

UN AN APRÈS: L'UKRAINE AU MILIEU DU GUÉ

PROFESSEUR ANNE DE TINGUY

Professeure des Universités à l'INALCO et chercheur au CERJ, Sciences Po.

Un an et demi après le début de Maïdan, un an après l'annexion de la Crimée et le commencement de la guerre dans le Donbass, l'Ukraine est à un tournant de son histoire. Amputée d'une partie de son territoire, confrontée à un conflit déstabilisant dont l'issue reste incertaine, en proie à une situation économique et financière précaire, est-elle en train de devenir un État failli ? Ou assiste-t-on à l'an un d'un État-nation qui se relève en se dégageant de son héritage colonial et soviétique ? Au printemps 2015, l'heure n'est pas aux réponses définitives : les grandes tendances qui se dessinent révèlent un pays au milieu du gué. Le coût de « l'indépendance à tout prix » est élevé et les défis auxquels le pays est confronté sont impressionnants. Pour tenter de les relever, les Ukrainiens se sont rassemblés dans un immense élan national¹.

Un pays en guerre au bord du défaut de paiement

L'Ukraine est en guerre depuis maintenant un an. Le mouvement séparatiste du Donbass est devenu un conflit meurtrier et dévastateur qui, de source onusienne, a fait entre avril 2014 et la mi-février 2015, près de 6 000 morts et quelque 14 000 blessés. Selon les calculs, le conflit aurait par ailleurs causé entre 730 000 et un million de déplacés internes et de réfugiés (quelque 600 000 autres se sont réfugiés en Russie et dans les autres pays voisins)². A ces drames humains, s'ajoutent des dégâts matériels considérables : les combats ont dévasté infrastructures et voies de chemin de fer, tissu industriel, mines de charbon, etc., soit une grande partie du potentiel économique de la région, mais aussi immeubles d'habitation, hôpitaux et écoles.

L'issue de ce conflit reste très incertaine. L'opération « anti-terroriste » menée par Kiev au cours de l'été 2014 ne lui permet de reprendre le contrôle que d'une partie du territoire tombé aux mains d'insurgés militairement soutenus par la Russie. En septembre 2014, Kiev est contrainte de négocier : un accord de cessez-le-feu est signé le 5 septembre à Minsk sous l'égide de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). En vain : dans les mois qui suivent, les séparatistes prennent ou reprennent le contrôle de lieux stratégiques. L'aggravation de la situation conduit, le 12 février 2015, aux accords de « Minsk-II », conclus cette fois sous l'égide de la Chancelière Merkel et du Président Hollande. Ce second cessez-le-feu peine à se mettre en place. Les séparatistes s'emparent le 18 février de la ville-carrefour de Debaltsevo. Par la suite, la violence diminue d'intensité mais ne disparaît pas. Le règlement d'ensemble du conflit est repoussé à décembre 2015, ce qui accroît les risques de reprise des hostilités. L'enlisement constitué de périodes de tension, d'affrontement et d'apaisement apparaît dès lors comme le scénario le plus probable. Au moment où l'Ukraine, dont la situation financière est périlleuse, s'engage sur la voie des réformes, ce conflit est déstabilisant.

Les tensions économiques et budgétaires ne datent pas de Maïdan. Après une période de forte croissance (2000-2007) pendant laquelle les réformes structurelles qui auraient dû être engagées ne l'ont pas été, l'économie a été touchée de plein fouet par la crise de 2008. En 2013, le pays est à nouveau en récession et lorsque Viktor Ianoukovitch quitte le pouvoir, ses caisses sont vides. Dans ce contexte, les événements qui se succèdent ont un fort impact : en 2014, le PIB recule de 7,5 %, les réserves de la banque centrale fondent, la monnaie nationale, la hryvna, perd la moitié de sa valeur (une dépréciation qui s'accélère au début de 2015), l'inflation, jusque-là restée faible, progresse (34 % en février 2015), la dette publique se creuse, etc³. Et les perspectives sont aggravées par l'incertitude internationale et le fort repli de l'activité industrielle, en particulier dans le Donbass. L'avenir de

cette région, qui est devenue une tête-de-pont des positions russes, et le coût pour Kiev de sa reconstruction sont une épée de Damoclès. Au bord du défaut de paiement, l'Ukraine n'a d'autre choix que de demander l'aide du Fonds monétaire international et une restructuration de sa dette.

La nation se rassemble, l'identité ukrainienne s'affirme

Le choc de l'amputation et de la guerre aurait pu conduire à la division et à l'éclatement du pays. Ce n'est pas ce qui s'est produit : dans l'adversité, le pays se rassemble. Les attitudes de la société depuis le début des événements, à la fin de l'année 2013, révèlent une volonté largement majoritaire, confirmée par les sondages, de maintenir un État unitaire. Le mouvement séparatiste reste circonscrit à une partie du Donbass qui ne représente qu'une petite portion du territoire national (3 % d'après le ministère de la Défense) : il ne se développe dans aucun autre oblast, ce qu'expliquent à la fois le faible soutien populaire dont il bénéficie, les politiques menées par certains gouverneurs (notamment par l'oligarque Igor Kolomoïski dans l'oblast de Dnipropetrovsk) et le rôle joué par des bataillons de défense formés sur la base du volontariat (et partiellement encadrés par les forces armées)⁴.

