



HAL
open science

L'Ukraine en temps de guerre : où en sont les réformes internes ?

Anastasia Fomitchova

► **To cite this version:**

Anastasia Fomitchova. L'Ukraine en temps de guerre : où en sont les réformes internes ?. Les Études du CERI, 2024, Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2023, 273-274, pp.19-25. 10.25647/etudesduceri.273-274.03 . hal-04459335

HAL Id: hal-04459335

<https://hal.science/hal-04459335>

Submitted on 15 Feb 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

L'Ukraine en temps de guerre : où en sont les réformes internes ?

par Anastasia Fomitchova

Presque deux ans après le début de l'invasion russe à grande échelle de l'Ukraine, quelque 17 % du territoire est toujours occupé et 11 millions d'Ukrainiens ont été déracinés de leurs foyers¹. Bien que le pays soit quotidiennement bombardé, l'Ukraine a continué à avancer sur le chemin des réformes et de la lutte anti-corruption, conditions imposées par ses partenaires occidentaux pour continuer à bénéficier d'un soutien militaire et économique et pour ouvrir les négociations d'adhésion à l'Union européenne. Les restrictions liées au conflit et au régime de la loi martiale ont eu des effets inattendus : elles ont permis non seulement de rendre le travail des institutions plus efficace, mais également de limiter l'influence des oligarques sur la scène politique, un des facteurs à l'origine de la faiblesse systémique de l'Etat.

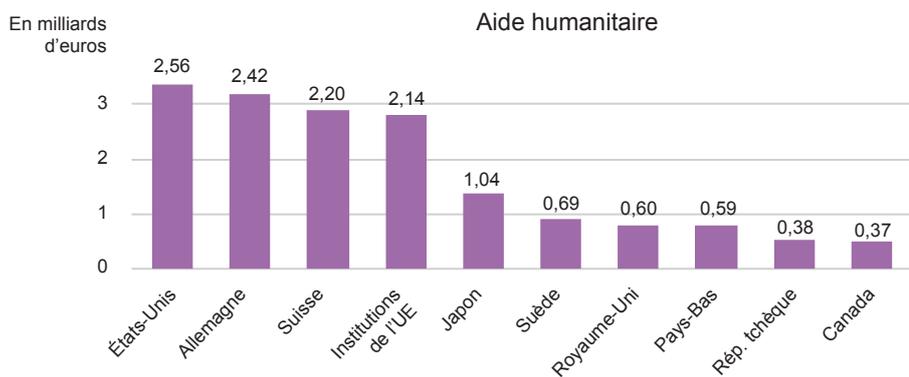
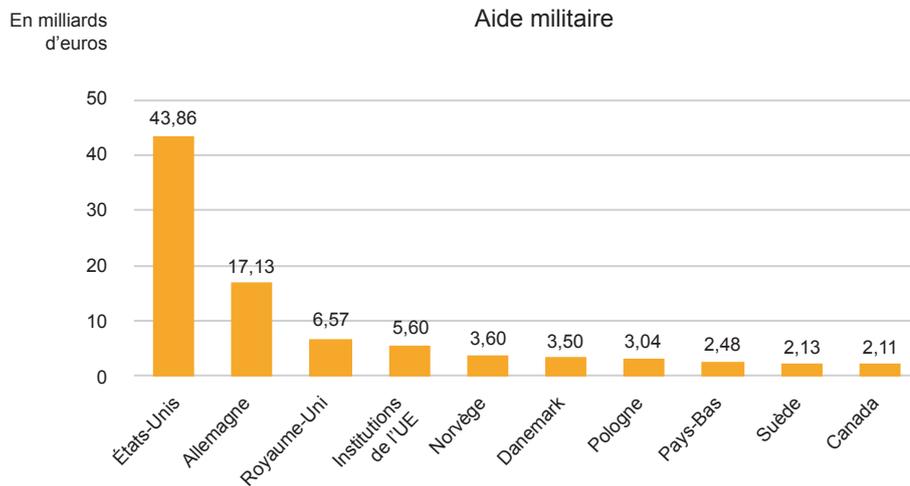
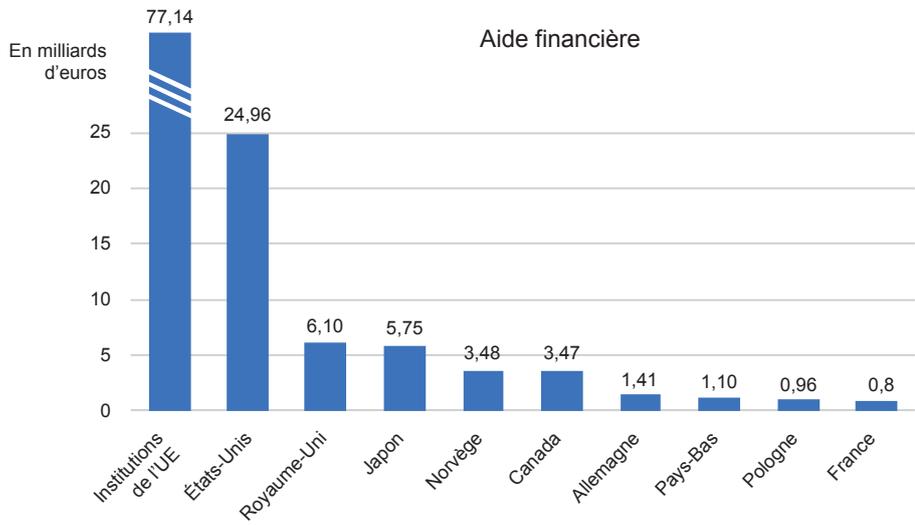
Le régime de la loi martiale : le fonctionnement démocratique entravé par la guerre

