

Mathieu Boulègue

Analyste 'espace post-soviétique', AESMA

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Les perspectives politiques et militaires des accords de Minsk 2

Résumé

Un an après la signature des accords de Minsk 2, le 15 février 2015, la guerre dans le Donbass ukrainien se dirige inexorablement vers l'impasse tant militaire que diplomatique. Au niveau militaire, le conflit oscille entre gel des positions et fluidité provoquée par les violations permanentes du cessez-le-feu le long de la ligne de contact avec les « Républiques » séparatistes de Donetsk et de Lougansk. Au niveau diplomatique, l'Ukraine et la Russie sont retranchées dans des contradictions insolubles et des interprétations divergentes quant à l'application des accords de Minsk 2. Le règlement du conflit bute aujourd'hui principalement sur d'épineux problèmes politiques, à savoir la mise en place d'un « statut spécial » pour le Donbass et l'organisation d'élections locales. Sans l'intervention d'acteurs extérieurs, la situation pourrait rester bloquée de nombreuses années, avec le risque de voir les territoires séparatistes se transformer en enclave morte au sein de l'Ukraine.

Abstract

One year after the signature of the Minsk 2 agreements, on February 15, 2015, the war in Donbas is unrelentingly looming towards a military and diplomatic stalemate. At the military level, the conflict is swaying between frozen positions and some level of fluidity provoked by constant ceasefire violations along the contact line with the separatist "Republics" of Donetsk and Luhansk. On the diplomatic side, Ukraine and Russia are entrenched in insoluble contradictions and uncompromising interpretations over the implementation of the Minsk 2 agreements. Conflict settlement is hampered by several thorny political issues, and notably the creation of a "special status" for Donbas and the organization of local elections therein. Without the irruption of external factors, the situation could remain in a deadlock for many years, lest the separatist territories turned into a dead enclave within Ukraine.



Un peu plus d'un an après la signature des accords de Minsk 2, le 12 février 2015, par l'Ukraine, la Russie, la France et l'Allemagne, force est de constater que le règlement du conflit est dans l'impasse. Après l'échec de nombreux tours de négociation, Kiev et Moscou sont aujourd'hui retranchés dans des contradictions insolubles et des interprétations divergentes quant à l'application des accords. Sur le front, le cessez-le-feu n'est pas respecté et les échanges de tirs sont constants des deux côtés de la ligne de contact entre l'Ukraine et le Donbass séparatiste.

Il est par conséquent important de faire un état des lieux des blocages politiques et militaires relatifs aux accords de Minsk 2. Comment évolue la situation militaire sur le terrain entre l'Ukraine et les « Républiques Populaires » de Donetsk (RPD) et Lougansk (RPL) ? Du point de vue politique, quels sont les points d'échauffement entre Kiev et Moscou et quelles sont les possibles évolutions de ce qui risque de devenir, à terme, un « conflit gelé » aux portes de l'Europe ?

Une ligne de front militairement instable

Les positions militaires restent inchangées le long de la ligne de contact entre les deux parties au conflit depuis la bataille de Debalsteve mi-février 2015¹ : la phase active des combats s'est progressivement transformée en guerre de position et de tranchées. Des provocations – prenant la forme de tirs au fusil automatique et de tirs d'artillerie ciblés² – sont enregistrées chaque jour et concentrées sur des points de passage du front désormais « habituels »³ dans le secteur de Donetsk.

Sans pour autant chercher à provoquer une reprise des hostilités, les tirs des séparatistes répondent à l'impératif tactique de maintenir une tension militaire contrôlée et calibrée le long de la ligne de contact mais sans escalade majeure de la violence. Ceci offre d'une part l'avantage de forcer les troupes ukrainiennes à réciproquer par les armes, piège que les

séparatistes peuvent ensuite utiliser contre Kiev en le blâmant pour non-respect du cessez-le-feu. D'autre part, cette tactique permet de détourner l'attention de Kiev des réformes et d'épuiser l'Ukraine militairement et économiquement, tout en cherchant à affaiblir les demandes et les revendications ukrainiennes dans le cadre des négociations du Groupe de Minsk.

