapest comme « vraiment énervée » et signalant que « le président ne voulait plus servir de faire-valoir à Eltsine ». Dans le même temps, Burns a souligné que « nous devons faire la part des choses entre notre colère compréhensible sur le ton du débat et les préoccupations de fond de la Russie, que nous devons prendre au sérieux ». De même, les câbles Pickering recommandent de profiter du voyage du vice-président Al Gore à Moscou, prévu en décembre, pour rencontrer le premier ministre Victor Tchernomyrdine, afin de rencontrer également Eltsine, de calmer la discussion et de revenir à une « voie praticable ».

Pour réparer les dégâts, Gore a décrit à Eltsine les voies parallèles de l'OTAN et des États-Unis et de la Russie comme des vaisseaux spatiaux s'amarrant simultanément et très prudemment[8] et Gore, puis Clinton, ont assuré aux Russes (mais pas par écrit, comme le ministre russe des Affaires étrangères Kozyrev ne cessait de le demander)

qu'aucune action de l'OTAN concernant de nouveaux membres n'interviendrait avant les élections de la Douma de 1995 ou les élections présidentielles de 1996 en Russie.

Les nouveaux documents ne sont tombés dans le domaine public qu'à la suite d'une action en justice intentée au titre de la liberté d'information par les Archives de la sécurité nationale contre le département d'État pour obtenir les dossiers de Strobe Talbott, aujourd'hui à la retraite. Grâce à l'excellente représentation de David Sobel, avocat réputé en matière de liberté d'information, le département d'État a mis en place un calendrier de communication régulière aux archives au cours des six dernières années. Le corpus complet de milliers de pages couvrant l'ensemble des années 1990 a été publié cette année dans la série primée publiée par ProQuest, *Digital National Security Archive*, qui a été désignée par le magazine *Choice* comme « Outstanding Academic Title 2018 ».

Dirigée par Svetlana Savranskaya, analyste principale des archives, la série ProQuest sur *les relations entre les États-Unis et la Russie, de l'effondrement de l'Union soviétique à l'ascension de Poutine*, comprend plus de 2 500 documents et plus de 13 000 pages de preuves déclassifiées du plus haut niveau. Les archives ont également bénéficié de l'affectation par l'État d'un réviseur chevronné, Geoffrey Chapman, à l'évaluation des documents Talbott en vue de leur déclassification. M. Chapman compte parmi les déclassificateurs les plus minutieux, les plus experts et les plus professionnels du gouvernement américain.



## Mémoire de la conversation téléphonique entre Clinton et Eltsine

**5 juillet 1994**

### **Source d'information**

Action en justice relative à la liberté de l'information. Département d'Etat

Clinton appelle Eltsine avant son départ pour la Pologne et les pays baltes, quelques jours avant leur rencontre au sommet du G-7 à Naples. L'objectif de cet appel est d'apaiser les inquiétudes d'Eltsine concernant les réunions du président américain avec les anciens alliés de la Russie, parmi lesquels les Polonais, en particulier, ont fait pression en faveur d'une expansion rapide et précoce de l'OTAN. Eltsine lui demande d'évoquer la question des minorités russes dans les pays baltes. Clinton résume ce qu'il a l'intention de dire aux Polonais sur l'OTAN, mais sa formulation est très prudente. Au lieu de parler de l'expansion de l'OTAN, il se cite lui-même en janvier 1994, affirmant que « le rôle de l'OTAN finira par s'étendre », mais sans fixer de calendrier.

Cette citation est quelque peu trompeuse, car M. Clinton déclare à son homologue russe : « Je voudrais que nous nous concentrons sur les questions de sécurité : « Je voudrais que nous nous concentrons sur le programme de partenariat pour la paix afin de parvenir à une Europe unie où les gens respectent les frontières des autres et travaillent ensemble. Pour Eltsine, cela ressemble exactement à ce qu'il avait entendu en octobre 1993 de la part de Warren Christopher et Strobe Talbott - le Partenariat pour la paix plutôt que l'expansion de l'OTAN. M. Clinton note également que leur partenariat fonctionne bien, un autre thème que M. Eltsine est impatient d'entendre. Cependant, la compréhension du mot « partenariat » par Clinton semble être très différente de celle d'Eltsine.

