



UKRAINE : CONFLIT DANS LA REGION DU DONBAS UNE GEOPOLITIQUE GUERRIERE PRENANT EN OTAGE LES CIVILS

MESSAGES CLÉS

Violences, violations des droits de l'homme et souffrances durables des populations civiles

Les populations vivant le long de la ligne de contact qui divise l'Ukraine et les zones séparatistes, ainsi que les communautés des zones non contrôlées par le gouvernement sont prises en otage dans un conflit prolongé. Particulièrement vulnérables sont les personnes âgées, les pauvres, les personnes déplacées et les personnes handicapées tant leur dépendance humanitaire est totale pour répondre aux besoins les plus vitaux. Ce conflit laisse place aux violations des droits de l'homme en toute impunité, à l'insécurité et absence de perspectives au creux d'une détérioration économique et sociale et de divisions politiques profondes. Depuis 2014, la guerre dans la région du Donbas porte un lourd fardeau de morts, de blessés, de déplacements de civils, de destructions et de traumatismes. Alors que le conflit se poursuit, la population du Donbas est plus que jamais isolée du reste du pays et subit une discrimination et une stigmatisation inutiles de la part des autorités ukrainiennes.

L'impunité et la faiblesse de la gouvernance politique dans l'ensemble de la région affaiblissent les chances d'un dialogue constructif entre les parties au conflit

Des deux côtés de la ligne de front, les Ukrainiens perdent confiance dans l'autorité et la légitimité des institutions de l'État. Kiev a miné la cohésion nationale ukrainienne par des politiques linguistiques discriminatoires et des tentatives arbitraires et erratiques de freiner le crime organisé et les activités « terroristes » dans l'Est. La corruption générale et systémique est symptomatique de la fragilité et l'impunité de l'État – et ne se limitent pas aux zones séparatistes et à ses leaders – réduisant un retour à la stabilité et une réconciliation nationale. Les besoins en matière de développement, de reconstruction et de justice et les violations généralisées des droits de l'homme, s'ils portent le trait d'un mouvement séparatiste armé, constituent d'abord un échec pour le gouvernement ukrainien. Et conduisent à un sous-développement régional, au dysfonctionnement des infrastructures publiques, à l'absence de gouvernance, et un manque d'engagement significatif et non propagandiste de la part des élites politiques.

Les tensions géopolitiques avec la Fédération de Russie nuisent à faire de la paix au Donbas une priorité

L'identité nationale post-soviétique de l'Ukraine a rendu sa lutte pour l'indépendance et l'autodétermination ténue et vulnérable à l'influence socio-économique et géopolitique russe, avec des implications durables pour les civils. La faible gouvernance et responsabilité politique en Ukraine réduisent sa capacité à atténuer la domination de son voisin – en particulier à la lumière de l'annexion de la Crimée – pour favoriser une unité nationale, rétablir la légitimité dans toutes les régions du pays et recouvrer sa souveraineté sur le Donbas. La mise en œuvre chancelante des accords de Minsk - dont une grande partie va à l'encontre des intérêts nationaux de l'Ukraine – reste le pivot politique d'un soutien continu de l'Union Européenne et des États-Unis à l'Ukraine, en miroir de leurs relations et tensions multiples avec la Fédération de Russie. Bien que les États-Unis ne fassent pas partie du format Normandie, son influence sur les choix et processus politiques de l'Ukraine, ainsi qu'une diplomatie bilatérale avec Moscou aux agendas complexes incluant entre autres des contextes comme la Syrie ou la Libye et des pressions par un arsenal de sanctions, fragilisent aussi de surcroît la volonté de résolution et de paix au Donbas.

Le conflit dans le Donbas éclaire les limites d'une action humanitaire impartiale et indépendante, des négociations pour l'accès aux victimes, mais aussi de politiques opérationnelles multiformes et sur la base de la « localisation »

Les opérations humanitaires dans l'est et principalement en zone séparatiste de l'Ukraine subissent d'importantes pressions de la part des acteurs politiques. Les organisations peinent à combler le fossé entre les besoins essentiels et leur capacité d'intervention, les forçant plus à sous-traiter les actions à des partenaires locaux que d'accompagner une reconstruction visionnaire. Dans le cadre des négociations humanitaires, le risque d'instrumentalisation de l'aide humanitaire, et d'amalgames avec les opérations politiques, militaires et de secours, sont élevés, ceci dans un « espace

humanitaire restreint ». Les ONGs doivent composer avec des agendas géopolitiques défavorables et des obstacles bureaucratiques imposés par les autorités aux organisations d'aide; le discours « antiterroriste » allant à l'encontre des principes et des priorités humanitaires aggravé par la fragmentation des acteurs politiques sont autant de freins à l'action humanitaire. Dans un contexte à si fortes limitations opérationnelles, l'interconnexion et l'interdépendance des liens humanitaire-développement mais aussi élargies à la sécurité et la paix, et l'absence d'un partenariat équilibré entre international et local, portent le risque à long terme d'exacerber les fissures existantes dans la société, et plus largement dans un pays traumatisé et divisé.

