

LA GUERRE DANS LE DONBASS TROIS ANS APRÈS LES ACCORDS DE MINSK 2

[Mathieu Boulègue](#)

Comité d'études de Défense Nationale | « [Revue Défense Nationale](#) »

2018/4 N° 809 | pages 107 à 112

ISSN 2105-7508

ISBN 9782919639755

DOI 10.3917/rdna.809.0107

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-defense-nationale-2018-4-page-107.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Comité d'études de Défense Nationale.

© Comité d'études de Défense Nationale. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

La guerre dans le Donbass trois ans après les Accords de Minsk 2

Mathieu Boulègue | Chercheur associé au programme Russie et Eurasie de Chatham House – The Royal Institute of International Affairs, Londres.

La guerre dans le Donbass dure maintenant depuis près de quatre ans, au prix de plus de 10 000 morts. Signés à l'arrachée par l'Ukraine, la Russie, la France et l'Allemagne, et au prix de nombreux compromis de la part de Kiev, les Accords de Minsk 2 du 12 février 2015 sont aujourd'hui dans l'impasse la plus complète. Impasse militaire d'abord sur la ligne de front, le cessez-le-feu n'ayant jamais tenu. Impasse politique ensuite, Kiev et Moscou étant retranchés dans des interprétations divergentes quant à l'application des accords. À mesure que la guerre pourrait se transformer en « conflit gelé » aux portes de l'Europe, le présent article propose un bref état des lieux de la situation politique et sécuritaire entre l'Ukraine et la Russie.

Une guerre d'attrition interétatique non déclarée

Le long de la ligne de contact entre les positions ukrainiennes et séparatistes, une atmosphère de « ni paix, ni guerre » règne depuis février 2015.

Militairement parlant, la guerre dans le Donbass est avant tout une guerre d'attrition de basse intensité à mesure que le conflit s'enfoncé inexorablement dans une phase de conservation et de maintien en l'état. La fermeture de la saillie de Debalstve, juste après la signature des Accords de Minsk 2 en février 2015, a marqué 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. Depuis, et principalement en 2016, on a pu observer la conduite de multiples opérations offensives de « grignotage » de la ligne de front, aussi bien du côté ukrainien que du côté séparatiste, visant à récupérer quelques centimètres carrés de terrain le long des positions les plus stratégiques. Cette phase tactique du conflit a été stoppée net par la « bataille d'Avdiivka » (28 janvier-5 février 2017), au cours de laquelle les forces séparatistes ont tenté, en vain, de prendre le contrôle de la localité d'Avdiivka – dont l'usine de charbon et le nœud ferroviaire dans la région de Donetsk en font un point d'appui logistique important.

Le conflit dans le Donbass peut également être décrit comme une « vieille » guerre de position, de tranchées et donc d'usure. Afin de répondre à l'impératif tactique de maintenir une tension militaire contrôlée ⁽¹⁾ et calibrée le long de la ligne

(1) Cette tension militaire contrôlée permet aux deux parties d'éviter le « gel » du conflit et ainsi d'empêcher les avancées diplomatiques ainsi que le retrait effectif des armes lourdes et des troupes le long de la ligne de contact.

de contact, les forces ukrainiennes et séparatistes se livrent quasi quotidiennement à des provocations routinières – sous la forme de tirs au fusil automatique et de tirs d'artillerie ciblés et non ciblés – concentrées sur des points de passage du front clairement identifiés dans les trois secteurs de la ligne de front (Donetsk, Lougansk et Marioupol). Cet état de fait implique le maintien d'une certaine fluidité, toutefois sans escalade majeure de la violence, le long de la ligne de contact.

Enfin, la guerre dans le Donbass est une guerre interétatique non-déclarée. En effet, Moscou a une pleine responsabilité dans la continuation des hostilités et l'instrumentalisation des territoires séparatistes. Ainsi, le Kremlin se targue d'une « réfutabilité plausible » quant à la présence de ses troupes sur le territoire du Donbass occupé – ce qui implique que la Russie ne soit considérée ni comme un agresseur direct ni comme partie au conflit. Dans ce cadre, la Russie dispose du monopole de la gradation de la violence et des hostilités (escalation dominante).

Face à cette inextricable situation, l'OSCE, dont la Mission spéciale est en charge du suivi de l'application du cessez-le-feu et du retrait des armes lourdes et des troupes, reste 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.

Les « Républiques populaires » séparatistes, entre prédation économique et illusion de contrôle

Le territoire du Donbass séparatiste, composé des deux « Républiques populaires » de Donetsk (RPD) et de Lougansk (RPL), est une zone tampon militairement instable et volontairement maintenue en l'état.