### **Doc 02**

## Rapport de Vitaly Kataev sur l'état des armes nucléaires en Ukraine

**16 septembre 1994**

### **Source : Collection Vitaly Kataev**

Collection Vitaly Kataev, Hoover Institution, Box 13, Folder 26. Traduit par Svetlana Savranskaya et Anna Melyakova pour les National Security Archive.

Vitaly Kataev a été chef adjoint du département de l'industrie de défense du comité central du PCUS pendant l'Union soviétique et est resté à son poste de conseiller présidentiel sur les questions nucléaires et de défense au début des années 1990. Expert de haut niveau des complexes de missiles nucléaires, il envoie à Eltsine ce mémoire expliquant les détails de la production de missiles en Ukraine et la « situation précaire » des ogives nucléaires qui s'y trouvent encore. Il souligne qu'il serait impossible pour l'Ukraine de poursuivre seule la production de missiles dans la situation actuelle et qu'elle ne serait pas en mesure d'entretenir correctement les ogives, dont certaines arrivent à la fin de leur durée de vie.

Kataev résume la situation difficile de l'Ukraine en trois phrases concises : « L'Ukraine ne dispose pas d'installations spécialisées, y compris la base matérielle et technologique, pour le traitement et la production d'ogives nucléaires. L'Ukraine ne peut

pas créer ces conditions de manière indépendante. Conformément au régime de non-prolifération des technologies nucléaires, personne n'a le droit de fournir à l'Ukraine ce type d'assistance ».

M. Kataev suggère qu'au lieu de négocier avec l'Ukraine le prix que la Russie est prête à payer pour les ogives, les dirigeants militaires russes devraient présenter à l'Ukraine des informations complètes sur les ogives qui restent sur leur territoire et sur leurs conditions d'utilisation : « Il serait souhaitable d'arrêter de demander à l'Ukraine de transférer les ogives nucléaires à la Russie : après un certain temps, l'Ukraine elle-même nous demandera de le faire, et elle devra payer pour ce transfert ».

### **Doc 03**

#### **Mémoire de conversation entre Clinton et Eltsine**

**28 septembre 1994**

#### **Source de l'information**

Procès en vertu de la liberté d'information. Département d'Etat

Le deuxième jour du sommet de Washington, après avoir discuté de l'ensemble des questions de sécurité, Clinton rassure à nouveau Eltsine sur l'expansion de l'OTAN lors de ce « tête-à-tête » avec Strobe Talbott en tant que preneur de notes. Clinton suit assez fidèlement le scénario proposé par Mamedov à travers Talbott, affirmant qu'il n'a jamais dit que la Russie ne pouvait pas être considérée comme membre et que « lorsque nous parlons de l'expansion de l'OTAN, nous mettons l'accent sur l'inclusion et non sur l'exclusion ». M. Clinton affirme que sa priorité est l'unité et la sécurité de l'Europe, qu'il ne réservera aucune surprise à M. Eltsine et qu'il faudra des années pour que les pays d'Europe de l'Est répondent aux exigences de l'OTAN et que les autres membres disent oui.

Plus important encore pour Eltsine, le président américain réaffirme que « l'expansion de l'OTAN n'est pas anti-russe ; elle n'est pas destinée à exclure la Russie et il n'y a pas de calendrier imminent ». Talbott oppose la position du ministre allemand de la Défense, Volker Ruehe, qui a dit « jamais » à l'adhésion de la Russie à l'OTAN, à celle du ministre de la Défense, William Perry. Eltsine déclare que « Perry est plus intelligent que Ruehe » pour avoir dit « nous ne l'excluons pas ».

### **Doc 04**

#### **Note nocturne de Warren Christopher pour le Président**

**3 octobre 1994**

#### **Source d'information**

Action en justice relative à la liberté d'information. Département d'Etat

Pour les historiens et les analystes de la prise de décision en matière de sécurité nationale, ce document et son contexte sont très instructifs. En tête du mémoire figure une note de procédure selon laquelle les « notes de nuit » du secrétaire d'Etat sont transmises au président Clinton à la première heure du matin, sans note de couverture ni commentaire, et que « le président les lit toujours sur-le-champ ». Christopher a donc

continué à les envoyer. Sur le fond, le texte est trompeur en disant que « Eltsine a accepté cette approche » (sur l'OTAN). Plus précisément, un lecteur des memcons, telcons et lettres dirait qu'Eltsine n'a jamais vraiment accepté l'expansion de l'OTAN et que ses questions sur la Russie en tant que membre potentiel montrent son scepticisme permanent.