Il est toutefois important de faire la différence entre les tirs ciblés entre les forces rebelles et l'armée ukrainienne et les autres échanges de coups de feu provoqués par l'usure du conflit⁴ et les règlements de compte entre groupes criminels se livrant à des trafics illégaux de part et d'autre de la ligne de contact⁵. Si tous les tirs sont comptabilisés de la même manière par l'OSCE et l'armée ukrainienne, leur nature est pourtant fortement différente d'une situation à l'autre. Face à cela, l'OSCE, dont la Mission Spéciale est en charge du suivi de l'application du cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes, est très limitée dans son action et n'est pas en mesure d'accéder à l'intégralité des territoires sécessionnistes, et au final incapable de mener à bien sa mission de contrôle objectif du retrait effectif.

En plus des tentatives permanentes de déstabilisation par les forces séparatistes, des éléments affiliés aux forces de sécurité russes⁶ se livrent à des opérations sur le territoire des « Républiques » de Donetsk et de Lougansk. Au-delà de la nécessaire appropriation tactique de ces territoires et de leur rationalisation militaire, les forces armées russes se livrent directement à des opérations sur le front. En effet, des petits groupes d'infanterie russe réalisent régulièrement des tentatives d'incursion en territoire ukrainien, autant de « tests » de reconnaissance, d'appréciation de la solidité du front et de la réaction des forces ukrainiennes ou encore de la possibilité de passage éventuel de blindés. Ces actions sont aujourd'hui concentrées essentiellement dans le secteur de Donetsk, et notamment en direction de Marioupol, entre les localités de Kominternovo et Krasnoarmiisk. Les dernières violations du cessez-le-feu enregistrées

1. La fermeture de la saillie de Debalsteve, juste après la signature des accords de Minsk 2, marque la dernière opération militaire d'envergure menée par les forces séparatistes et a provoqué la fixation de la ligne de front sur les positions actuelles.

2. Notamment des tirs au mortier et à l'arme lourde (120 mm et 82 mm), armes censées avoir été retirées de la ligne de contact par les forces séparatistes depuis la signature des accords de Minsk 2.

3. Points de passage de l'armée ukrainienne à Trotskye, Opytne, Makiivka, Mariinka, Zaitseve, Gorlivka, Mayorsk, etc. aux alentours de Donetsk, là où est concentrée la majeure partie des troupes ukrainiennes.

4. Usure à la fois psychologique côté ukrainien et éthylique côté séparatiste.

5. Ces trafics très lucratifs, principalement de drogues, de charbon et de métaux, sont d'ailleurs l'une des sources principales de revenus pour les bataillons armés des « Républiques Populaires ».

6. Principalement des unités du renseignement militaire (GRU) et des services de sécurité (FSB). A cela s'ajouteraient entre 6 000 et 9 000 « troupes » russes (contractuels et membres de bataillons de volontaires) présentes sur le territoire de la RPD et de la RPL.

ces derniers mois, toutes concentrées sur les mêmes points de passage dans le secteur de Donetsk, permettent à Moscou d'élargir sa zone de contrôle le long de la ligne de front et d'ainsi tester *in situ* les réactions des troupes ukrainiennes.

Ces derniers mois, la montée en gamme des équipements militaires de surveillance et d'interception fournis par Moscou (station de brouillage dernier cri⁷, drones, etc.) aux séparatistes atteste d'ailleurs de l'acceptation par le Kremlin du gel des positions militaires le long de la ligne de contact. A noter que les équipements de surveillance russe pourront aussi bien être utilisés par les formateurs du FSB et le GRU pour contrôler les mouvements et les actions des forces séparatistes.

Un conflit réellement gelé ?

Par le biais d'une « diplomatie de la zone grise »⁸, la Russie est parvenue à transformer le Donbass en une zone de guerre dont la définition tant sémantique que conceptuelle est problématique. En effet, si on peut parler d'un conflit en phase de « gel », la ligne de contact conserve une certaine fluidité. De la même manière, si les positions militaires sont « gelées », la guerre de basse intensité se change peu à peu en une guerre d'attrition⁹. Le Donbass séparatiste est désormais une zone tampon militairement instable et volontairement maintenue en l'état. La situation dans le Donbass ressemble aujourd'hui de plus en plus à celle de la Transnistrie, tant sur le plan politique (séparation de fait entre les territoires) qu'en matière économique et sociale¹⁰. Le rôle de la Russie, entre instrumentalisation du territoire et aide directe à la survie des entités séparatistes, est également relativement similaire. En effet, la guerre dans l'Est

7. « Ground-based Battlefield Surveillance Radar Station 'Leopard' Spotted in Donbas », *Inform Napalm*, 25 avril 2016.

