

Zelensky à mi-mandat : l'Ukraine entre guerre et modernisation par Annie Daubenton

Le mi-mandat de Volodymyr Zelensky correspond au trentième anniversaire de l'indépendance de l'Etat ukrainien. Cette double perspective contribue à relativiser les avancées et les reculs. Arrivé tel un bolide en politique avec son « turbo régime » qui donnait à croire qu'il vaincrait d'un coup la guerre, la pauvreté et l'oligarchie systémique du pays, le président a dû plus d'une fois faire marche arrière. Du haut de ses trente années, la « vieille démocratie ukrainienne » a souvent eu raison de ses ardeurs.

Une gouvernance en zigzag

En 2019, l'équipe au pouvoir se forme dans la précipitation et dans un recrutement conjoncturel. Elle est constituée d'éléments disparates, qui ne tardent pas à s'affronter ou à influencer de façon contradictoire sur les décisions de la présidence¹. Cohabitent des sensibilités prorusses, des personnages liés à Igor Kolomoïski et d'autres plus proches des aspirations de la « révolution de la dignité » de 2014. Le président choisit pour chef de gouvernement Oleksiy Hontcharouk, un indépendant apprécié à l'Ouest et par la société civile. Il est limogé un an après sa prise de fonction et remplacé par Denys Shmyhal (qui a travaillé dans la société de l'oligarque Akhmetov). Andrii Yermak, à la sensibilité prorusse, prend la tête de l'Office du président.

Les démissions et mises à l'écart vont alors se succéder, contribuant à accentuer le caractère sinueux de la stratégie du nouveau pouvoir : révocation du procureur Riabochapka accusé de servir les intérêts de l'ancien président Porochenko, mise à l'écart du ministre de l'Intérieur Arsen Avakov, démission du président du Parlement Dmytro Razoumkov, votée à l'arrache, en octobre 2021.

Ces changements de pied fréquents sont limités par les lignes rouges posées par une partie de la société qui se mobilise régulièrement. En 2019, quand le pouvoir déclare être prêt à signer la loi offrant un statut spécial aux régions occupées du Donbass, les manifestants se rassemblent et refusent ce qu'ils appellent la « capitulation ». Le président recule.

Les institutions du pays contribuent elles aussi à limiter le jeu de la présidence, positivement ou négativement, selon les épisodes. Les juridictions anti-corruption se sont multipliées après 2014, conditionnant l'accord d'association avec l'Union européenne ainsi que le régime sans visa ; il s'agit de tenter de casser la corruption systémique au sommet de l'Etat. Elles sont nombreuses, également formées dans la précipitation, et leur faible base institutionnelle est à l'origine de conflits permanents. Ces organes dépendent-ils de l'exécutif ou du législatif, qui possède le droit d'en nommer les responsables ? Les différentes institutions se renvoient la balle. Ainsi, en août 2020, quarante-neuf députés majoritairement membres de la plateforme

¹ Voir Alexei Bratuschak, « Les nouveaux visages ne décollent pas », (en ukrainien), 25 octobre 2021, <https://hromadske.ua/ru/posts/novye-lica-ne-vzleteli-pochemu-razbegaetsya-komanda-zelenskogo>.

d'opposition prorusse font appel à la Cour constitutionnelle contre l'obligation faite aux hauts fonctionnaires de déclarer leurs revenus, et cette dernière leur donne raison. Le président tente de s'opposer aux juges de la Cour constitutionnelle. Il lui est répondu que ceux-ci ne peuvent être démis de leurs fonctions ni par le président, ni par le Parlement.

Le blocage institutionnel se reproduit régulièrement. Le président qualifie ces actions de danger pour la sécurité nationale étant donné les engagements du pays à l'égard des instances occidentales. Cette situation va l'encourager à prendre des raccourcis à la limite de la légalité. On est aussi en pleine pandémie et le parti « Serviteur du peuple » a été sévèrement sanctionné lors des élections locales de l'automne 2020.

Confronté à un Parlement où la majorité favorable au pouvoir devient moins docile et à des institutions avec lesquelles les conflits sont permanents, le pouvoir se tourne vers le Conseil de sécurité et de défense, organe sous contrôle présidentiel, pour mener à bien des tâches qui ne lui incombent pas toujours : qu'il s'agisse de la lutte anti-oligarchique ou de celle contre l'influence de la propagande russe dans le pays.

