



HAL
open science

Les perspectives de résolution du conflit du Donbass

Emmanuel Dreyfus, Gilles Leboucher

► **To cite this version:**

Emmanuel Dreyfus, Gilles Leboucher. Les perspectives de résolution du conflit du Donbass. Les études du CERI, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2020, pp.17 - 21. hal-03578860

HAL Id: hal-03578860

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03578860>

Submitted on 17 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les perspectives de résolution du conflit du Donbass par Emmanuel Dreyfus

La victoire triomphale de Volodymyr Zelensky à l'élection présidentielle ukrainienne d'avril 2019, confirmée par le succès de son parti Serviteur du peuple lors du scrutin parlementaire de juillet 2019, a suscité un élan d'optimisme quant au règlement du conflit dans le Donbass. Cet espoir a été confirmé par plusieurs avancées notables survenues à partir de l'été 2019 : une dynamique, inédite depuis le début de la crise en 2014, est à l'œuvre. Pour autant, la perspective d'un dénouement conforme à l'esprit des accords de Minsk semble encore lointaine. Si d'importantes évolutions méritent d'être soulignées, elles ne seront peut-être pas suffisantes pour permettre une résolution optimale des hostilités, c'est-à-dire qui respecterait les intérêts de Kiev tout en étant rendue possible par le blanchiment de Moscou.

Un contexte positif

Depuis 2014, la guerre dans le Donbass était progressivement passée du stade de conflit ouvert à celui de conflit de basse intensité. L'adoption des accords de Minsk en février 2015 avait permis de mettre fin à la phase active de l'affrontement, mais les hostilités s'étaient poursuivies le long des 450 kilomètres de la ligne de front séparant les positions tenues par les forces armées ukrainiennes et celles des combattants séparatistes des « Républiques populaires » de Donetsk et de Lougansk (RPD et RPL), occasionnant de nombreuses victimes civiles et combattantes. À l'été 2019, on comptait déjà plus de 13 000 morts. Sur le plan diplomatique, le processus de négociation était dans l'impasse. Devant l'absence d'avancées sur le plan sécuritaire, qui auraient principalement incombé à Moscou, comme le retour du contrôle de la frontière russo-ukrainienne par Kiev ou le retrait des « formations armées étrangères et des mercenaires »¹ du Donbass sous contrôle séparatiste, Kiev refusait de faire des concessions sur le plan politique. En outre, l'introduction de mesures législatives restreignant l'accès des habitants de la RPD et de la RPL aux prestations sociales ukrainiennes ainsi que l'instauration d'un blocus commercial en février 2017 avaient contribué à éloigner davantage la population du Donbass du reste de la population ukrainienne. Le conflit évoluait donc vers un paradigme commun aux conflits non résolus de l'espace postsoviétique : après une phase active à laquelle succède un cessez-le-feu précaire – qui ne garantit pas la fin durable des combats (c'est le cas au Haut-Karabakh mais aussi en Abkhazie et en Ossétie du Sud) et n'ouvre pas la voie à un processus politique de résolution (c'est le cas pour l'ensemble des conflits) –, la région sécessionniste se développe de façon autonome de l'Etat dont elle fait *de jure* partie et en imbrication croissante avec l'Etat dont le soutien

¹ Tel qu'énoncé dans les accords de Minsk. En pratique, cela implique le démantèlement et le désarmement des formations armées séparatistes, principalement formées de combattants locaux et dans lesquelles les Russes exercent essentiellement des fonctions d'encadrement.

est essentiel à sa survie : la Russie pour ce qui concerne l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Transnistrie et désormais le Donbass, l'Arménie en ce qui concerne le Haut-Karabakh.