8. Mathieu Boulègue, « La recomposition de « l'étranger proche » à la lumière des événements en Ukraine », *Notes de la FRS*, Fondation pour la recherche stratégique, note n°17/15, 30 juillet 2015.

9. Les positions militaires restent inchangées depuis plus d'un an, de même que la plupart des officiers supérieurs présents sur le front côté ukrainien. Le phénomène d'attrition se retrouve également dans les négociations politiques dans le cadre de Minsk, avec en arrière-plan une certaine « fatigue de l'Ukraine » (voir *infra*), ainsi qu'au niveau économique et social dans l'ensemble du pays. L'effort de guerre reste très présent et visible mais de moins en moins soutenu par la population.

10. Matthew Rojansky, « An Enduring Confrontation », in Paul J. Saunders (ed.), *The United States and Russia after the Ukraine Crisis: Three Scenarios*, Center for the National Interest, 2015.

de l'Ukraine a été créée et entretenue artificiellement de l'extérieur, la Russie ayant une responsabilité totale dans le maintien actuel du conflit. Ceci est d'autant plus commode pour le Kremlin que la Russie utilise toujours la rhétorique de la « réfutabilité plausible » quant à la présence de ses troupes sur le territoire du Donbass occupé – ce qui implique qu'elle ne soit (officiellement du moins) considérée ni comme un agresseur direct ni comme partie au conflit.

Il faudrait alors parler de « conservation du conflit » pour désigner la guerre dans le Donbass¹¹, où une situation de « ni paix, ni guerre » l'emporte sur le terrain en faveur des forces séparatistes et de Moscou. Dans ce cadre, la Russie dispose du monopole de la gradation de la violence et des hostilités (*escalation dominance*).

Toutefois, il serait faux de croire que la Russie contrôle l'intégralité de la vie politique et sécuritaire dans les entités séparatistes : si Moscou conserve son emprise sur le *leadership*, la représentation politique dans le cadre des groupes de travail de Minsk et les structures militaires primaires au sein des « Républiques Populaires », les relations entre les bataillons et entre les politiques locaux sont relativement peu supervisées par Moscou, et laissées à la discrétion des « autorités » locales¹².

Cette évolution est potentiellement dangereuse pour la Russie, qui doit maintenir le contrôle sur les services de sécurité locaux et ainsi éviter une perte de contrôle sur des pans des territoires séparatistes entre les mains de « seigneurs de guerre » retranchés dans leurs fiefs¹³. C'est pourquoi les troupes du GRU et du FSB mènent depuis mi-2015 au sein des entités sécessionnistes des opérations de mise au pas des bataillons rebelles ne répondant pas au commandement des troupes de sécurité de l'Intérieur locales (Oplot). Plusieurs assassinats ciblés et autres opérations de « nettoyage » dans les rangs des troupes séparatistes ont ainsi été constatés ces derniers mois¹⁴.

11. Vladimir Socor, « Conserved Conflict: Russia's Pattern in Ukraine's East », *Eurasia Daily Monitor*, 17 décembre 2015.

12. International Crisis Group, « Russia and the Separatists in Eastern Ukraine », *Europe and Central Asia Briefing*, n° 79, 5 février 2016.

13. Kimberly Marten, « The Security Costs and Benefits of Non-State Militias: The Example of Eastern Ukraine », *Russia in Global Affairs*, 23 décembre 2015.

14. « Nettoyage » du commandement des bataillons « Sparte » et « Somalie » en RPD, assassinats de commandants militaires comme Pavel Dremov, Alexey Mozgovoy, Evgeny Kononov et Alexander Bednov, etc.