Les proto-entités séparatistes sont organisées sous la forme d'un système mafieux basé sur la prédation des ressources existantes, la captation des subsides de Moscou (qui représentent près des deux tiers des budgets des territoires), la nationalisation forcée et l'exploitation des entreprises locales, les trafics illégaux, les réseaux de corruption et de taxation, etc. Cette situation est le corollaire d'une paupérisation massive du Donbass, qui ne survit que grâce au développement de cette économie de guerre. Une accélération de la violence interne est observée entre les « seigneurs de guerre » et les forces « officielles », qui n'ont pas les moyens militaires suffisants pour reprendre le contrôle de ces bastions criminels. À cela s'ajoutent la déliquescence institutionnelle et l'impossibilité de créer des structures proto-étatiques viables. C'est dans ce cadre qu'intervient, par exemple, la démission, le 24 novembre 2017, du « président » de la RPL, Igor Plotnitski. Ce dernier ne disposait que d'un contrôle partiel sur les forces sécuritaires locales et était en conflit ouvert avec le « ministre » de l'Intérieur et chef de la police Igor Kornet pour le contrôle des flux illégaux de charbon en transit dans la région. Plotnitski a depuis été remplacé par l'ancien « ministre » de la sécurité d'État Leonid Pasechnik.



En ce sens, il serait erroné de penser que la Russie contrôle l'intégralité de la vie politique et sécuritaire au sein des entités séparatistes. En effet, trop d'interventions directes de la part du Kremlin reviendraient à lever le voile sur la stratégie de « réfutabilité plausible » quant à la présence russe. Si Moscou supervise les processus politiques internes, les relations entre les bataillons et entre les politiques locaux sont relativement peu contrôlées par Moscou et laissées à la discrétion des « autorités » locales. Cependant, les forces séparatistes étant incapables d'obtenir le monopole de la violence physique « légitime » au sein des « Républiques », des unités du renseignement militaire (GRU) et des services de sécurité (FSB) russes y mènent régulièrement des opérations de mise au pas des bataillons rebelles ainsi que des assassinats ciblés et autres opérations de « nettoyage » dans les rangs des troupes séparatistes.

Enfin, face à la déliquescence sécuritaire des territoires séparatistes, Moscou opère depuis fin 2016 une phase dans la consolidation institutionnelle et économique du Donbass à la place du contrôle politique et financier direct. Cette phase est organisée autour de trois impératifs : le maintien des institutions locales, la recherche de financements internes tout en conservant la charge financière des territoires à mesure que Kiev s'en désengage (fourniture de gaz et d'électricité, aides

sociales, etc.) et la « passeportisation » des résidents des entités séparatistes (afin de rendre leur éventuelle ré-assimilation à l'Ukraine encore plus complexe). Il s'agit d'une forme de transfert de dépendance d'un État à un autre sans que ce dernier en ait la charge juridique ou formelle, phénomène que l'on peut observer en Ossétie du Sud depuis 2008.

Les Accords de Minsk 2, désormais inutiles... donc indispensables

Si la guerre dans le Donbass est en phase de glaciation, le processus de règlement du conflit, incarné par les Accords de Minsk 2, l'est encore plus.

Les Accords de Minsk 2 sont avant tout un accord de cessez-le-feu qui ne peut se substituer à un accord de paix ou de règlement du conflit. Le cessez-le-feu étant impossible à maintenir depuis maintenant trois ans, les Accords de Minsk 2 apparaissent par conséquent inutiles et pour autant indispensables. L'espoir d'un déblocage est faible 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 que les deux acteurs font de ce que doit être la séquence d'application des accords : clauses militaires d'abord pour Kiev (respect entier du cessez-le-feu, retrait des troupes et des armes lourdes, échanges de prisonniers, etc.) ; clauses politiques en premier pour Moscou (élections locales, amnistie des séparatistes et « statut spécial »). Au final, les Accords de Minsk 2 sont devenus un outil de contestation, Kiev et Moscou s'en servant comme d'un mécanisme de pression sur la communauté internationale.

Il faut dire que les accords proposent une vision très déterministe du conflit, comme si la stabilisation du volet politique pouvait apporter mécaniquement une stabilisation de la situation de sécurité dans le Donbass séparatiste, et vice versa. Sur le papier, les jalons posés par Minsk 2 impliquent que la souveraineté étatique de l'Ukraine soit conditionnée par l'application des clauses politiques de l'Accord et par conséquent négociable selon les efforts fournis en ce sens par Kiev. Cet état de fait renforce la position russe, notamment sa volonté de faire appliquer sa propre interprétation des accords par l'Ukraine tout en lui faisant porter la responsabilité des échecs diplomatiques successifs.

Afin de faire avancer la diplomatie, les chancelleries occidentales se sont épuisées à proposer, depuis 2015, des tentatives de séquençages alternatifs et de mise en œuvre des accords – sans succès. On peut par exemple rappeler le « plan Morel », proposé par la France en octobre 2015, la « formule Steinmeier » allemande de février 2016 (qui envisageait l'organisation d'élections dans le Donbass le plus rapidement possible) ou encore le « plan Ayrault » d'octobre 2016 et la création de « zones pilotes » de retrait prioritaire des troupes et des armes. Autant de « non-solutions » apportées tous les six mois afin de tenter de faire avancer les négociations. C'est dans ce contexte que la diplomatie américaine rentre en jeu.