Les élections présidentielles et législatives apportent un nouveau témoignage de la cohésion nationale. En dépit de fortes tensions, elles se tiennent le 25 mai et le 26 octobre 2014 à la date prévue et se déroulent sur tout le territoire, à l'exception des oblast de Donetsk et de Lougansk et en Crimée. Réponse à l'agression étrangère et au séparatisme, une « union sacrée » se fait le 25 mai 2014 autour de Petro Porochenko, élu dès le premier tour avec 54,7 % des voix et une participation de 60 %. La polarisation qui caractérisait jusqu'ici le paysage électoral s'efface : il arrive en première position dans tous les oblast du pays, sans exception, ainsi que dans tous les districts sauf un. Par la suite, les différences régionales ne disparaissent pas, mais l'identité citoyenne s'affirme. Ainsi, lors des enquêtes menées dans toutes les régions (sauf le Donbass), l'identification locale (« je suis habitant de ma ville ») s'affaiblit au profit d'une autre, citoyenne (« je suis citoyen d'Ukraine »)⁵.

Le projet identitaire qui s'impose est dominé par la référence à l'Europe et à ce que celle-ci représente. Dès le début de Maïdan, les contestataires se réfèrent à ce qu'ils perçoivent être des valeurs européennes, ils protestent contre l'arbitraire du pouvoir et la corruption qui gangrène le pays, réclament une « Ukraine différente, européenne », un État de droit. Cette révolte, désignée comme « la révolution de la dignité », est née d'un sursaut civique. Neuf ans après la révolution orange déclenchée par des fraudes électorales massives, elle est un signe de la vitalité de la société civile. Celle-ci est confirmée par la qualité des scrutins de mai et d'octobre dont le déroulement est jugé par l'OSCE conforme aux normes démocratiques. Ces élections précisent les contours du projet identitaire : Petro Porochenko est élu sur un programme résolument pro-européen et, en octobre 2014, les urnes donnent la majorité aux partis pro-européens. Elles révèlent aussi la marginalisation des mouvements nationalistes : lors des présidentielles, leurs leaders ne recueillent respectivement que 1,16 % et 0,7 % des voix ; lors des législatives, aucun d'eux n'atteint la barre des 5 % nécessaires pour entrer au parlement. Ces résultats confirment que, contrairement au discours tenu par certains, en particulier par les dirigeants russes, il n'y a pas de « menace fasciste » en Ukraine. Par la suite, la société civile reste très présente. Le phénomène n'est pas nouveau. Dans les années qui ont suivi la révolution orange, le milieu associatif a été très actif. Aujourd'hui, citoyens ordinaires, associations et ONG jouent un rôle croissant, d'autant plus important qu'ils suppléent les carences de l'État, y compris dans le domaine de la défense. Les Églises sont elles aussi engagées dans ce qui est devenu un gigantesque chantier d'entraide et de solidarité.

Réformes : le début d'un processus qui sera douloureux

L'élan national est remarquable. Permettra-t-il le relèvement du pays ? Celui-ci ne se fera pas sans de profondes réformes structurelles. Le pouvoir, désormais soutenu par une majorité à la Rada, en est d'autant plus conscient que les attentes de la population sont très fortes et que le FMI a conditionné l'octroi de son aide (17,5 milliards en février 2015) à la mise en œuvre de sérieuses transformations. La stratégie « Ukraine 2020 », approuvée le 12 janvier 2015 par le Président Porochenko, et comprenant soixante-deux réformes, va dans ce sens. Et un certain nombre de démarches ont déjà été entreprises⁶. La lutte contre la corruption fait partie des priorités du gouvernement. Encadrée par une série de lois adoptées le 14 octobre 2014 qui prévoient entre autres un contrôle des revenus des hauts responsables de l'Etat, elle est placée sous le contrôle d'un Bureau national anti-corruption, organisme indépendant officiellement en activité depuis le 25 janvier 2015. Elle s'accompagne aussi d'une lustration (loi du 16 septembre 2014) qui prévoit d'exclure ou de démettre de leurs fonctions les responsables politiques et les hauts fonctionnaires qui, « en raison de leur comportement passé, pourraient constituer un danger » pour la démocratie. À ces mesures s'ajoute une réforme du système judiciaire (loi du 12 février 2015), destinée à améliorer l'impartialité et le professionnalisme des juges, dont l'urgence a été à maintes reprises soulignée.

D'autres initiatives concernent le secteur de l'économie, en particulier celui de l'énergie (pour répondre aux demandes du FMI, une forte hausse des prix domestiques du gaz, de l'électricité et du chauffage est annoncée début 2015), de l'enseignement supérieur (la loi du 1er juillet 2014 accorde davantage d'autonomie aux universités), de l'information (loi du 19 mars 2015 sur la télévision publique), etc. La réforme constitutionnelle fait partie des décisions les plus attendues. Le 2 juillet 2014, le président soumet à la Rada une série d'amendements à la Constitution, qui proposent notamment une nouvelle répartition des pouvoirs entre le président et le parlement et une décentralisation qui reçoit un avis positif du Conseil de l'Europe (Commission de Venise)⁷. Très présente dans les accords de « Minsk-II », la question de la décentralisation est au centre de la première réunion de la nouvelle Commission de la réforme constitutionnelle, qui s'est tenue le 6 avril 2015: Petro Porochenko redit son opposition à une fédéralisation, en se déclarant prêt à accepter un référendum national sur la forme d'organisation de l'Etat.