La dernière (et impressionnante) opération en date a mis en lumière les tentatives avortées du « président » de la RPD, Aleksandr Zakhartchenko, soutenu par Moscou, de reprendre le contrôle de la localité de Yasinovota, fief d'Aleksandr Khodakovsky, le *leader* du bataillon « Vostok »¹⁵. En dehors de l'appui direct des forces russes, les Oplot ne disposent que de moyens militaires internes relativement limités pour reprendre le contrôle sur les bastions territoriaux des « seigneurs de guerre » locaux, certains étant devenus gênants pour Moscou¹⁶. Les *leaders* séparatistes, y compris les têtes politiques, prennent pour leur part de plus en plus conscience qu'ils sont tout sauf indispensables – ce qui contribue à la fuite en avant de la violence interne et à l'explosion de l'économie grise dans la région, auxquelles ils participent. Cette situation est le corollaire d'une paupérisation massive du Donbass, qui ne survit que grâce au développement d'une économie de guerre.

La zone grise du Donbass est victime du phénomène de prédation pour le peu de ressources restantes¹⁷, des guerres de territoires entre les différents bataillons, d'une économie de subsistance et d'une déliquescence institutionnelle totale. La Russie n'a aucun intérêt à reconstruire ou développer le Donbass séparatiste mais au contraire y pratique une politique de démantèlement économique à grande échelle¹⁸ visant à rendre le coût de la réhabilitation intolérable pour Kiev.

Minsk 2, un processus hybride propre à une « guerre hybride »

Des divergences d'interprétation

Si la guerre dans le Donbass est en phase de glaciation, le processus de règlement du conflit, incarné par les accords de Minsk 2,

15. « Khodakovskii zayavil po svoei' vozmojnoj likvidatsii po prikazu Moskvy », *Novoe Vremiya*, 22 février 2016.

16. Khodakovsky tire ses revenus en grande partie d'un système mafieux organisé autour de la revente du charbon. La localité de Yasinovota, son fief, est un nœud ferroviaire pour le transbordement du charbon extrait des mines contrôlées par les séparatistes et revendues à l'Ukraine.

17. Captation des subsides de Moscou, nationalisation de force des entreprises locales, trafics illégaux, réseaux de corruption, etc.

18. Entre autres par le biais de la récupération des technologies et du capital humain d'entreprises du complexe militaro-industriel ukrainien ou encore par une stratégie de la « terre brûlée » (destruction d'usines non productives, inondation des mines, etc.).

l'est tout autant. En effet, depuis février 2015, aucune avancée réelle n'a été observée de part et d'autre de la ligne de démarcation entre l'Ukraine d'un côté et les entités séparatistes et la Russie de l'autre. Après plusieurs mois de négociations infructueuses, le dialogue est complètement bloqué, sans espoir réel de déblocage du fait des positions maximalistes et peu enclines au compromis de l'Ukraine et de la Russie. Le cœur du problème réside dans l'interprétation divergente entre Kiev et Moscou de ce que doit être la séquence d'application des clauses militaires (respect entier du cessez-le-feu, retrait des troupes et des armes lourdes, échanges de prisonniers, etc.) et des clauses politiques (principalement élections locales et « statut spécial »).

L'Ukraine insiste sur une interprétation avant tout militaire de Minsk 2 comme condition du séquençage politique : pour Kiev, les élections dans le Donbass ne pourront être organisées que si les conditions sécuritaires sur le terrain sont remplies. La diplomatie ukrainienne estime également que les conditions politiques proposées par Minsk 2 violent la loi ukrainienne – notamment la reconnaissance *de facto* des entités séparatistes¹⁹ – et que malgré les efforts de Kiev pour trouver des solutions, les représentants séparatistes ne proposent pas d'avancées constructives.

A l'inverse, la Russie souhaite un règlement d'abord politique du conflit entre Kiev et les « autorités » du Donbass²⁰ : selon Moscou, les élections locales et le vote du « statut spécial » pour les régions sécessionnistes sont des préconditions à la stabilisation sécuritaire. Le Kremlin déplore également que les « Républiques populaires » ne soient officiellement représentées ni dans le Groupe de Contact²¹, ni à la Rada ukrainienne. Enfin, la diplomatie russe reproche à l'Ukraine de « jouer la montre » (non sans raison) en repoussant juridiquement le vote de la loi sur le « statut spécial » et la réforme constitutionnelle sur la décentralisation.