Le 24 février 2022, l'invasion par l'armée russe a amené le pouvoir ukrainien à proclamer l'état d'urgence et à instaurer la loi martiale. Ce régime d'exception, reconduit depuis par le Parlement tous les six mois, signifie des restrictions en matière de droits et de libertés des citoyens qui affectent le fonctionnement démocratique du pays. Dans le contexte de la mobilisation générale, hors autorisations exceptionnelles délivrées par l'administration militaire, les hommes valides entre 18 et 60 ans ne peuvent pas quitter le pays, les manifestations sont interdites et aucune élection ne peut être organisée.

Dans ce contexte d'état d'urgence, le processus décisionnel s'est retrouvé centralisé au niveau du bureau présidentiel. Les institutions continuent de fonctionner, mais certains outils démocratiques sont limités pour des raisons de sécurité nationale. Au début de la guerre, le renforcement du pouvoir exécutif et ces restrictions ont été soutenus par la population. Selon une étude menée par le Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) en août 2022, s'il était important pour 94 % des sondés que l'Ukraine devienne une démocratie pleinement opérationnelle, 58 % des personnes interrogées pensaient qu'en temps de guerre un dirigeant fort était plus important que le système démocratique, et 76 % estimaient justifiée l'ingérence du président dans les activités du Parlement et du gouvernement. Dès les premières semaines de l'agression russe, plusieurs mesures visant à limiter l'influence des réseaux russes en Ukraine ont ainsi été adoptées. En mars 2022, un décret du Conseil national de sécurité et de défense (CNSD) a notamment interdit les activités de partis politiques pro-russes comme la Plateforme d'opposition - Pour la vie coprésidée par Viktor Medvedtchouk, un oligarque proche de Vladimir Poutine. Toutefois, si les activités de ces partis d'opposition se retrouvent censurées, les députés n'ont pas été privés de leur mandat et ont continué de siéger à la Verkhovna Rada, le parlement ukrainien.

¹ Agence des Nations unies pour les réfugiés, <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>

Figures 3, 4, 5
Aides à l'Ukraine (engagements), 24 janvier 2022-31 octobre 2023



Source : Christoph Trebesch *et al.*, « The Ukraine support tracker », *Kiel Working Papers*, n° 2218, 2023.

Dorian RYSER 2024 - Les Etudes du CERI

Conséquence de la loi martiale, la transparence de la gouvernance est limitée. Le Parlement, où le parti présidentiel détient la majorité, est aujourd'hui davantage un outil de légitimation des décisions du président qu'un lieu de débat ou de contrôle de l'action du gouvernement. Justifié par la nécessité de limiter l'accès de l'ennemi à l'information, l'ordre du jour n'est plus publié, et les séances parlementaires ne sont plus enregistrées ni diffusées, ce qui empêche toute forme de contrôle des évolutions législatives par la société civile². L'accès à l'information est lui aussi restreint. Dès le 20 mars 2022, un décret du CNSD sur la mise en place d'une politique d'information unifiée regroupe les chaînes de télévision nationale en une seule plateforme, United News³. Les principaux grands groupes médiatiques, comme 1 + 1 détenu par l'oligarque Ihor Kolomoïsky, Inter Media que possède l'oligarque en exil Dmytro Firtash, ou encore Media Group Ukraine, propriété de Rinat Akhmetov jusqu'en juillet 2022, acceptent de se joindre à cette plateforme. Le 20 décembre 2022, le Parlement adopte une loi accroissant le pouvoir de réglementation du gouvernement sur la télévision, la radio et les sites d'information.