Le chantier ouvert est ambitieux, il bouscule les habitudes et remet en question nombre de positions acquises. Mais il ne fait que commencer. Et déjà des voix s'élèvent pour critiquer sa lenteur. La corruption continue à être forte, y compris au sein des instances dirigeantes et des forces armées. Le poids des oligarques demeure important dans la vie politique : plusieurs d'entre eux ont été élus ou réélus en octobre à la Rada. Le processus de « désoligarchisation » de la vie politique paraît long et complexe. Et la capacité des élites à se renouveler reste à confirmer. Pour mener à bien le projet de décentralisation, il faut encore préciser les textes, délimiter les compétences des parties concernées et trouver la majorité des deux tiers nécessaire à la modification de la Constitution. L'entreprise réformatrice est soutenue par la société ; elle l'est aussi par l'UE, les États Unis et la Géorgie. Néanmoins, elle est immense, compliquée par un conflit déstabilisant pour la nation, lourd pour les finances publiques et dont l'issue dépend très largement du grand voisin russe. Elle est, en outre, périlleuse car source de tensions : à titre d'exemple, les lois mémorielles du 9 avril 2015, qui confirment la volonté de rupture avec le passé soviétique, mais qui ont été adoptées sans réel débat, risquent de ne pas faire consensus. Les réformes seront aussi socialement et politiquement douloureuses. Le pouvoir et la société auront-ils la détermination, le courage et la capacité de les mener à bien ? L'avenir du pays en dépend.

Article terminé le 20 avril 2015

Anne de Tinguy est Professeur des Universités à l'Institut National de Langues et de Civilisations Orientales et chercheur au CERI - Sciences Po. Spécialiste reconnue de la politique étrangère de la Russie et de l'Ukraine, elle a contribué au développement des études ukrainiennes en France. Elle a dirigé *L'Ukraine, nouvel acteur du jeu international* (Bruxelles, Bruylant, 2001) et *Moscou et le monde. L'ambition de la grandeur : une illusion ?* (Paris, Autrement, 2008). Son livre *La grande migration. La Russie et les Russes depuis l'ouverture du Rideau de fer* (Paris, Plon, 2004) a été publié en russe (Moscou, Rosspen, 2012). Parmi ses récentes publications, on compte : « La Russie et le monde : les ondes de choc de la crise en Ukraine », *Annuaire français des relations internationales*, à paraître, 2015 ; 2014, « L'Ukraine après Maïdan. Vers de nouveaux équilibres internationaux en Europe », Paris, IFRI, *RAMSES 2015*, pp. 228-233 ; décembre 2014, « L'Eurasie déchirée. L'impact de Maïdan et des interventions russes en Crimée et dans le Donbass », dans [Tableau de bord des pays d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie](#), Etudes du CERI n°210, pp. 15-19.

Notes

¹ Daubenton A., 2014, *L'indépendance à tout prix*, Paris, Buchet Chastel; Guillemoles A., 2015, *Ukraine. Le réveil d'une nation*, Paris, Les petits matins.

² Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2015, *Report on the Human Rights Situation in Ukraine, 1^{er} December 2014-15 February 2015*, 28 p. (9^{ème} édition); UNHCR, 6 février 2015.

³ IMF, 12 mars 2015, "Transcript of a Conference Call on the Extended Fund Facility Arrangement with Ukraine", Washington; COFACE, 20 mars 2015, *Etudes économiques et risque pays. Ukraine*.

⁴ Pour plus de détails, voir Armandon E., Delcour L., Tinguy (de) A., 1^{er} décembre 2014, *Un an de crise en Ukraine*, Etude pour la Direction aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, 1^{er} décembre 2014, disponible sur : www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Ukraine-DAS-CERI-de%CC%81c-2014.pdf

⁵ Enquêtes Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, Kyiv, de septembre 2014 et de décembre 2014-janvier 2015.

⁶ Le processus de réformes est suivi et analysé par ICPS (International Centre for Policy Studies), Kyiv, dans sa publication bimensuelle *Inside Ukraine* ; et par Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, Kyiv, *Focus on Ukraine*, publication hebdomadaire ; voir aussi Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, Government Office for the European Integration *Report on Implementation of the Association Agreement between the European Union and Ukraine - Sept. 2014-January 2015*, 26 fev. 2015, 27 p., www.kmu.gov.ua

⁷ Conseil de l'Europe, Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), 12-13 décembre 2014, « Avis intérimaire relatif à la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) de l'Ukraine », Venise, ; 10-11 octobre 2014, « Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution de l'Ukraine soumis par le président de l'Ukraine le 2 juillet 2014 », Rome.