19. La création d'un « statut spécial » pour le Donbass séparatiste implique une telle reconnaissance *de facto*, de même que son inscription dans la Constitution ukrainienne et que l'organisation d'un scrutin local par le biais d'une loi électorale séparée.

20. Moscou ne s'estime pas partie au conflit mais seulement médiateur dans le cadre Minsk 2.

21. Les représentants des « Républiques Populaires » sont en revanche présents au sein des quatre groupes de travail trilatéraux dans le Groupe de Contact de l'OSCE.

Etape	Séquençage russe	Séquençage ukrainien
1	Application de la loi d'amnistie générale en RPD/RPL	Cessez-le-feu complet sur une période prolongée et constaté par l'OSCE
2	Négociation et validation avec la RPD/RPL d'une loi électorale spéciale	Retrait des troupes illégales et des armes lourdes de RPD/RPL sous la supervision de l'OSCE
3	Validation du résultat des élections locales par Kiev	Echanges de prisonniers
4	Application de la loi sur le « statut spécial » et son inscription dans la Constitution ukrainienne	Restauration du contrôle de la frontière aux forces armées ukrainiennes
5	<i>Ensuite seulement application des clauses mili-</i>	<i>Ensuite seulement application des clauses politiques</i>
Demandes	Représentation des RPD/RPL dans le Groupe de Contact de Minsk	Accroître le nombre d'acteurs présents dont Etats-Unis, Turquie et Pologne

Faute d'avancées réelles, la communauté internationale a progressivement fait le deuil du respect total du cessez-le-feu et des clauses militaires de Minsk 2, au risque de pencher inexorablement vers l'interprétation politique (et donc russe) des accords de février 2015 au détriment des clauses militaires. Ceci afin d'éviter l'échec total des négociations, quitte à pousser l'Ukraine à encore plus de compromis quant au respect de son intégrité territoriale et l'inviolabilité de ses frontières. Sur le papier, les jalons posés par Minsk 2 impliquent que la souveraineté étatique de l'Ukraine soit désormais conditionnelle à l'application des clauses politiques de l'accord de février 2015, et par conséquent négociable selon les efforts fournis par Kiev. Cet état de fait renforce la position russe dans le conflit, notamment sa volonté de faire appliquer sa propre interprétation des accords de Minsk 2 à l'Ukraine tout en lui faisant porter la responsabilité des échecs diplomatiques successifs.

La création de solutions alternatives

Les chancelleries occidentales, en lien avec Moscou, se sont efforcées, depuis l'été 2015 et sans succès à ce jour, de trouver des solutions « alternatives » aux blocages répétés dans le règlement du conflit. Le 2 octobre 2015, un sommet organisé à l'Élysée posait sur la table des négociations le « plan Morel »²², feuille de route prévoyant la mise en place d'une séquence d'implémentation des clauses politiques et militaires des accords de Minsk 2²³. Le projet a été rejeté par Kiev du fait qu'il envisageait, dans le cadre des

élections locales, le vote d'une loi spéciale séparée du droit ukrainien et réalisée en consultation avec les « autorités » séparatistes – ce qui n'était pas prévu par le texte signé en février 2015. Les préconditions politiques du « plan Morel », intenables pour Kiev, auraient provoqué la reconnaissance *de facto* de l'existence des « Républiques Populaires » sous un vernis légaliste et électoral. De plus, la « fabrication » d'une nouvelle loi électorale sous la supervision des représentants séparatistes (donc sous la supervision de Moscou) pose d'évidents problèmes...

Début 2016, la « formule Steinmeier », inaugurée par le ministre des Affaires étrangères allemand Frank-Walter Steinmeier dans le cadre de groupe de travail politique trilatéral de l'OSCE, représente le dernier effort en date, depuis avorté, en vue d'un déblocage de l'impasse diplomatique. Cette formule purement politique prévoyait l'organisation rapide d'élections locales dans les « Républiques » séparatistes et validées par l'OSCE ainsi que le passage puis l'inscription de la loi sur le « statut spécial » dans la Constitution ukrainienne – proposition complètement inacceptable pour Kiev.