Les dispositions introduites par la loi martiale ont donc amené les institutions à fonctionner selon une logique non routinière, et la guerre à limiter l'opposition pro-russe. La réduction de la transparence, le contrôle de l'information et la limitation des débats parlementaires auraient pu nourrir des dynamiques néopatrimoniales. Le contraire s'est produit. Ces mesures restrictives ont accéléré le processus de réformes, notamment dans le domaine de la lutte anti-corruption⁴. L'octroi du statut de candidat à l'Union européenne en juin 2022 a déclenché une activité parlementaire particulièrement dense en 2022 et 2023 : plus de 1 700 projets de lois ont été examinés au cours de chacune de ces deux années. Par ailleurs, ces mesures ont eu pour effet de modifier l'économie politique du pays et de rendre le processus décisionnel beaucoup plus efficace. En effet, la centralisation du pouvoir et la limitation de l'activité parlementaire ont permis de contourner les pratiques de patronage d'acteurs politiques par des oligarques au sein de l'arène parlementaire, pratiques qui ont été avant 2022 à l'origine de nombreux blocages.

L'horizon européen, un effet levier pour les réformes

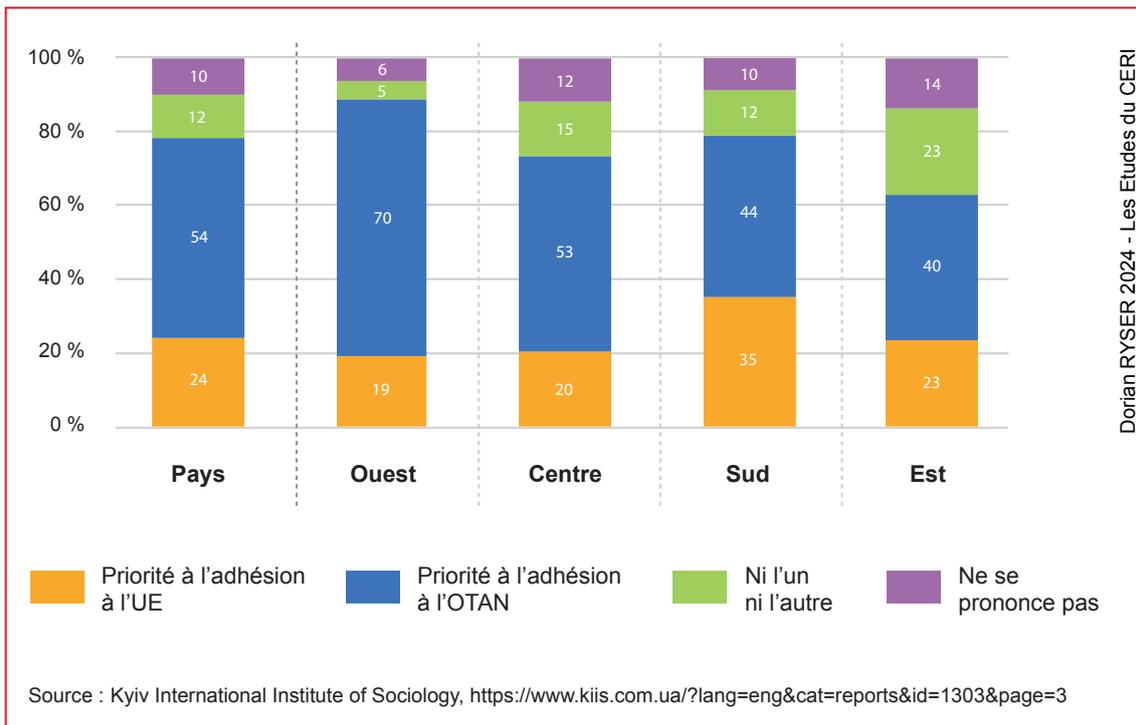
Lors de l'octroi à l'Ukraine du statut de pays candidat à l'UE, la Commission européenne a établi une liste de critères pour ouvrir les négociations d'adhésion. Ses recommandations portaient notamment sur des réformes substantielles dans le secteur judiciaire, comme la mise en place d'une procédure de sélection des juges de la Cour constitutionnelle, sur le renforcement de la lutte anti-corruption – en particulier à haut niveau, par la nomination d'un nouveau chef du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte anti-corruption et du Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) – et sur la mise en œuvre d'une loi anti-oligarchie tenant compte de l'avis de la commission de Venise, un organe consultatif du Conseil de l'Europe chargé de fournir des conseils juridiques aux Etats sur la conformité de leurs réglementations avec les normes de l'UE. La Commission européenne demandait également de revoir certaines législations, comme celles sur la lutte contre le blanchiment d'argent, la régulation des médias ou encore les minorités nationales.