## **Doc 05**

### **Mémoire de la conversation téléphonique avec le Président Kuchma d'Ukraine**

**13 octobre 1994**

#### **Source : Déclassification de la Bibliothèque présidentielle Clinton**

Déclassification de la bibliothèque présidentielle Clinton

Ce remarquable entretien téléphonique entre les présidents Clinton et Koutchma évoque la visite d'État de Koutchma à Washington en novembre, en récompense de son action au sein du parlement ukrainien (la Rada) en faveur de la non-prolifération nucléaire. Koutchma réaffirme que « je ferai tout ce qui est possible - et même impossible » pour assurer la ratification de l'adhésion de l'Ukraine au TNP en tant qu'État non nucléaire. De son côté, Clinton offre de l'argent : 130 millions de dollars en financement Nunn Lugar, plus de 100 millions de dollars en soutien à la balance des paiements, etc. Une phrase résonnante est prononcée par Kuchma : « Je vous remercie de votre position sur la Russie. Dans les conditions actuelles, nous ne pouvons pas éviter de traiter avec eux ».

## **Doc 06**

### **Lettre d'Eltsine à Clinton**

**2 novembre 1994**

#### **Source de l'information**

Procès en vertu de la liberté d'information. Département d'Etat.

Ce texte envoyé un mois seulement avant la réunion de Budapest contient de nombreux exemples de la recherche par la Russie d'un partenariat égal avec les États-Unis sur les questions de sécurité mondiale. Eltsine écrit : « Il devrait y avoir une compréhension de base que le partenariat russo-américain constitue le facteur central de la politique mondiale ». Les documents montrent que ce n'était pas l'avis de Washington. Le plus intéressant dans le contexte de la réunion de Budapest est la page et demie consacrée à l'Ukraine, dans laquelle le président russe décrit « une très bonne compréhension mutuelle, y compris sur le plan personnel, avec le président Koutchma ». Eltsine vante les mérites d'un futur traité bilatéral russo-ukrainien, que la Russie a violé vingt ans plus tard en envahissant la Crimée. Et Eltsine déclare qu'il considère le mémorandum de Budapest comme « un document qui fera date et qui couvrira toutes les préoccupations de l'Ukraine, qui nous est fraternelle ». Sur le côté, Strobe Talbott met des points d'interrogation sur le passage où Eltsine écrit « qu'il y a trop de "cavernes" dans le projet » et surtout « dans le flanc ouest de l'Ukraine où l'Ukraine a ses propres problèmes ». En fait, ce serait le flanc oriental où la Russie fomenterait une guerre dans le Donbas à partir de 2014.

## **Doc 07**

### **Lettre de Strobe Talbott au Président Clinton**

**7 novembre 1994**

#### **Source de la lettre**

Procès en vertu de la loi sur la liberté d'information. Département d'Etat.

Du début (« Boss ») à la fin (« Cheers, Strobe »), cette lettre très informelle adressée au président par son secrétaire d'État adjoint et son ancien camarade de chambre à Oxford, titulaire d'une bourse Rhodes, place le lecteur au cœur du processus de prise de décision au plus haut niveau. Les conseillers de Clinton ne voulaient pas qu'il consacre plus de temps aux affaires étrangères, surtout après les élections de mi-mandat organisées par Newt Gingrich en 1994, au cours desquelles les républicains ont repris la Chambre des représentants après 40 ans de contrôle par les démocrates.

Talbott intervient avec ce qu'il appelle « un plaidoyer spécial hors des canaux, d'approche directe, en faveur d'une partie dans un débat entre vos conseillers » au sujet de la participation à la réunion de l'OSCE à Budapest. Talbott lui répond : « Vous devez y aller ». Les questions « intimement liées et immensément importantes » de l'intégration européenne et de l'expansion de l'OTAN sont en jeu : « Vous vous êtes engagés à atteindre ces deux objectifs ; les réconcilier est difficile mais faisable. L'explosion de Budapest le montrerait, mais pas tant que ça.