C'est le Conseil de sécurité et de défense qui propose des sanctions contre Viktor Medvedtchouk, oligarque influent, allié du Kremlin, à la tête du principal parti prorusse du Parlement et d'un important réseau médiatique. La diffusion des trois chaînes de télévision dont il a le contrôle est arrêtée le 4 février 2021. Des perquisitions sont lancées au bureau du parti et l'oligarque est placé en résidence surveillée, ce qui provoque la colère des Russes.

Comment casser cette colonne vertébrale oligarchique, qui vit de son entre-soi, assure pour sa majeure partie le lien avec Moscou, mais nourrit en même temps une partie importante du budget de l'Etat ? Le pouvoir élabore sa stratégie de « désoligarchisation ». Il définit l'oligarchie en retenant quatre critères : une influence significative sur les médias, la participation à la vie politique, la propriété effective d'une entreprise monopolistique et la possession d'actifs supérieurs à l'équivalent de 70 millions d'euros, puis établit la liste de treize oligarques attaqués nommément. Après Medvedtchouk, l'homme de Poutine, Zelensky montre du doigt Rinat Akhmetov qui relaye dans les médias qu'il contrôle les plus virulentes critiques contre le gouvernement (son entourage est accusé le 26 novembre 2021 par le président, lors d'une conférence de presse, de fomenter un coup d'Etat).

Changements dans la carte politique du pays

La marge de manœuvre est étroite. L'opposition crie que l'Etat de droit est menacé et le président atteint de prurit autoritaire.

De plus, la carte politique du pays a profondément changé. Les études sociologiques des dernières années montrent que les différences idéologiques et régionales sont devenues moins importantes que les fractures générationnelles.

Le président doit sa victoire à la mobilisation de celle que l'on appelle désormais la « génération de l'indépendance » qui ne connaît l'histoire soviétique que par les manuels ou la famille, et appartient à un tout autre univers culturel. Au sein de cette génération, un

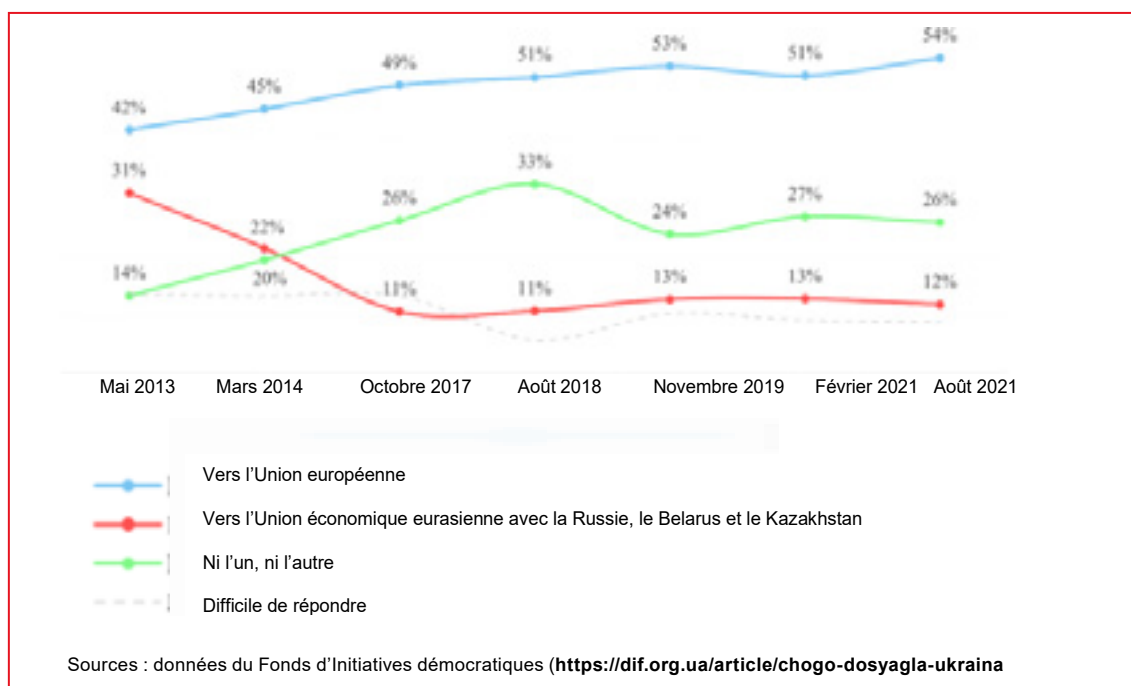
électeur sur deux a voté Zelensky². C'est elle aussi qui soutient l'avenir européen de l'Ukraine. Parmi les 16-24 ans, 66 % sont favorables à l'OTAN, 75 % à l'adhésion à l'Union européenne.