Face au gênant mais grandissant phénomène de « fatigue » de l'Ukraine en Occident, Washington et Moscou ont, depuis le printemps 2015, organisé des réunions bilatérales pour tenter de trouver un terrain d'entente, en laissant de fait Kiev à la marge des discussions. Cette diplomatie parallèle s'est illustrée notamment par le biais de la courroie diplomatique créée dès avril 2015 entre la sous-secrétaire d'Etat américaine Victoria Nuland et le vice-ministre russe des Affaires étrangères Grigory Karasin. La courroie parallèle américano-russe a évolué en début d'année 2016 avec l'arrivée de Vladislav Sourkov, idéologue du Kremlin et proche du président Poutine : les deux officiels s'étaient rencontrés

22. Benoît Vitkine, « Ukraine : le sommet de Paris acte le report de l'application des accords de Minsk », *Le Monde*, 2 octobre 2015.

23. Comprendre faire passer les clauses politiques avant les clauses militaires, donc une interprétation proche de celle de la Russie.

mi-janvier 2016 pour aborder le règlement du conflit dans le Donbass au cours de plusieurs heures de discussions jugées par les parties « *constructives et utiles* »²⁴.

D'épineux problèmes politiques à résoudre

En plus des divergences d'interprétation du séquençage des accords de Minsk 2, l'Ukraine et la Russie diffèrent quant au contenu des deux dossiers politiques (faute de discuter des clauses militaires) les plus épineux : la loi sur le « statut spécial » et l'organisation d'élections locales dans les territoires séparatistes.

La loi sur le « statut spécial » était prévue dans les accords de Minsk 2 (Article 4) mais son interprétation implique désormais la reconnaissance au niveau légal des « Républiques Populaires » comme des entités séparées du reste du territoire national ukrainien. L'Occident, au travers aussi bien du « plan Morel » que de la « formule Steinmeier », pousse même pour sa reconnaissance constitutionnelle (ce qui n'était pas prévu par Minsk 2). Au regard de ces préconditions politiques jugées inacceptables, Kiev a volontairement indexé le passage de la loi sur le « statut spécial » à la réussite de la réforme constitutionnelle sur la décentralisation de l'État. Choix judicieux puisque ce dossier est constamment retardé par des moyens juridiques et légalistes, faute de mieux pour gagner du temps²⁵. Si la décentralisation est jugée comme une réforme nécessaire à l'État ukrainien, il nécessite l'approbation de 300 parlementaires, une majorité dont la Rada, en pleine crise politique, ne dispose pas. Dans l'impasse, la prochaine étape devrait porter sur les tentatives russes – implicitement soutenues par l'Occident – de créer un « statut spécial » permanent par le biais de la reconnaissance électorale à l'issue d'un éventuel scrutin local.

La tenue d'élections dans les territoires rebelles est un épineux dossier soutenu par la communauté internationale et la Russie au détriment de Kiev. Si tout le monde s'accorde sur leur nécessité (ne serait-ce que pour débloquer le processus de Minsk), Kiev et

24. « Top U.S., Kremlin Officials Meet for Ukraine Talks near Kaliningrad », *Radio Liberty/Radio Free Europe*, 15 janvier 2016.

25. La seconde lecture de la loi de décentralisation a été retardée début 2016 par la saisine de la Cour constitutionnelle au sujet d'une obscure interprétation du sens de l'Article 155 de la Constitution. Légalement, la Rada pourra potentiellement voter la loi avant la fin de la prochaine session du Parlement fin juillet 2016.

Moscou ont là encore des divergences d'intérêt quant à leur organisation. Le Kremlin, en lien avec les dernières propositions occidentales, demande à l'Ukraine de négocier directement avec les « autorités » séparatistes dans le but de créer une nouvelle loi électorale spéciale, sorte de texte hybride prenant en compte les considérations des « Républiques » rebelles et reconnaissant qui plus est *de facto* l'existence légale des entités, tout cela validé par le sceau de l'OSCE. Pendant ce temps, les « autorités » séparatistes proposent invariablement des dates, complètement fictives et sans cesse repoussées²⁶, pour la tenue du scrutin local.