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. Une courroie diplomatique parallèle a été créée en avril 2015 entre la sous-secrétaire d'État américaine Victoria Nuland et le vice-ministre russe des Affaires étrangères Grigory Karasin, remplacé début 2016 par Vladislav Sourkov, idéologue du Kremlin et proche du président Poutine. Sous la présidence Trump, c'est l'envoyé spécial Kurt Volker qui œuvre depuis juillet 2017 à discuter en direct avec son homologue russe. Un format officieux qui prend de plus en plus préséance sur les négociations officielles.

Kiev et Moscou : deux visions opposées de l'avenir du conflit

De par l'impossible application des Accords de Minsk 2, Kiev et Moscou se sont récemment positionnés autour de deux projets irréconciliables, reflet de deux visions opposées de l'avenir du conflit et des territoires séparatistes.

À partir de septembre 2017, l'approche russe s'est concentrée principalement sur la création d'une opération de maintien de la paix armée sous mandat ONU dans le Donbass afin d'accélérer le règlement du conflit et ainsi tenter de « rendre » le contrôle effectif des territoires à l'Ukraine. Rendre le contrôle effectif du Donbass à l'Ukraine reviendrait à offrir un « cadeau empoisonné » à Kiev, dans la continuité de la stratégie russe de déstabilisation de l'Ukraine. En effet, les territoires séparatistes sont de plus en plus considérés, tant à Kiev qu'à Moscou, comme un « poids mort » dont personne ne souhaite récupérer la charge économique, politique et sécuritaire intégrale.

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 détacher des entités séparatistes serait né du fait que leur maintien est devenu contre-productif.

En cela, la proposition russe est un piège pour l'Ukraine – d'autant plus que l'idée d'une telle mission avait été proposée par Kiev en mai 2015. En tout état de cause, le contenu, la taille et le mandat exacts de la mission sont autant de sources de querelles supplémentaires entre l'Ukraine et la Russie.

À Kiev, du moins au sein de la Rada (Conseil suprême) et de la classe politique, le pays est, sur le sujet, divisé en trois grands courants : les « jusqu'aux-boutistes », favorables à une solution militaire, les désillusionnés, souhaitant une « capitulation molle » et résignée, et les « positivistes », proposant l'isolement du Donbass. Ce sont ces derniers qui ont pris le dessus en Ukraine en 2017 : leur projet, prenant la forme d'une loi de « désoccupation » du Donbass, implique un gel légal du conflit et la création de « frontières étanches » entre l'Ukraine et les « Républiques ». La loi a été présentée en première lecture à la Rada en octobre

2017 puis acceptée en seconde lecture le 18 janvier 2018, au prix de nombreux amendements. Elle désigne ouvertement la Russie comme agresseur et occupant illégalement le territoire du Donbass. Le but de la loi est de transférer la responsabilité et la charge des territoires directement à Moscou, du moins temporairement, sans forcément chercher à les réintégrer sur le moyen terme. Une défaite tactique vue de Moscou, qui n'a aucun intérêt à obtenir indéfiniment la charge du poids mort du Donbass.

Enfin, faute d'entrain actuel de la part de la France ou de l'Allemagne, la diplomatie américaine s'attache depuis plusieurs mois à trouver un terrain d'entente acceptable entre Kiev et Moscou quant à la mise en place de la mission de maintien de la paix. L'approche américaine consisterait à « sauver la face » de Moscou en lui proposant une mission « acceptable » visant ultimement à assurer le transfert effectif de la charge des territoires séparatistes à l'Ukraine.

Avec la décision sur la vente d'armes américaines létales à l'Ukraine en décembre 2017 et la récente loi ukrainienne sur la « désoccupation », Moscou vient de subir deux revers tactiques. 2018 sera par conséquent une année charnière pour l'avenir du conflit dans le Donbass, la réponse du Kremlin à ces deux contretemps étant de ce point de vue un paramètre-clef.

Près de quatre ans après le début du conflit en Ukraine et face aux inextricables blocages des Accords de Minsk 2, le seul point commun entre les approches russes et ukrainiennes est le constat de plus en plus clair que le Donbass séparatiste est aujourd'hui devenu un poids mort. De l'Ukraine ou de la Russie, celui qui héritera de la charge formelle et juridique des territoires aura perdu la guerre. Le règlement du conflit représenterait donc une victoire pyrrhique inversée. La Russie ayant bien l'intention de rendre le coût de la réintégration et de la réhabilitation intolérable pour Kiev, ainsi va le prix de la pacification et de la réappropriation des territoires. *Vae victoribus* donc. ♦

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Mathieu Boulègue : « Putin's plan for a Ukraine UN force is a poison pill », *Newsweek*, 17 octobre 2017.
Mathieu Boulègue : « Les perspectives politiques et militaires des Accords de Minsk 2 », *Notes de la FRS*, Fondation pour la recherche stratégique, n° 10/2016, 3 mai 2016.
Chatham House : *The Struggle for Ukraine* ; Chatham House Report, Russia and Eurasia Programme, 18 octobre 2017.
Gustav Gressel et Fredrik Wesslau : *The great unravelling: four doomsday scenarios for Europe's Russia policy* ; European Council on Foreign Relations, juin 2017.
International Crisis Group : « Can Peacekeepers Break the Deadlock in Ukraine? », *ICG Report 246*, Europe & Central Asia, 15 décembre 2017.