La génération de l'indépendance aime voyager et, liberté des visas oblige, en a pris l'habitude. La moitié des 25-30 ans et plus d'un tiers des 16-24 ans ont visité l'Europe. Ce qui ne l'empêche pas de découvrir également le pays : plus de 60 % voyagent à travers l'Ukraine. En revanche, près de 90 % de ceux qui voyagent ne sont jamais allés dans les autres pays de l'espace postsoviétique.

Le jeune président est le miroir de cette génération et ne l'oublie pas. Il met en avant des programmes comme « l'Etat dans un smartphone » qui encourage la digitalisation dans la fonction publique, la « Grande construction » qui accélère la reconstruction du réseau routier ou le programme *Nove Selo* (mise en place d'infrastructures regroupées dans les villages). Des initiatives particulièrement bien accueillies par la nouvelle génération³.

La guerre aussi a contribué à l'homogénéité politique du pays, concourant à une sorte de consensus par défaut. Les avantages comparés de la démocratie et des valeurs européennes sont visibles à l'œil nu, qu'il s'agisse des méfaits de la guerre, de l'arrivée des réfugiés bélarusses ou des démocrates russes pourchassés. Au cours des dix dernières années, la population a évalué de façon de plus en plus positive la nouvelle orientation politique du pays.

Figure 1
Quelle direction l'Ukraine devrait-elle prendre?



² http://ratinggroup.ua/research/ukraine/pokolenie_nezavisimosti_cennosti_i_motivacii.html 19/08/2021.

³ Voir « Deux ans de présidence Zelensky, l'évaluation des citoyens », (en ukrainien), 20 mai 2021, http://ratinggroup.ua/research/ukraine/dva_goda_prezidenta_zelenskogo_ocenki_grazhdan.html 20.05.2021.

L'arrivée de Zelensky a produit un recentrage politique auquel les précédents pouvoirs n'étaient pas parvenus : Viktor Ianoukovitch avait choisi de gouverner à l'Est, là où l'électorat lui était le plus favorable, et Petro Porochenko à l'Ouest en insistant sur les marqueurs identitaires : tradition, langue, religion. Zelensky a réussi une percée dans l'Ukraine du centre, optant selon la formule d'Oleksiy Rozoumniy, pour « une forme allégée du patriotisme »⁴.

Ces fluctuations dans les opinions politiques constituent une donnée importante dans les négociations avec Moscou. Selon toutes les estimations, le segment prorusse de l'électorat s'est effondré et oscille entre 12 et 20 % de soutien⁵. Il n'y a que deux régions où s'équilibrent les opinions pro et antirusse, ce sont celles qui sont proches des « enclaves » occupées : l'oblast de Kharkov et celui d'Odessa.

Les décisions du pouvoir contribuent aussi aux modifications du territoire politique : les ambiguïtés du départ ont valu à Zelensky un certain soutien à l'Est, mais après le refus des compromis avancés par le Kremlin, il a regagné la sympathie des populations de l'Ouest, perdant une partie de l'estime des autres⁶. La levée du moratoire sur la vente de terres agricoles bouscule aussi l'échiquier politique. La présidence en avait fait un des enjeux de sa campagne électorale et le FMI la condition du déblocage d'une première tranche d'aide au pays en pleine pandémie. De même, la réforme de la décentralisation impulsée par l'ancien président Porochenko, qui a donné davantage d'autonomie aux régions, a renforcé les élites locales : les conséquences en ont été visibles lors des élections régionales d'octobre 2020 peu favorables au pouvoir central.