L'élection de Volodymyr Zelensky annonce l'ouverture d'une dynamique nettement plus positive. Il a été élu sur la promesse de ramener la paix, première préoccupation des Ukrainiens lors de ce scrutin. Son prédécesseur Petro Porochenko, élu en 2014 alors que le conflit faisait rage à l'est du pays, avait fait de la promotion du patriotisme ukrainien, sur les plans linguistique, culturel et mémoriel notamment, l'un des fers de lance de son quinquennat. Non seulement clivante vis-à-vis d'une importante partie de la population peu sensible, voire rétive à la promotion hâtive d'une identité dans laquelle elle ne se reconnaissait pas ou peu, cette politique avait aggravé la détérioration des relations entre Kiev et Moscou, apportant de l'eau au moulin du Kremlin selon lequel les autorités ukrainiennes ne souhaitaient pas parvenir à un règlement du conflit. Volodymyr Zelensky, tant par sa matrice socioculturelle, celle d'un russophone du sud-est industriel de l'Ukraine, que par son programme, présente un visage plus inclusif et se départit nettement de ce patriotisme qui, quoique compréhensible, n'est pas le plus à même de favoriser un règlement rapide du conflit. Autrement dit, là où Petro Porochenko apparaissait comme un chef de guerre, la victoire de Zelensky annonce celle du parti de la paix.

Plusieurs avancées notoires

La dynamique ouverte avec la victoire de Zelensky a été rapidement confirmée par plusieurs avancées majeures sur la voie du règlement du conflit, et ce en dépit des signaux peu constructifs envoyés par Moscou immédiatement après l'élection, comme l'annonce de l'octroi de passeports russes aux habitants de la RPD et de la RPL. En septembre 2019, le plus important échange de prisonniers depuis le début du conflit a été organisé. Outre son ampleur – soixante-dix personnes –, il revêtait une forte charge symbolique, avec la libération par la Russie de sujets dont la détention avait suscité une forte résonance médiatique, comme le réalisateur ukrainien Oleg Sentsov ou encore les vingt-quatre marins emprisonnés en novembre 2018 à la suite de l'incident naval dans le détroit de Kertch. Concernant le processus de résolution du conflit à proprement parler, des mesures concrètes et parfois attendues de longue date ont été mises en œuvre. En juin 2019, les belligérants ont accepté de se retirer de la zone de désengagement de Stanitsa Luganska, une décision qu'ils avaient agréée trois ans plus tôt mais sans donner suite. En octobre, le Groupe de contact trilatéral² s'est entendu sur le désengagement, qui a commencé en novembre, dans deux nouvelles zones, Petrivka et Zolote. Si les zones de désengagement ne représentent que de petites portions de la ligne de contact, leur augmentation constitue un signal éminemment positif, aucun progrès n'ayant été enregistré en la matière pendant des années. L'automne 2019 a également été marqué par l'annonce de l'acceptation par Kiev de la formule dite Steinmeier, préconisée lors du sommet en format Normandie d'octobre 2016. Elle prévoit que des élections seront organisées dans le Donbass sous contrôle séparatiste,

² Format de négociation créé en 2014, associant des représentants ukrainiens, russes et de l'OSCE.

mais dans le cadre de la loi électorale ukrainienne et sous contrôle de l'OSCE, conjointement à l'obtention d'un statut spécial pour le Donbass. Cette formule, qui ne correspond pas à un accord ni à un plan rédigé, mais essentiellement à une simplification des accords de Minsk, était soutenue par Paris et Berlin et présentée par Moscou comme la condition *sine qua non* à la tenue d'un nouveau sommet en format Normandie. Dans les faits, l'assentiment de Kiev ne change pas grand-chose, mais elle témoigne du capital politique que le président Zelensky est prêt à investir pour régler le conflit. Pour rappel, la dernière tentative d'adoption d'un statut spécial pour le Donbass, discutée en août 2015 par le Parlement ukrainien, s'était soldée par de très violentes manifestations à Kiev et le retrait du projet de loi. Au vu du contexte, d'autres initiatives pourraient être proposées, dans les domaines économiques et humanitaires notamment : levée progressive du blocus économique auquel sont soumises les « Républiques populaires » de Donetsk et de Lougansk, mesures de confiance destinées à leurs habitants (meilleur accès aux prestations sociales ukrainiennes, abrogation d'un amendement d'avril 2019 les privant de la possibilité d'obtenir des primes d'invalidité versées aux victimes civiles du conflit³...). La population des régions séparatistes n'étant pas dans l'ensemble opposée à une réintégration à l'Ukraine, de telles mesures y seraient très bien accueillies⁴.