² Margaryta Khvostova, « Résister et réformer : la démocratie ukrainienne après un an de guerre », European Council on Foreign Relations, 8 mars 2023, <https://ecfr.eu/paris/article/resister-et-reformer-la-democratie-ukrainienne-apres-un-an-de-guerre/>

³ Galyna Ostapovets, « Has Ukraine's news telethon impacted media freedom ? », *Institute for War & Peace Reporting*, 3 mai 2023, <https://iwpr.net/global-voices/has-ukraines-news-telethon-impacted-media-freedom>

⁴ Rapport de la Commission européenne, 16 juin 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-ukraines-application-membership-european-union_fr

Figure 6
Adhésion à l'UE ou à l'OTAN :
les priorités des Ukrainiens, octobre 2023



Les recommandations de la Commission européenne viennent compléter des avancées qui avaient déjà été faites avant l'invasion russe dans le secteur de la lutte anti-corruption, notamment dans le domaine de la désoligarchisation. Entre autres avancées législatives, une loi portant « sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique ou politique important dans la vie publique » avait été adoptée en novembre 2021. Cette loi, dont l'objectif est de limiter les outils mobilisés par les oligarques pour peser sur la vie politique, avait fait l'objet de nombreuses résistances au moment de son vote à la Verkhovna Rada. Elle prévoit la création d'un registre des oligarques, tenu par le CNSD, qui les répertorie à partir d'une liste de critères et leur interdit de financer les activités de partis politiques en Ukraine ou de prendre part aux appels d'offres dans le cadre de privatisations à grande échelle. Dès 2021, les oligarques visés par cette loi avaient adopté des stratégies de contournement pour ne pas être inscrits sur ce registre. Malgré son entrée en vigueur, la loi n'est pas appliquée. Le 19 septembre 2023 un arrêté gouvernemental suspendait sa mise en application en attendant l'avis de la commission de Venise sur certaines de ses modalités⁵.

Cependant, la guerre et le régime de la loi martiale permettent au pouvoir politique de continuer à œuvrer à la limitation de l'influence de ces oligarques sur l'Etat en prenant des mesures exceptionnelles contre certains d'entre eux. Ihor Kolomoïsky, qui avait mis en place un schéma de détournement de 5,5 milliards de dollars en près d'une décennie par le biais de la première banque du pays (PrivatBank) avant que celle-ci soit nationalisée,

⁵ Dmytro Mikhaïlov, « Le gouvernement a reporté le lancement du registre des oligarques jusqu'à la fin de la guerre » (en ukrainien), *Suspilne Media*, 22 septembre 2023, <https://suspilne.media/578363-urad-vidklav-zapusk-reestru-oligarhiv-do-zakincenna-vijni/>

ou encore Vadim Rabinovich, un ancien membre du parti Plateforme d'opposition - Pour la vie qui avait fui le pays en février 2022, sont déchus de leur nationalité ukrainienne. Viktor Medvedtchouk, déjà inculqué pour haute trahison en 2021, est arrêté en avril 2022, puis échangé avec 55 soldats russes contre 215 prisonniers militaires ukrainiens en septembre 2022. En novembre suivant, sur la base d'une loi portant sur « le transfert, l'expropriation ou la saisie de biens dans le cadre de la loi martiale ou de l'état d'urgence », les actifs de plusieurs grandes sociétés industrielles sont confisqués. Aujourd'hui biens militaires gérés par le ministère de la Défense⁶, ils devraient être restitués à leur propriétaire à la fin de la loi martiale ou leur être remboursés. Parmi ces sociétés se trouvent notamment UkrNafta et Ukrtratnafta, dont Ihor Kolomoïsky est l'un des principaux actionnaires. Le 1^{er} février, des perquisitions en lien avec une enquête sur des allégations d'évasion fiscale de ces sociétés sont menées par les services de sécurité et le Bureau de la sécurité économique au domicile de l'oligarque. Accusé de fraude et de blanchiment d'argent, il est placé en détention en septembre 2023.