Mais avec le recul, c'est le trentième anniversaire de l'indépendance qui met en lumière le chemin parcouru depuis la fin de l'Union soviétique. Oleksiy Haran l'exprime par une pirouette en titrant ses souvenirs de politologue *De Brejnev à Zelensky*. Plus systématiquement, le Centre Razumkov récapitule un à un les différents chapitres de cette courte/longue histoire⁷.

Chaque épisode prend son sens et sa place : la « révolution sur le granit » de 1990, la « révolution orange » de 2005, Maïdan en 2014, puis la signature de l'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne qui rend possibles les réformes globales. « Le résultat de ces trente années, note la députée et ex-ministre Ivanna Klymush-Tsintsadze, c'est d'avoir finalement déterminé le vecteur de notre mouvement »⁸.

⁴ Oleksiy Rozoumniy, « Une version légère du patriotisme » (en ukrainien), Centre Razumkov, 25 mai 2021, <https://razumkov.org.ua/komentari/dva-roky-zelenskogo-laitversii-patriotyzmu-novitnii-kuchma-i-obitsiankytsiatsianky%20>.

⁵ www.razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/elektoralni-orientatsii-gromadian-ukrainy-zhovten-2021r.

⁶ Entretien avec Konstantin Maleïev, sociologue, octobre 2021.

⁷ Yuriy Yakymenko, « Introduction », dans Yuriy Yakymenko (dir.), *Ukraine : 30 Years on the European Path*, Kiev, Centre Razumkov, 2021, <https://razumkov.org.ua/en/>.

⁸ Voir Centre Razumkov, « Réalisations et erreurs dans la voie de l'Ukraine vers un Etat européen indépendant » (en ukrainien), https://www.youtube.com/watch?v=gi-Rbfvc2Ko&ab_channel=razumkovcentre.

Face à la Russie, des positions dans l'impasse

Pour contrer cette réorientation, les stratégies d'encerclement se multiplient côté russe : contre-feux militaires, diplomatie de proximité, réseaux énergétiques ou *soft power* médiatique.

Non sans naïveté, Zelensky – et une partie de son équipe – aspirait au début de son mandat à une sorte de combat d'homme à homme avec Vladimir Poutine. Dans sa réticence à garder Petro Porochenko comme interlocuteur, le Kremlin avait en quelque sorte favorisé son arrivée – avec l'aide de Medvedtchouk en sous-main –, pensant que ce nouveau venu serait plus facile à manipuler. Mais après quelques succès comme lors des échanges de prisonniers de la fin 2019, les relations se sont tendues à l'extrême.

Après sept ans de guerre, d'innombrables médiations et près de 15 000 morts, les illusions ont fondu. Celles du pouvoir comme celles des responsables de l'OSCE chargés de surveiller le front et qui ont de plus en plus de difficulté à s'acquitter de leur tâche⁹.

Les espoirs de paix qui reposaient sur les accords de Minsk ne sont plus vantés que par la partie russe qui espère encore faire aboutir les points auxquels elle tient : faire que les rebelles du Donbass qu'elle contribue à armer deviennent des interlocuteurs légitimés par Kiev, et que le statut spécial du Donbass entre dans la Constitution ukrainienne, ouvrant la voie à une fédéralisation du pays. La partie ukrainienne demande de son côté la reprise du contrôle de sa frontière comme préalable à toute avancée dans les négociations.

Le 22 septembre 2021, à la tribune des Nations unies, Volodymyr Zelensky a qualifié la situation créée par son voisin de l'Est de « crime international ». Il avait auparavant fait pression pour que l'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne soit « tranchée avant la fin de la décennie » et pesé sur l'administration Biden pour que son pays bénéficie d'un plan d'action pour l'adhésion à l'OTAN.

Au printemps, puis à l'automne 2021, d'importants mouvements de troupes et de matériel sont déployés à la frontière ukrainienne et alertent les partenaires occidentaux du pays. S'agit-il d'une forme de test s'adressant également à l'Ouest, ou une nouvelle escalade du conflit est-elle possible ?

La réponse est donnée par le Kremlin qui rend publics le 17 décembre 2021 deux traités demandant la limitation de l'influence militaire des Etats-Unis, l'interdiction de tout nouvel élargissement de l'Alliance atlantique, et appelant à la négociation. Le conflit prend ainsi une nouvelle forme : celle d'une mise en garde dont l'objet reste l'Ukraine, mais qui s'étend bien au-delà. A la guerre hybride succède ainsi une forme d'escalade diplomatique aux enjeux incertains, soumis à une « communauté internationale » hésitante.