A l'inverse, Kiev estime que les élections locales ne pourront se dérouler que lorsque des conditions sécuritaires strictes seront remplies²⁷. A cela s'ajoutent les conditions politiques que les déplacés internes puissent voter, que les représentants séparatistes ne bénéficient pas d'une loi d'amnistie pré-électorale et que la compétition politique soit assurée pour tous les partis politiques ukrainiens²⁸. Devant ces positions difficilement conciliables, la communauté internationale pourrait être tentée de forcer l'organisation des élections locales avec des standards démocratiques revus à la baisse.

Ces dernières semaines, Moscou et Kiev semblent avoir avancé vers l'éventuel déploiement d'une mission de police internationale armée sur le territoire des « Républiques » de Donetsk et de Lougansk et placée sous mandat de l'OSCE. Cette force serait en charge d'assurer la sécurité du scrutin local et de protéger les candidats et les observateurs. Toutefois, le contenu et le mandat exacts de cette force de police sont autant de sources de querelles supplémentaires entre l'Ukraine et la Russie : alors que le Kremlin aurait donné son accord pour une présence temporaire et limitée²⁹, Kiev souhaite la mise en place d'une mission élargie.

26. « Date of Elections in the So-Called Donetsk People's Republic Moved to July 24 », *UA Wire*, 20 avril 2015.

27. Respect intégral du cessez-le-feu, retrait total des troupes séparatistes et des armes lourdes, restitution du contrôle de la frontière aux forces armées ukrainiennes.

28. Ce point, improbable aujourd'hui, envisage que les candidats des partis représentés en Ukraine puissent faire campagne librement et soient accompagnés par les médias nationaux et des observateurs.

29. « Russia 'Backs Deployment of OSCE Armed Police Mission to Donbas' », *Kyiv Post*, 25 avril 2016.

Quelles évolutions possibles pour le Donbass ?

Compte tenu des positions intransigeantes de l'Ukraine et de la Russie, seul un facteur exogène serait en mesure de débloquent la situation et de dépasser les échecs diplomatiques répétés dans le cadre des accords de Minsk 2. En ce sens, la décision d'avancer (ou non) dans les prochains mois viendra probablement de Moscou : plusieurs signaux faibles quant à l'évolution du dossier sont d'ailleurs détectables, preuve de l'adaptabilité de la stratégie russe vis-à-vis de l'existence et de la survie du Donbass séparatiste.

Rattrapée par les réalités économiques et face à l'impossibilité de maintenir plusieurs fronts ouverts (Crimée, sauvegarde de l'économie nationale, etc.), la Russie pourrait être amenée à devoir abandonner le Donbass. La majeure partie des sanctions internationales contre la Russie étant indexée au respect des accords de Minsk 2, le constat de la nécessité de se débarrasser des régions rebelles serait né du fait que le maintien des entités séparatistes est devenu contre-productif pour le Kremlin, lui imposant de lâcher du lest vis-à-vis du Donbass et de trouver une issue politique négociée envisageant un retour des territoires rebelles à l'Ukraine. A l'inverse, Kiev aurait besoin de capitaliser sur une « victoire » politique, faute de pouvoir récupérer la Crimée et réaliser des réformes profondes. Le Donbass deviendrait alors le plus petit dénominateur commun dans la résolution du conflit entre les deux États.

La position russe est aujourd'hui concentrée sur la priorité d'organiser des élections locales, premier pas vers le règlement politique du conflit et le retour éventuel du Donbass à l'Ukraine. L'option la plus plausible serait que le Kremlin rende le contrôle juridique et territorial des « Républiques » au gouvernement ukrainien sous la forme d'un statut d'autonomie avancée, proche de la situation au Kosovo avant la déclaration d'indépendance de 2008. Reste que leur réintégration au sein de l'Ukraine serait beaucoup moins claire dans les faits, et notamment concernant le contrôle de la frontière.

Cette « option Kosovo »³⁰ serait d'autant plus avantageuse pour le Kremlin que le coût de la réintégration et de la réhabilitation du Donbass serait pris en charge par Kiev (et

30. Timothy Ash, « Is Ukraine-Russian Peace Deal Brewing behind the Scenes? », *Kyiv Post*, 18 janvier 2016.

donc ultimement par les impôts européens et les prêts internationaux). C'est aussi Kiev qui hériterait des problèmes politiques locaux et de la prise en charge de la réappropriation territoriale de la région. Rendre le contrôle effectif du Donbass à l'Ukraine reviendrait par conséquent à offrir un « cadeau empoisonné » à Kiev, dans la continuité de la stratégie russe de déstabilisation de l'Ukraine. Aussi, le conflit à l'Est étant considéré comme politiquement « réglé », la Russie s'estimerait en droit d'attendre une levée des sanctions internationales.