## **Doc 08**

### **Auditions de la Douma sur les relations russo-ukrainiennes**

**15 novembre 1994**

#### **Source : Archives d'Etat de la Fédération de Russie (GAR)**

Archives d'État de la Fédération de Russie (GARF)

Cette transcription remarquable, trouvée dans les archives du GARF à Moscou, donne une analyse franche du ministère russe des Affaires étrangères sur l'état des relations avec l'Ukraine juste avant la réunion de Budapest. Il est particulièrement intéressant de noter que les dettes de l'Ukraine envers la Russie pour le pétrole et le gaz « s'élèvent à plus de 5 milliards de dollars et se poursuivent chaque jour du fait que la fourniture de pétrole, de gaz et d'autres biens continue, que le paiement n'a pas lieu et que cette dette continue de croître ». Le vice-ministre des affaires étrangères fait également remarquer que le montant total de l'aide accordée à l'Ukraine lors de la conférence du G-7 à Winnipeg (370 millions de dollars) est bien inférieur à ce que la Russie a fourni (640 millions de dollars) pour retarder les paiements de la dette actuelle. Une dernière note mentionne un signal d'alarme important pour la Russie, à savoir que la langue russe devrait continuer à être la langue officielle en Ukraine.

## **Doc 09**

### **Lettre de Clinton à Eltsine**

**28 novembre 1994**

## Source de la lettre

Action en justice au titre de la liberté d'information. Département d'Etat.

Deux jours avant la réunion de l'OTAN à Bruxelles, Clinton rassure Eltsine sur leur partenariat et le processus d'expansion de l'OTAN. La lettre se lit comme suit : « Je tiens à vous assurer que ce que feront les alliés de l'OTAN lors de la prochaine session du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) à Bruxelles sera pleinement conforme à ce que vous et moi avons discuté à la Maison Blanche lors de votre visite. Mme Clinton explique à M. Eltsine que la discussion au sein du CAN ne portera pas sur la liste des nouveaux membres potentiels de l'OTAN ni sur le calendrier, mais sur l'élaboration d'un « point de vue commun sur les préceptes de l'adhésion », qui sera ensuite présenté « à tous les membres du Partenariat pour la paix qui le souhaitent ».

L'élargissement de l'OTAN serait « destiné à renforcer la sécurité et à promouvoir l'intégrité de l'Europe dans son ensemble » et ne viserait pas « un pays en particulier ». La lettre note qu'après la ratification par la Rada ukrainienne de l'adhésion au traité de non-prolifération, qui permettra le retrait total des armes nucléaires de l'Ukraine, Mme Clinton est prête à rencontrer M. Eltsine et les présidents de l'Ukraine, de la Biélorussie et du Kazakhstan et à fournir des garanties de sécurité à ces pays. Il faut bien distinguer les « garanties », qu'Eltsine s'est dit prêt à signer, et le mot « assurances » que les Etats-Unis ont insisté pour utiliser.

## Doc 10

### Lettre d'Eltsine à Clinton

**30 novembre 1994**

## Source de l'information

Procès en vertu de la liberté d'information. Département d'Etat.

Dans cette très courte lettre, envoyée à la veille du sommet de la CSCE à Budapest et la veille de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Eltsine réitère ce qu'il pense être une entente commune concernant la CSCE et l'OTAN, sur la base de ses conversations avec Clinton à Washington et de la correspondance qui s'en est suivie. La CSCE jouera un rôle clé dans la sécurité européenne, et elle a besoin de plus qu'une rénovation cosmétique - une transformation en une « organisation européenne à part entière dotée d'une base juridique solide ».

Sur l'OTAN : « Nous avons convenu avec vous qu'il n'y aurait pas de surprises, que nous devrions d'abord passer par cette phase de partenariat, tandis que les questions relatives à l'évolution future de l'OTAN ne devraient pas être décidées sans tenir dûment compte de l'opinion et des intérêts de la Russie ». Eltsine avertit très précisément Clinton que « l'adoption d'un calendrier accéléré, les plans visant à entamer des négociations avec les candidats dès le milieu de l'année prochaine seront interprétés, et pas seulement en Russie, comme le début d'une nouvelle scission de l'Europe ». Les informations communiquées par Eltsine et Kozyrev à Washington et dans les capitales européennes comprenaient certainement des rumeurs sur un calendrier accéléré d'expansion de l'OTAN.

## Doc 11

## Lettre de Clinton à Eltsine

**2 décembre 1994**

### **Source d'information**

Procès en vertu de la loi sur la liberté d'information. Département d'Etat.