Le contexte diplomatique est lui aussi favorable. Dans la lignée du communiqué final du G7 organisé à Biarritz en août 2019 appelant à la tenue rapide d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement en format Normandie, une telle rencontre s'est tenue le 9 décembre à Paris. Pour rappel, le dernier sommet était celui d'octobre 2016 que nous avons mentionné. En outre, la définition d'une nouvelle relation avec la Russie, défendue par le président Macron depuis l'été 2019, passera logiquement par des avancées sur le dossier ukrainien.

Pour la première fois depuis le début du conflit, des progrès notables ont eu lieu sur différents plans (sécuritaire, politique, diplomatique), et ils concernent aussi les relations bilatérales russo-ukrainiennes. Une séquence si complète ne s'est jamais produite dans le cadre des autres conflits non résolus de l'espace postsoviétique, hormis en Transnistrie, où à deux reprises, en 2003 lors des discussions sur le mémorandum Kozak⁵ et plus récemment fin 2016 après l'élection d'Igor Dodon à la présidence, l'alternance politique à Chisinau a été accompagnée d'avancées sur différents plans dans le règlement du conflit. Mais dans aucun des deux cas, ces progressions n'ont abouti à un changement de paradigme : eu égard à ces précédents et aux paramètres actuels du conflit dans le Donbass, il n'est pas certain que l'embellie constatée après l'élection de Volodymyr Zelensky puisse être convertie en résolution pleine et satisfaisante du conflit.

³ Voir E. Dreyfus, J.-B. Jeangène Vilmer, « A people-oriented peace formula for the Donbass », *The Washington Quarterly*, Vol. 42, été 2019.

⁴ Sur les attitudes dans les territoires séparatistes, voir G. Sasse, A. Lackner, « Attitudes and identities across the Donbass front line : What has changed from 2016 to 2019 », *ZOIS Report*, n° 3, août 2019, p. 11 (https://www.zois-berlin.de/fileadmin/media/Dateien/ZOIS_Reports/ZOIS_Report_3_2019.pdf).

⁵ Plan de résolution proposé par Moscou à Chisinau en 2003. Très favorable aux intérêts de la Russie, il a été refusé par le président moldave de l'époque, Vladimir Voronine.

En dépit d'une séquence positive, la résolution du conflit demeure improbable

Deux paramètres majeurs doivent être pris en compte pour évaluer le scénario le plus probable d'évolution du conflit à moyen terme. D'une part la question du coût politique acceptable pour Kiev, de l'autre la capacité de Moscou, qui détient plusieurs clefs de résolution, à faire des concessions.

Si la majorité de la population ukrainienne souhaite une paix durable, les moyens d'y parvenir semblent bien moins consensuels, comme le montrent les vives réactions d'hostilité ayant suivi l'annonce de l'acceptation de la formule Steinmeier. Fin 2019, cette hostilité n'a pas dépassé le stade de manifestations certes impressionnantes mais ponctuelles et contenues. Etant donné la sensibilité de cette question en Ukraine, et comme la majorité de la population est opposée à la création d'un statut spécial pour le Donbass⁶, le scénario d'un mouvement d'opposition durable à Zelensky, porté par les anciens combattants, les mouvements de volontaires, et certaines personnalités politiques comme Petro Porochenko, qui se poserait en représentant des vrais intérêts de l'Ukraine là où Volodymyr Zelensky aurait capitulé face à la Russie, est possible. Dans le cas où des élections seraient finalement organisées dans le Donbass, on peut également se demander selon quelles modalités se dérouleraient les négociations entre le pouvoir à Kiev et les représentants séparatistes « légitimés » par ce scrutin, avec de probables désaccords longs à régler sur ce que recouvre la notion d'autonomie dans le cadre du statut spécial. Il convient également de s'interroger à propos de l'impact sur la vie politique ukrainienne qu'aurait l'arrivée à la Rada des députés représentant les populations du Donbass sous contrôle séparatiste. Renforçant le poids des partis politiques ukrainiens attachés au maintien et au développement de bonnes relations avec Moscou, dont les candidats ont enregistré des performances satisfaisantes aux élections présidentielle et législatives du printemps et de l'été 2019⁷, ce retour pourrait contribuer à fragiliser la trajectoire réformiste et pro-occidentale poursuivie par les autorités ukrainiennes depuis 2014.