SOMMAIRE

Au cours de sept ans de conflit armé, alimenté et soutenu par des priorités politiques locales et régionales, la région du Donbas a connu des assassinats et des violences contre les civils, la pratique de la torture, le déplacement de populations vulnérables et des conséquences négatives économiques et sociales profondes.

Aujourd'hui, une confluence de facteurs continue d'alimenter le conflit dans l'est de l'Ukraine. Déclenché par les protestations à Kiev, la rupture entre le gouvernement ukrainien post-Maidan et les élites locales dans le Donbas à travers des aspirations d'indépendance et d'autodétermination, a souligné le schisme croissant entre ambitions locales et nationales de soutien au nouveau régime ukrainien. Alors que les clans, les seigneurs de guerre et les oligarques de l'Ukraine luttent pour préserver et accroître leurs gains financiers et une influence politique, les autorités russes ont visé à déstabiliser les autorités ukrainiennes de Kiev, à tropisme occidental, et à revigorer la rivalité géopolitique persistante entre la Russie et l'Occident.

Ces dynamiques géostratégiques ont eu de graves conséquences locales pour la région du Donbas. Les populations vivant le long de la ligne de contact qui divise l'Ukraine et les zones séparatistes, ainsi que les communautés des zones non contrôlées par le gouvernement sont prises en otage dans un conflit prolongé. Particulièrement vulnérables sont les personnes âgées, les pauvres, les personnes déplacées et les personnes handicapées tant leur dépendance humanitaire est totale pour répondre aux besoins les plus vitaux. Ce conflit laisse place aux violations des droits de l'homme en toute impunité, à l'insécurité et absence de perspectives au creux d'une détérioration économique et sociale et de divisions politiques profondes. La question de l'allégeance de part et d'autre aggrave la tension quotidienne des civils. Après des années de guerre, le ressentiment et le désir de vengeance, mêlés à une forte attente de réparation des deux côtés de la ligne de contact, réduisent les perspectives de réconciliation, de paix et de réintégration du Donbas. La violence a enfin fortement aggravé un pays déjà fragile économiquement, mais aussi les relations sociales et politiques entre l'Ukraine et la Russie.

Quelles sont les motivations des acteurs à voir conflit se poursuivre ? Comment la politique internationale et les priorités nationales et locales, dans un but d'affirmer une indépendance nationaliste à tout prix, ont-elles contribué à créer et geler le conflit au détriment de la protection des populations civiles ? Comment les espoirs de paix et de développement des communautés locales du Donbas se sont-ils éteints au fil du temps ? Pourquoi demeure un décalage profond entre la rhétorique géopolitique et les réalités de terrain ? Quelles avenues pourraient exister en faveur de la réconciliation et de l'unité d'un territoire au milieu de divisions et revendications violentes ?

Ce rapport explore entre autres ces questions et offre des réflexions fondées sur plus de 250 entretiens réalisés lors de deux visites sur le terrain en Ukraine et une visite en Russie entre novembre 2019 et janvier 2020. Il s'appuie également sur une analyse documentée de la recherche sur le contexte pour compléter les constatations et l'analyse de ces entretiens et consultations. Ce rapport est divisé en quatre chapitres distincts.

Le **Chapitre 1, « Origines et moteurs du conflit dans le Donbas »**, présente un bref aperçu historique du conflit, à partir des manifestations de Maidan qui ont éclaté à la fin de 2013 et retrace l'évolution de la situation en quatre phases jusqu'à aujourd'hui. Il se penche sur la dynamique des conflits, les intérêts politiques et les discours contradictoires qui nourrissent les tensions et les violences. Le **Chapitre 2, « Le coût du conflit pour les civils »**, illustre et compare les nombreuses conséquences humanitaires du conflit et les entorses aux droits de l'homme à l'encontre des populations civiles, tant dans les zones du Donbas contrôlées par le gouvernement que dans les zones non contrôlées et aux mains des leaders séparatistes. Le **Chapitre 3, « La négociation humanitaire et l'approche multidimensionnelle dite « Nexus »** examine les défis opérationnels et politiques auxquels sont confrontées les organisations humanitaires lorsqu'elles naviguent dans et autour de la « ligne de contact ». ceux-ci sont particulièrement aigus dans les zones