Le communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord du 1er décembre 1994, annonçant une étude sur les conditions d'adhésion à l'OTAN devant être achevée en 1995, a dû faire penser à Eltsine que c'était exactement ce contre quoi il mettait en garde. L'étude devait être achevée en novembre, juste avant les élections à la Douma, ce qui contribuait à rendre Eltsine de plus en plus vulnérable sur le plan électoral. À Bruxelles, Kozyrev, à la lecture du communiqué, a refusé de signer les documents du Partenariat pour la paix, estimant que le communiqué proclamait que « le partenariat est subsidiaire à l'élargissement ». Il a également fait part de son point de vue à Eltsine lors d'un appel téléphonique.

Aujourd'hui, deux jours avant le début du sommet de Budapest, tous les efforts de Clinton pour apaiser et rassurer Eltsine sont sur la corde raide. Dans une ultime tentative pour préserver la paix et le calme au sommet, Clinton envoie à son partenaire russe cette lettre, espérant le persuader qu'il s'agit simplement d'une mauvaise compréhension du communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord de la part de Kozyrev. M. Clinton se dit « surpris et déçu » par les actions du ministre des Affaires étrangères. La lettre souligne que depuis la rencontre Clinton-Eltsine à Washington, « nous avons adhéré assidûment aux principes sur lesquels vous et moi nous étions mis d'accord : pas de surprises, priorité absolue au maintien et au renforcement du partenariat entre les Etats-Unis et la Russie, et délibérations prudentes et inclusives tenant pleinement compte de l'opinion et des intérêts de la Russie » - mais ce n'est manifestement pas ce que l'on ressentait à Moscou.

### **Doc 12**

## Lettre d'Eltsine à Clinton

**3 décembre 1994**

### **Source de la lettre**

Procès en vertu de la loi sur la liberté de l'information. Département d'Etat.

Répondant immédiatement à la lettre du président américain, Eltsine écrit : « Je ne peux pas être d'accord avec votre évaluation de ce document », c'est-à-dire le communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord. Il estime que le malentendu actuel nécessite des explications plus précises. La réaffirmation par M. Clinton des accords conclus à Washington est très importante pour M. Eltsine, et un partenariat plus large entre les États-Unis et la Russie est sa priorité absolue. Il souhaite que le président lui donne « l'assurance que l'on ne met pas l'accent sur l'élargissement plutôt que sur le partenariat ». Il souhaite également engager un dialogue sur « les obligations spécifiques et les garanties de sécurité pour la Russie et l'OTAN ». Pour les Russes, la seule façon acceptable d'élargir l'OTAN est de rendre l'alliance effectivement « nouvelle et transformée par le partenariat ». La délégation américaine à Budapest, en l'absence de Strobe Talbott, a manqué les avertissements.

## **Doc 13**

### **Mémo de Strobe Talbott à Warren Christopher**

**5 décembre 1994**

#### **Source de l'information**

Procès en vertu de la liberté d'information. Département d'Etat.

Cette note révélatrice tirée des dossiers Talbott met en lumière plusieurs intrigues extraordinaires des débats sur l'OTAN au sein de l'administration Clinton. Tout d'abord, Talbott aurait prédit que le Partenariat pour la paix (si fortement favorisé par le Pentagone plutôt que l'expansion de l'OTAN) finirait par remplacer l'OTAN ou par lui succéder ; son patron, le secrétaire d'État, l'a réprimandé.

Deuxièmement, Talbott continue de critiquer la rhétorique dominante sur le Partenariat pour la Paix comme « une sorte de salle d'attente pour les membres en attente de l'OTAN », et ce pour de multiples raisons. Troisièmement, Talbott prévient que les États-Unis pourraient « préjuger d'une réponse pessimiste à l'une des grandes questions de notre temps » : La Russie est-elle sur la voie d'une intégration totale avec l'Occident ? Ou bien l'impérialisme russe est-il en rémission ? Quatrièmement, Talbott justifie l'expansion de l'OTAN après et « si ces forces néfastes devaient prendre le dessus en Russie » ; or, l'expansion de l'OTAN a précédé et sans doute encouragé cette prise de pouvoir. En fin de compte, Talbott s'est rallié à la décision présidentielle d'expansion rapide de l'OTAN, ne la retardant qu'après les élections présidentielles américaines et russes de 1996, mais ce mémo présente exactement les arguments succincts que le secrétaire à la Défense William Perry et le président des chefs d'état-major interarmées John Shalikashvili soutenaient en faveur du Partenariat pour la paix comme alternative à l'expansion de l'OTAN, précisément parce que le P4P incluait la Russie et l'Ukraine.