Par ailleurs, force est de constater que pour l'heure, la majorité des concessions ont été faites par Kiev, alors que les principales clefs de résolution du conflit sont à Moscou. Plusieurs paramètres fondamentaux dépendent principalement du bon vouloir du Kremlin, comme le retour du contrôle de la frontière russo-ukrainienne par Kiev ou encore le démantèlement des groupes armés du Donbass sous contrôle séparatiste. Une comparaison avec les autres conflits non résolus de la zone rappelle que la Russie n'a jamais fait de concessions majeures : le plan Kozak de résolution du conflit transnistrien de 2003 prévoyait certes un retour de la région sécessionniste dans le giron de l'Etat moldave, mais dans le cadre d'une fédération dont l'équilibre aurait été garanti par la présence pour une durée de vingt ans de troupes russes, deux éléments qui seraient totalement inconcevables en

⁶ Comme le montre l'enquête du centre Razumkov publiée en octobre 2019 (<http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-pro-sytuatsiiu-na-donbasi-ta-shliakhy-vidnovlennia-suverenitetu-ukrainy-nad-okupovanymy-terytoriiamy>).

⁷ Les candidats de la plateforme Za Jittia et du Bloc d'opposition ont en cumulé obtenu environ 16 à 17 % des suffrages aux élections présidentielle et législatives ukrainiennes de 2019.

Ukraine aujourd'hui. Moscou pourra notamment arguer que la Russie n'a pas le pouvoir de contraindre les entités séparatistes à démilitariser. Au-delà de cette rhétorique, la question du sort des près de 40 000 hommes⁸ en armes formant les milices de la RPD et de la RPL mérite d'être posée : un programme de désarmement pourrait par exemple être instauré, mais il exigerait en contrepartie des garanties d'amnistie pour les combattants séparatistes qu'il semble difficile d'évoquer actuellement en Ukraine.

Dans ce contexte, un scénario probable d'évolution du conflit à moyen terme se dessine. Au vu d'éléments conjoncturels – comme les importants progrès réalisés ces derniers mois en matière de respect du cessez-le-feu et la création de trois zones de désengagement – et d'éléments structurels – comme la faible probabilité d'une reprise des hostilités tant du côté de Kiev que du côté des séparatistes et de Moscou – , un respect total du cessez-le-feu apparaît désormais possible. La situation serait ainsi similaire à celle qui existe entre la région sécessionniste de Transnistrie et le reste du territoire moldave depuis 1992. Cela permettrait l'établissement d'un régime presque normal de circulation des personnes et des biens entre le Donbass sous contrôle séparatiste et le reste du territoire ukrainien, comme c'est aujourd'hui le cas entre la Transnistrie et le reste du territoire moldave. Une telle évolution constituerait un progrès notable par rapport à la situation prévalant depuis 2015. Elle ne serait pour autant pas nécessairement suivie d'avancées sérieuses sur le plan politique, qui dépendraient de concessions que ni Kiev, ni Moscou ne pourraient ni ne voudraient faire. La guerre dans le Donbass passerait donc du statut de conflit de basse intensité à celui de conflit non résolu, et cette situation s'inscrirait, comme en Transnistrie, dans le temps long.

*
* *

La séquence ouverte par l'alternance politique de 2019 à Kiev a déjà eu des retombées positives sur le processus de résolution du conflit. L'instauration d'un cessez-le-feu plein et entier, que permettrait la poursuite du désengagement des forces de part et d'autre de la ligne de front, puis une certaine normalisation de la situation sont désormais plausibles, tout autant que l'est une stagnation du processus de résolution, à l'instar de la Transnistrie. Selon cette perspective l'Ukraine rejoindrait alors la liste des pays « fragmentés » de la région, dont font déjà partie la Géorgie et la Moldavie. Ces trois pays, les plus avancés du Partenariat oriental de l'Union européenne dans leur relation avec Bruxelles, voire, pour deux d'entre eux, dans leurs relations avec l'OTAN, sont aussi ceux qui continuent à ne pas avoir pleine autorité sur leur territoire et à devoir faire face à la présence illégale de forces armées russes sur une partie de ce dernier.

⁸ Selon les données du *Military Balance*, publié par l'IISS (<https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/the-military-balance-2018>).

Pour citer ce chapitre : Emmanuel Dreyfus, « Les perspectives de résolution du conflit du Donbass », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERJ*, n° 247-248, février 2019 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].