séparatistes, les restrictions et les dilemmes particuliers liés à la négociation en faveur de l'accès humanitaire et le recours aux organisations locales dans un contexte de fortes restrictions politiques, sécuritaires et opérationnelles exacerbant les difficultés. Le **Chapitre 4, « Perspectives sur le sort du Donbas »**, examine les scénarios d'intégration et les perspectives de réconciliation et de paix au fur et à mesure de la mise en œuvre des accords de Minsk et du dialogue international construit par le « format de Normandie ».

Le rapport explore à la fois les dynamiques nationales, régionales et internationales clés qui alimentent la mobilisation séparatiste en cours dans la région et dans le contexte plus large du conflit entre l'Ukraine et la Russie. La première est la cristallisation de l'identité « Donbas ». Il est rapidement devenu évident que, dès lors que l'action armée et l'influence séparatiste ont commencé à s'étendre dans la région, les autorités ukrainiennes se sont focalisées sur une politique isolationniste. Bien que le confinement de ces zones dites « tenues par des rebelles » ait apporté des avantages militaires immédiats aux forces ukrainiennes, cette marginalisation d'une partie significative de sa population et cette hostilité ont contribué à accroître d'un côté le soutien populaire local aux régimes séparatistes et de l'autre à l'Ukraine, et par conséquent à une fracture – y compris sur la possibilité de réintégration pacifique – à long terme.

Deuxièmement, des décennies de détérioration socioéconomique dans les « oblasts » de Lougansk et de Donetsk ont été et restent des vecteurs pour alimenter le conflit. La région a connu d'importantes transformations sociales et politiques depuis l'origine du conflit. Alors que les populations locales fuient au milieu de l'escalade des hostilités, s'ensuit pour la région un exode d'une grande partie de sa classe intellectuelle et moyenne, ainsi que des communautés favorables à un pays unifié. En leur absence, l'afflux de populations des villes et banlieues industrielles voisines, ainsi que de personnes déplacées, vers le Donbas, a créé un tissu social communautaire appauvri, constitué surtout de personnes vulnérables et plus dépendantes à l'aide sociale et ressources financières fournies par les différentes autorités, celles-ci étant elles-mêmes fortement dépendante d'un investissement russe large et continu. La région du Donbas dans son ensemble a connu un déclin économique important dû à un manque d'investissements financiers et socio-politiques adaptés, déclin qui s'est fortement accentué depuis 2014. La guerre et l'insécurité liée à la perpétuation du conflit a profité aux seigneurs de guerre et à l'élite séparatiste, qui ont généré des revenus par le pillage, la contrebande, la recherche de loyers et l'exploitation des sanctions et des blocages commerciaux dans les républiques séparatistes.

Dans la ligne de contact et surtout dans les zones séparatistes, les civils ont subi des bombardements, la destruction de leurs habitats et leurs biens, de leurs quartiers et villes, et subissent le coût de sanctions économiques, du blocus et la stigmatisation par les médias ukrainiens. À ce préjudice s'ajoute le sentiment que les autorités russes ne se sont pas vraiment investies dans la protection et le soutien aux populations du Donbas par une intégration formelle, en aucun point comparable à la « ré-intégration » de la Crimée. Les populations se sont rendu compte que leur région était instrumentalisée non pas au bénéfice d'une solution durable pour sortir de la crise mais plutôt sacrifiée à des intérêts et joutes politiques nationales et internationales.

Troisièmement, il est important de noter que le conflit dans le Donbas est enraciné dans les politiques de la fin des années 1980 lors du démantèlement de l'URSS et de la fracturation de régions en républiques indépendantes. Comprendre que la Russie et son Président Poutine évoquent toujours « une perte de territoires » est essentiel pour déchiffrer la réflexion et la stratégie du Kremlin en ce qui concerne le Donbas. La région représente une « zone tampon », dans l'ambition que l'annexion de la Crimée à terme devienne pour l'Occident un « fait accompli ». Nombre de personnes interrogées en Russie pensent que l'Ukraine demeure historiquement et à jamais liée à ses racines russes. Par conséquent, les autorités russes considèrent favorablement les mouvements séparatistes comme des occasions de contrôler les gouvernements des anciennes républiques de l'URSS, les soutenant matériellement et militairement si besoin et à des degrés divers, y compris par l'intermédiaire de « volontaires armés » indépendants pour appuyer un mouvement séparatiste. Finalement, le conflit dans le Donbas mais aussi le peu de traitement adéquat de la région et de sa population par les autorités ukrainiennes ont involontairement déclenché un approfondissement du sentiment pro-russe, ainsi qu'une consolidation de l'influence russe dans la zone et le renforcement de l'identité propre du Donbas en Ukraine.