## **Doc 14**

### **Câble de l'ambassadeur Pickering au secrétaire d'État : La Russie et l'OTAN**

**6 décembre 1994**

#### **Source du document**

Action en justice au titre de la liberté d'information. Département d'État.

Dans ce câble NODIS prémonitoire et très soigneusement rédigé, l'ambassadeur Thomas Pickering donne son analyse du comportement de Kozyrev et d'Elsine et de leur réaction au communiqué du Conseil de l'Atlantique Nord. Il cite plusieurs causes qui expliquent l'explosion, notamment les sensibilités personnelles de Kozyrev, l'opposition intérieure et le sentiment que les États-Unis poussent plus fort pour l'expansion de l'OTAN que les autres pays de l'OTAN (et plus fort qu'ils ne l'ont admis devant les Russes). Il souligne à juste titre la forte opposition à l'expansion de l'OTAN dans l'ensemble de l'échiquier politique russe et le soutien que les discours musclés ont reçu dans le pays.

Les dirigeants russes ont eu l'impression que les États-Unis tenaient des discours différents sur l'expansion de l'OTAN à leurs alliés occidentaux et à la Russie (ce qui est vrai). Pickering recommande de ne pas chercher la bagarre avec Elsine, mais de lui

donner des assurances et d'apaiser les tensions lors de la prochaine visite de Gore à Moscou - en disant explicitement à Eltsine qu'il n'y aura pas de décision sur l'expansion avant les élections russes de juin 1996 et qu'il n'y aura pas de nouveaux membres avant la fin du siècle.

## **Doc 15**

### **Câble de l'Ambassadeur Pickering au Secrétaire d'Etat : Prochaines étapes concernant l'OTAN et la visite du vice-président**

**6 décembre 1994**

#### **Source de l'information**

Action en justice pour la liberté de l'information. Département d'État.

Ce câble de suivi immédiat du document 10, ci-dessus, fournit des conseils spécifiques pour préparer la visite de Gore et sa rencontre avec Eltsine. Il est basé sur une conversation franche avec Georgy Mamedov et sur la longue conversation précédente de ce dernier avec Kozyrev. Pickering pense « qu'il serait particulièrement important d'anticiper le plus possible en rassurant Eltsine sur le fait que nous n'envisageons pas de décisions réelles sur les nouveaux membres avant juin 1996, et pas d'entrée formelle de nouveaux membres avant une date beaucoup plus éloignée ». M. Clinton devrait envoyer à M. Eltsine une lettre énumérant des garanties spécifiques et la faire suivre d'un message personnel avec le vice-président. La visite de Gore serait la meilleure occasion d'engager les discussions sur l'OTAN sur « une voie praticable ».

## **Doc 16**

### **Nick Burns Memorandum to Strobe Talbott : Letter to Yeltsin on Budapest and other items**

**6 décembre 1994**

#### **Source de l'information**

Procès en vertu de la liberté d'information. Département d'Etat.

Nick Burns envoie cette note très sensible et franche à Talbot personnellement par courrier. Talbott a manqué Budapest en raison de son implication dans la crise en Haïti, il s'en veut en partie pour l'explosion et doit maintenant recoller les morceaux. Le mémo est basé sur les conversations révélatrices de Burns avec Clinton dans l'avion et de retour à Washington. Burns décrit Clinton comme étant « très énervé » par le fait que Eltsine lui ait « montré le bout du nez » en critiquant publiquement la politique américaine. Il ajoute que « sa colère s'est accrue lorsque nous sommes rentrés à Washington » et que nous avons vu comment les événements étaient traités dans les médias.

Le conseiller à la sécurité nationale, Tony Lake, a déclaré que Clinton « ne voulait plus servir de faire-valoir à Eltsine ». En même temps, le mémo montre le désir sincère de Clinton de bien faire les choses et sa recherche d'un moyen de résoudre la quadrature du cercle - élargir l'OTAN et préserver une grande relation avec la Russie en cours de réforme. M. Clinton se demande « si nous ne devrions pas essayer d'être plus francs avec les Russes » au sujet de la vision américaine de l'expansion et de son calendrier. Il est

important de noter que, même si elle en veut à Eltsine de « s'être débarrassé de nous en public », Clinton comprend que « nous devons également répondre aux préoccupations réelles et légitimes de la Russie en matière de sécurité concernant l'expansion de l'OTAN ». Burns exprime des doutes sur la chaîne Mamedov de Talbott parce qu'il n'a pas prévenu les États-Unis de ce que Kozyrev et Eltsine avaient l'intention de dire. La note de Talbott dans la marge suggère que Mamedov ne disposait pas lui-même de ces informations.