De fait, de nouveaux négociateurs russes sont apparus sur le devant de la scène diplomatique début 2016 : Boris Gryzlov, ancien président de la Douma d'Etat et membre du Conseil de Sécurité de la Fédération de Russie, comme représentant russe pour le Groupe de Minsk, et Dmitri Kozak, ancien envoyé spécial pour le Nord Caucase et initiateur du « mémorandum Kozak » pour la Transnistrie, comme représentant auprès des « Républiques » du Donbass. Ces deux nominations ne sont pas intervenues par hasard : les deux hommes sont proches du président Poutine, et il est espéré que leur expérience dans la gestion de crise leur permettra de trouver des terrains d'entente avec Kiev concernant l'organisation des élections locales et de briser les velléités des « autorités » séparatistes³¹.

Côté ukrainien, plusieurs propositions contradictoires circulent pour tenter de débloquent le volet politique des négociations. D'un côté, le « plan Medvedchuk », du nom de l'oligarque ukrainien proche de Moscou Viktor Medvedchuk, propose d'offrir la gouvernance des entités séparatistes à des *leaders* « acceptables » par l'Ukraine et la Russie – à savoir les oligarques Rinat Akhmetov et Yuriy Boiko³². De l'autre, le Bloc d'Opposition pousserait pour la création dans le Donbass séparatiste d'une « association territoriale inter-régionale » (MTO) au sein du territoire ukrainien avec un système administratif indépendant³³, ce qui reviendrait à une fédéralisation formelle du pays. Il est probable qu'aucun de ces projets ne sera appliqué mais leur existence continue de polluer le débat politique interne.

31. Anders Åslund, « New Russian Management of the Donbas Signifies Putin May Be Ready to Negotiate », *Atlantic Council*, 4 janvier 2016.

32. « Poroshenko Shows Interest in 'Medvedchuk's Plan' to Set up Administrations in Donbas Led by Akhmetov, Boiko », *Interfax*, 12 février 2016.

33. « V oppozitsionnom bloke predlagaiout sozdat' nekoe 'MTO Donbass' », *Comitet.su*, 29 mars 2016.

Pour Kiev, une solution serait de transférer le « cadeau empoisonné » à Moscou, du moins temporairement, en forçant la reconnaissance légale du « gel » du conflit par le biais d'une loi sur les territoires occupés. Une évolution peu souhaitable vue de Moscou, qui n'a aucun intérêt à reconnaître le conflit comme gelé, avec le risque attaché d'avoir indéfiniment à sa charge le poids mort du Donbass.

Conclusion

Sans l'intervention résolue d'acteurs extérieurs, l'inextricable situation dans laquelle se trouve aujourd'hui l'Ukraine au sujet du Donbass pourra encore continuer pendant de nombreuses années, au risque de voir les

territoires séparatistes devenir progressivement une enclave morte au sein de ce pays, empoisonnant les perspectives d'intégration européenne et dans l'OTAN de Kiev. Reste à savoir si le Donbass entrera dans les manuels de géopolitique comme un énième « conflit gelé » dans l'espace post-soviétique, dans une catégorie certes à part, mais au même titre que l'Abkhazie, l'Ossétie du Sud, la Transnistrie ou le Haut-Karabakh. Ce faisant, la Russie sera parvenue à imposer un nouveau précédent en termes de pratiques internationales, dont l'éventuelle reproductibilité pourrait devenir problématique pour les frontières de l'Europe et de l'OTAN.◇

Auteur

Mathieu Boulègue est analyste spécialisé sur l'espace post-soviétique et associé au sein du Cabinet de conseil en management des risques et accompagnement d'affaires AESMA. Il est coauteur de l'ouvrage *L'Ukraine : entre déchirements et recompositions* (2015, L'Harmattan). Il s'est rendu dernièrement sur la ligne de front en secteur Lougansk.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS—TOUS DROITS RÉSERVÉS