La guerre donne ainsi au pouvoir la possibilité de renverser par la voie légale le rapport de force avec les principaux acteurs économiques ukrainiens, dont les stratégies de captation ont été à l'origine de la corruption systémique qui ravage le pays depuis le milieu des années 1990. Ces avancées sont considérées par les partenaires européens de l'Ukraine comme un excellent indicateur de la capacité de Kiev, malgré la guerre, à lutter contre la corruption. En effet, après 2014, plusieurs organismes créés en réponse aux demandes des bailleurs de fonds (Banque mondiale, Union européenne et Fonds monétaire international) s'étaient révélés inefficaces pour lutter contre la corruption, notamment en raison du manque de volonté politique et de coordination entre les institutions de lutte anti-corruption. Conformément aux recommandations de la Commission européenne, en juillet 2022 un nouveau procureur général est nommé au sein du parquet anti-corruption. 300 enquêtes sont menées au cours du second semestre 2022, tandis que le Bureau du procureur met en accusation 14 individus et amène 56 affaires pénales devant les tribunaux. La deuxième partie d'une vaste enquête incriminant des dirigeants de DTEK, la société énergétique appartenant à Rinat Akhmetov, et plusieurs membres de la Commission nationale de régulation de l'énergie et des services publics, est achevée début 2023⁷.

Une autre condition imposée par la Commission européenne est une réforme effective du secteur judiciaire. Afin de garantir leur intégrité et leur indépendance à l'égard du pouvoir politique, une loi sur le processus de sélection des juges de la Cour constitutionnelle est adoptée en décembre 2022. Deux instances structurelles du système judiciaire, le Haut Conseil de justice (HCJ) et la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ), dont le fonctionnement était suspendu depuis 2019, redeviennent opérationnelles. Avec l'appui d'un Conseil d'intégrité publique composé d'experts de la société civile et d'avocats⁸, huit nouveaux membres du HCJ sont nommés en janvier 2023 et la HCQJ se voit donner comme objectif de pourvoir plus de 2 000 postes judiciaires vacants, soit près de la moitié du système judiciaire ukrainien, et d'évaluer la qualification de près de 1 900 juges en exercice.

Les avancées dans la lutte anti-corruption sont portées par la volonté politique. Confronté à plusieurs scandales, notamment dans le secteur de la défense, le pouvoir a pris, malgré la guerre, des décisions fortes. En 2023, plusieurs hauts fonctionnaires sont démis de leurs

⁶ Mikhail Minakov, « War, de-oligarchization and the possibility of anti-patronal transformation in Ukraine », dans Balint Madlovics et Balint Magyar, *Ukraine's Patronal Democracy and the Russian Invasion*, Budapest, Central European University Press, 2023, pp. 141-165.

⁷ Mykhail Minakov, « Fighting corruption in wartime Ukraine », Wilson Center, 13 février 2023.

⁸ Alyona Getmanchuk et Olena Halushka, « Mapping the progress of Ukraine's EU-led reforms » *Euractiv*, 11 octobre 2023, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/mapping-the-progress-of-ukraines-eu-led-reforms/>

fonctions, comme le chef adjoint du bureau présidentiel, le ministre de la Défense, ainsi que plusieurs vice-ministres et gouverneurs régionaux. Le président de la Cour suprême est arrêté en avril pour un pot-de-vin présumé de 2,7 millions de dollars. Cette politique correspond aux attentes de la société ukrainienne : lors d'une enquête réalisée par le KIIS entre le 30 septembre et le 13 octobre 2023, en dehors de la guerre, la corruption venait en tête des préoccupations de 63 % des personnes interrogées, devant les salaires et les retraites.

Une société toujours unie dans l'effort de guerre et pour la démocratie

En 2023, la confiance envers le président, les forces armées ukrainiennes et les volontaires demeure très élevée, mais les affaires de corruption ont fragilisé le soutien au gouvernement et au Parlement : en octobre 2023, dans une enquête du KIIS, seulement 39 % faisaient encore confiance au premier, 21 % au second.