## **Doc 17**

### **Lettre de Clinton à Eltsine**

**12 décembre 1994**

#### **Source de la lettre**

Procès en vertu de la loi sur la liberté d'information. Département d'Etat

Cette lettre, initialement rédigée par Nick Burns, tend la main de la réconciliation à Eltsine, mais ne va pas aussi loin dans les assurances spécifiques que le proposait Pickering dans son câble précédent (document 10). Clinton expose sa vision d'une « Europe unifiée, stable et pacifique au siècle prochain ». Toutefois, la lettre minimise l'importance de l'expansion de l'OTAN en tant que priorité de l'administration Clinton en la plaçant après le « renforcement de la CSCE » dans la liste des priorités américaines. Pour esquisser un scénario séduisant, la lettre énumère toutes les institutions occidentales dont la Russie deviendrait membre, notamment l'Organisation mondiale du commerce, le Club de Paris et le G-7. Mme Clinton déclare : « Notre objectif commun devrait être de parvenir à une intégration complète entre la Russie et l'Occident - y compris des liens renforcés avec l'OTAN - sans nouvelles divisions en Europe ». La lettre exprime le point de vue de M. Clinton selon lequel les États-Unis ont scrupuleusement respecté l'engagement « sans surprise ». Il appelle Eltsine à maintenir leur relation de confiance et à discuter de cette « question la plus difficile à laquelle vous et moi serons confrontés ensemble » de manière confidentielle plutôt que publique.

## **Doc 18**

### **Lettre de Clinton à Eltsine**

**24 décembre 1994**

#### **Source de la lettre**

Procès en vertu de la liberté d'information. Département d'Etat

Très soulagé par la visite réussie du vice-président Gore en Russie, Clinton envoie cette lettre à Eltsine dans laquelle il réaffirme son « engagement ferme à l'égard du partenariat entre les États-Unis et la Russie et de l'objectif d'une Europe stable, intégrée et non divisée » et réitère l'engagement pris en septembre selon lequel « le développement futur de l'OTAN se fera graduellement et ouvertement ». Ayant laissé ce « fossé » derrière eux, les États-Unis et la Russie peuvent désormais se concentrer sur des discussions de fond concernant la « question la plus importante et la plus sensible » de la sécurité européenne. M. Clinton s'engage à « continuer à prendre l'initiative pour s'assurer qu'un

programme économique russe fort s'accompagne d'un soutien occidental à grande échelle ».

Et surtout - ce que Eltsine veut entendre le plus - la lettre est remplie d'occurrences du mot « partenariat » et d'éloges sur ce que ce partenariat a réalisé jusqu'à présent. En d'autres termes, beaucoup de belles généralités, mais aucun message franc ou spécifique sur l'expansion de l'OTAN. La grande ironie de cette lettre est qu'elle a été envoyée trois jours seulement après que le secrétaire à la Défense Perry ait découvert, lors de la séance de débriefing du 21 décembre avec Gore, que le président s'était engagé à une expansion rapide de l'OTAN dès 1996, plutôt que d'emprunter la voie beaucoup plus lente du Partenariat pour la paix, qui était l'option préférée de Perry.

## NOTES

[1] Pour l'analyse académique la plus experte, voir Mariana Budjeryn, *Inheriting the Bomb : The Collapse of the USSR and the Nuclear Disarmament of Ukraine* (Johns Hopkins University Press, 2023). Budjeryn montre que l'Ukraine a choisi la dénucléarisation pour de nombreuses raisons, notamment sa propre souveraineté et sa position internationale, l'héritage traumatisant de la catastrophe de Tchernobyl, ainsi que la remise des dettes pétrolières et gazières et la reconnaissance du fait que les matières fissiles contenues dans les ogives appartenaient à l'Ukraine et qu'elles seraient mélangées pour alimenter les centrales nucléaires ukrainiennes[2].

[2] Pour les rétrospectives les plus utiles sur le mémorandum de Budapest, y compris la différence entre « assurances » et « garanties » (qui sont le même mot en ukrainien et en russe, mais pas en anglais), voir la reconstruction historique de la diplomatie, rédigée par un ancien ambassadeur américain en Ukraine, dans Steven Pifer, « The Trilateral Process : The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons, (Brookings Institution, 9 mai 2011), et le commentaire actuel de Pifer, « [Budapest Memorandum Myths](#), » Center for International Security and Cooperation, Stanford University, 3 décembre 2024).