A l'horizon 2022, la situation apparaît d'autant plus menaçante qu'à la frontière Nord s'est ouvert un nouveau front potentiel de quelque mille kilomètres : la militarisation du Bélarus s'est renforcée, aidée par la Russie, en soutien au président Loukachenko dont la légitimité est contestée par la population.

⁹ Andreas Umland « Achievements and limitations of the OSCE's special monitoring mission to Ukraine », *SCEEUS Reports on Human Rights and Security in Eastern Europe*, n° 3, 2021.

Sur le plan énergétique, le gazoduc Nord Stream 2, reliant la Russie à l'Allemagne et contournant l'Ukraine, arrive en phase de certification : après avoir levé les sanctions qui retardaient sa mise en fonction, Washington menace à nouveau de les réintroduire.

L'accord de transit entre Gazprom et l'Ukraine court jusqu'en 2024, après quoi les pertes pour l'Ukraine s'élèveront à 1 % du PIB ; il risque surtout de laisser le pays désarmé face à ses voisins. Car dans la foulée de ce feu vert donné à Nord Stream 2, Gazprom a passé contrat avec la Hongrie et le Bélarus. Ainsi se trouve bouclé un lien énergétique reliant les pouvoirs « illibéraux » qu'ils se trouvent à l'intérieur de l'Union européenne ou à l'extérieur.

Moins visible au niveau international est le jeu que le Kremlin entretient à l'intérieur du pays d'un côté avec les partis politiques qu'il soutient, de l'autre les médias indirectement financés par les oligarques qui diffusent à longueur d'antenne une vision biaisée du monde, entretiennent fausses informations et propagande¹⁰. Face à ces menaces, plusieurs répliques ont été mises en œuvre par Kiev.

Sur le plan diplomatique, la Plateforme de Crimée, qui a réuni les représentants de quarante-six Etats à la veille du trentième anniversaire de l'indépendance, a été créée. Pour la première fois depuis 2014, la presqu'île occupée – mise à l'écart des accords de Minsk — réapparaît dans les agendas internationaux.

Sur le plan énergétique, Kiev a obtenu, aux côtés de la Pologne, d'entrer dans la certification de Nord Stream 2 et contribue ainsi à l'ultime blocage de la mise en service du gazoduc.

Les risques qui pèsent sur l'équilibre du pays stimulent les plans de reconversion énergétique : hydrogène vert que le territoire agricole pourrait favoriser, aides financières pour la fermeture des mines de charbon, modernisation des systèmes de chauffage, monitoring du gaz à effet de serre dans les usines. Même s'il ne s'agit pour l'heure que de projets pilotes, le mouvement est donné¹¹.

*

* *

Un pouvoir à mi-mandat et le recul de trente années, ces deux cycles permettent sinon de trouver l'issue au conflit du moins de lui redonner sens. La guerre avec la Russie est parfois définie comme une guerre d'indépendance à retardement, celle que le pays aurait pu subir en 1991. Ce à quoi il est souvent répondu qu'il s'agit aussi d'une construction de l'Etat à retardement¹².

¹⁰ Institute of Mass Information and Detektor Media, « Pro-Russian and anti-Western conspiracy theories of information war. Key trends 2020-2022 », 2021, <https://imi.org.ua/en/books/pro-russian-and-anti-western-conspiracy-theories-of-information-war-i39874>.

¹¹ Roman Nisovytych, entretien personnel. Pour référence : <https://dixigroup.org/en/home-en/>.

¹² Réunion de présentation du dossier du Centre Razumkov, « Ukraine : 30 years on the European path », https://www.youtube.com/watch?v=gi-Rbfvc2Ko&ab_channel=razumkovcentre (en ukrainien), <https://razumkov.org.ua/en/> (en anglais).

Pour citer ce chapitre : Annie Daubenton, « Zelensky à mi-mandat : l'Ukraine entre guerre et modernisation », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 261-262, février 2022, <https://doi.org/10.25647/etudesduceri.261-262>.