Le calendrier électoral prévoyait des élections législatives et présidentielles en 2024. Malgré les questionnements en termes de légitimité que pourraient soulever une absence de renouvellement du pouvoir politique et la baisse de confiance à l'égard des institutions, selon plusieurs sondages réalisés en 2023, plus de 70 % de la population soutiennent un report des élections à la fin du conflit. Plusieurs organisations de la société civile ont également alerté sur les risques que présenterait l'organisation d'un tel scrutin dans le contexte actuel de guerre. En raison des obstacles sécuritaires, des problèmes administratifs liés aux déplacements de la population et de la difficulté pour les citoyens ayant rejoint l'armée de participer à une campagne électorale, la tenue d'élections poserait, à leur avis, de graves questions en termes de légitimité pour les personnes et les organes élus, et elle pourrait à terme entraîner une déstabilisation de l'Etat⁹.

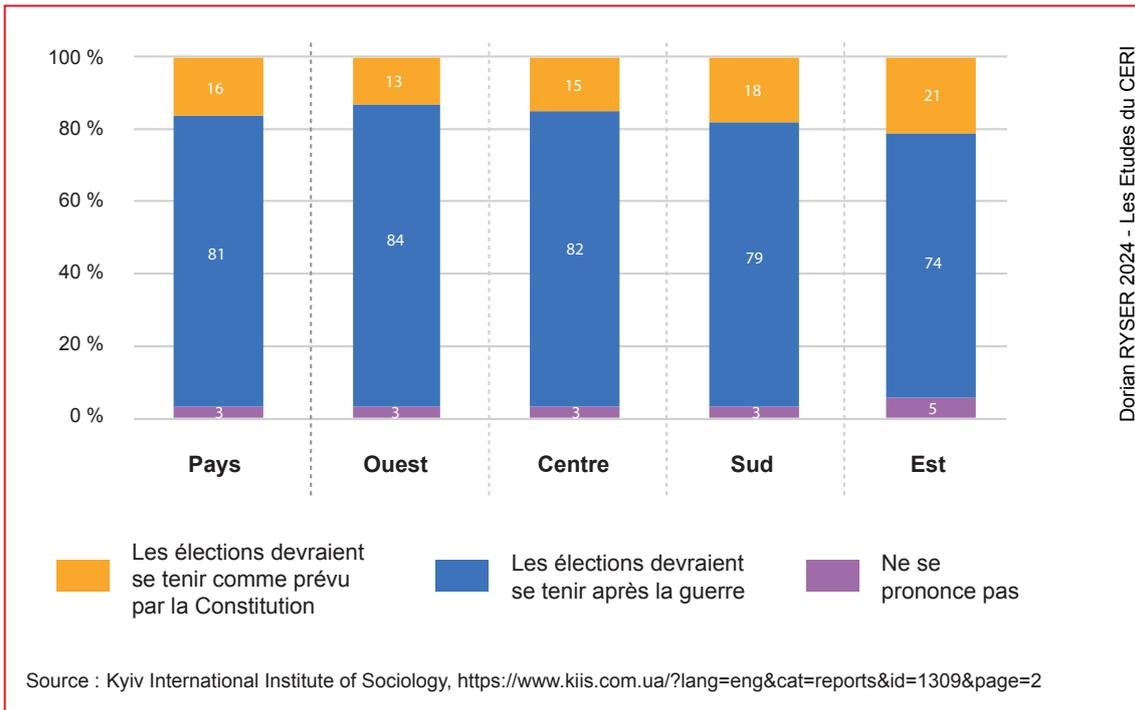
Si la société ukrainienne, qui s'est fortement mobilisée dans la résistance à l'invasion, en aidant ou en rejoignant directement les forces armées, se montre favorable à un report des élections, elle n'en reste pas moins attachée à la démocratie comme le prouvent plusieurs enquêtes du KIIS. En octobre 2023, 70 % des Ukrainiens se prononçaient, lorsque cela est nécessaire, pour la critique des autorités. Si la majorité était favorable à une limitation des droits et libertés en temps de guerre, seuls 7 % pensaient que ces restrictions se maintiendraient après le conflit, et pour la population ukrainienne, seule une issue victorieuse à la guerre est envisageable. Dans toutes les régions d'Ukraine, à l'exception de l'Est, plus de 80 % des personnes interrogées en mai 2023 se prononçaient contre des concessions territoriales, même si cela permettait d'obtenir une issue plus rapide à la guerre, et 88 % se déclaraient en faveur d'un système démocratique construit sur la base des normes de l'UE.