[3] Pour connaître le point de vue de l'expert en fusées, du conseiller en sécurité nationale du président Koutchma et du futur directeur de l'Académie ukrainienne des sciences qui a réalisé des analyses coûts-avantages pour soutenir la diplomatie ukrainienne, voir Volodymyr Horbulin, « [Nuclear Disarmament of Ukraine](#) », p. 240-254, *My Journey In The Looking Glass* (Kyiv : Bright Books, 2019).

[4] Voir en particulier James Goldgeier, *Not Whether But When : The U.S. Decision to Enlarge NATO* (Brookings Institution Press, 1999), pour un compte-rendu détaillé, basé sur des interviews, de ce qui se passait à l'intérieur de l'OTAN.

[5] Pour connaître les profonds regrets du secrétaire à la Défense William Perry d'avoir choisi l'expansion de l'OTAN plutôt que la poursuite du Partenariat pour la paix, voir ses mémoires, *My Journey at the Nuclear Brink* (Stanford, CA : Stanford University Press, 2015), pp. 116-129.

[6] Bill Clinton, *My Life* (New York : Knopf, 2004), pp. 636-637.

[7] Pour la promesse de Clinton à Eltsine, voir Strobe Talbott, *The Russia Hand : A Memoir of Presidential Diplomacy* (New York : Random House, 2002), p. 137 ; pour « all yin and no yang », p. 141 ; pour « never again », p. 142.

[8] Pour les points de discussion de Gore, voir Svetlana Savranskaya et Tom Blanton, *"NATO Expansion : What Yeltsin Heard"*, National Security Archive Electronic Briefing Book No. 621, 16 mars 2018, Document 16. Gore a déclaré que toute expansion de l'OTAN serait progressive et ouverte, et qu'elle n'aurait pas lieu en 1995 « lorsque vous aurez des élections parlementaires ». La métaphore du vaisseau spatial figure dans Strobe Talbott, *The Russia Hand*, p. 144.

## Conclusion et analyse

Ce mémorandum de Budapest a été un moment important dans l'après guerre froide, quand l'URSS a été dissoute par Boris Eltsine, après le putsch raté des ultimes staliniens qui avaient destitué le Président du Soviet Suprême, Mickaïel Gorbatchev, avec sa femme Raïssa, retenus prisonniers dans leur résidence d'été, pendant que leurs troupes tentaient de s'emparer des leviers du pouvoir à Moscou. Eltsine avait déclaré que le PC soviétique était illégal et l'avait interdit, puis avait solennellement dissous purement et simplement l'URSS pour en finir. La CEI (communauté des Etats Indépendants) avait remplacé sur une base soi-disant volontaire l'ancienne union, mais beaucoup de pays voulaient leur indépendance, avec des garanties de la part de la Fédération de Russie, qui voulait donner des gages d'évolution démocratique.

C'est dans ce cadre que l'Ukraine, qui n'adhéra pas en définitive à la CEI accepta de rendre les nombreuses armes nucléaires qui étaient stockées sur son sol depuis la fin de la guerre froide. En contrepartie, la Fédération de Russie de Boris Eltsine s'engagea officiellement à respecter l'intégrité territoriale de l'Ukraine, son indépendance, ses institutions, sa langue, sa culture.

C'est tout cela que Poutine foule aux pieds depuis 2014, niant l'existence de ce pays, de sa langue, de son peuple, dans cette quête impériale, dans son agression sans limite, dans sa guerre d'usure impitoyable qui s'attaque indistinctement aux civils, aux infrastructures, bombardant et détruisant tout sur son passage, sans compter les crimes de guerre et ceux qui relèvent du génocide, tels que les a définis le CIJ (cour internationale de justice).

L'ironie profonde veut que les USA déclassifient ces documents historiques au moment où Donald Trump a promis d'imposer la paix en Ukraine, à ses conditions (cessation de l'aide financière et militaire) face à la Russie de Poutine, qui veut conserver les gains territoriaux qu'elle a accumulés depuis 2014 jusqu'à aujourd'hui tout en exigeant de l'Ukraine, une démilitarisation et le renoncement à l'adhésion à l'UE et à l'OTAN.