A la fin 2023, l'Ukraine a réussi à atteindre une grande partie des objectifs fixés par la Commission européenne en matière de réformes. Sur les sept objectifs fixés initialement, quatre ont été pleinement atteints. Malgré ces avancées, des progrès restent encore à faire dans les domaines de la lutte anti-corruption, du plan d'action contre l'oligarchie et de la réforme du cadre juridique pour les minorités nationales¹⁰. L'enjeu demeurera également de parvenir, malgré les nécessités de la loi martiale, à maintenir une certaine transparence de la gouvernance, de préserver l'autonomie des institutions par rapport au pouvoir politique et d'empêcher des formes de justice sélective dans la gestion des affaires de corruption.

⁹ James Rupert, « For Ukraine democracy : reforms now, elections when possible », United States Institute of Peace, 2 novembre 2023, <https://www.usip.org/publications/2023/11/ukraine-democracy-reforms-now-elections-when-possible>

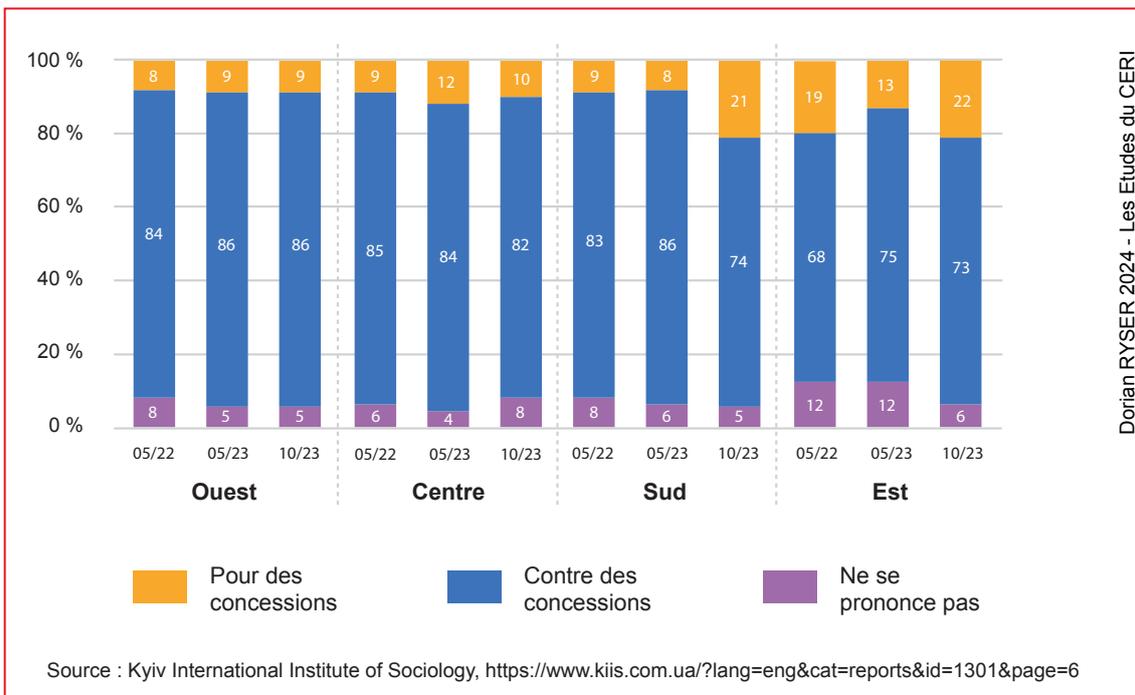
¹⁰ Rapport de la Commission européenne, 8 novembre 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en

Figure 7
Attitudes des Ukrainiens concernant la date des élections, octobre 2023



Dorian RYSER 2024 - Les Etudes du CERI

Figure 8
Attitudes des Ukrainiens concernant d'éventuelles concessions territoriales, mai 2022-octobre 2023



Dorian RYSER 2024 - Les Etudes du CERI

Pour citer ce chapitre : Anastasia Fomitchova, « L'Ukraine en temps de guerre : où en sont les réformes internes ? », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 273-274, février 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].