Cette analyse contextuelle met en lumière les réalités de communautés aux prises avec le conflit entourant la « ligne de contact », vivant dans les zones contrôlées par le gouvernement et les séparatistes, explorant les conséquences humanitaires, les violations systémiques des droits de l'homme, en particulier l'impunité et l'absence de justice dans l'ensemble de la région.

Il propose également des réflexions sur les efforts des organisations humanitaires pour négocier l'accès dans l'espace opérationnel très restreint des régions séparatistes, avec l'espoir de mener des opérations humanitaires adaptées et de faciliter à la fois (1) l'accès des organisations humanitaires aux populations civiles et (2) l'accès des communautés à des services essentiels fonctionnels dont elles ont besoin au milieu d'obstacles politiques, bureaucratiques et sécuritaires. Les organisations humanitaires internationales présentes travaillent dans un environnement contraint, opaque et imprévisible ce qui limite une aide substantielle aux populations de l'est de l'Ukraine. Au fil du temps, et sous la pression constante à la fois des autorités de Kiev et séparatistes, de l'insécurité persistante due à la guerre et des défis pour négocier une aide humanitaire indépendante et neutre, nombre d'ONGs internationales ont quitté le Donbas, laissant les ONG locales gérer des programmes d'assistance, dans une fenêtre étroite et avec peu de moyens financiers directs. Le manque d'accès, la restriction des déplacements, la limitation des évaluations appropriées des besoins et la sensibilité à la collecte de données et à la communication publique ont des répercussions négatives sur la qualité, la prestation et l'efficacité de l'action humanitaire.

Alors que le présent rapport examine la question, les négociations avec le gouvernement ukrainien sur la présence et la mobilité des acteurs humanitaires ont été positives ces dernières années. Toutefois, les autorités n'ont pas adopté une position constructive pour assurer l'accès et la qualité de fonctionnement des services publics, en particulier pour les civils vivant dans les régions « séparatistes », contrôlant au contraire étroitement les mouvements de personnes et des matériels à l'intérieur et à l'extérieur des zones séparatistes. Pendant ce temps, les autorités séparatistes ont généralement fait preuve de méfiance et d'obstruction à l'égard des programmes humanitaires internationaux dans les territoires sous leur contrôle, évinçant la plupart des organismes tout en privilégiant un nombre limité d'ONGs approuvées localement. Ces dynamiques ajoutent aux difficultés quotidiennes sur le terrain pour les communautés, où la politique polarisée du conflit armé fait en sorte que la population vivant le long de la ligne de contact et dans les zones séparatistes en particulier, soit marginalisée voire laissée pour compte. Ces difficultés d'accès mettent également en lumière les réalités opérationnelles complexes pour répondre à des besoins multiples, mais aussi la dépendance et la négociation avec les ONG locales dans des situations où l'action humanitaire a été progressivement politisée et où l'espace opérationnel est rétréci.

La mise en œuvre chancelante des accords de Minsk - dont une grande partie va à l'encontre des intérêts nationaux de l'Ukraine – reste le pivot politique d'un soutien continu de l'Union Européenne et des États-Unis à l'Ukraine, en miroir de leurs relations et des tensions globales avec la Fédération de Russie. Bien que les États-Unis ne fassent pas partie du format Normandie, son influence sur les choix et les processus politiques de l'Ukraine, ainsi qu'une diplomatie bilatérale avec Moscou aux agendas complexes incluant entre autres des contextes comme la Syrie ou la Libye et des pressions par un arsenal de sanctions, fragilisent aussi la volonté de résolution et de paix au Donbas.

Avec la chute des prix de l'énergie, les sanctions ainsi que le soutien militaire et économique de réformes de l'UE et des États-Unis à l'Ukraine, l'Occident cherche à consolider une approche dans une région où le coût politique et économique est décrit avant tout comme l'unique fruit de la déstabilisation russe. Le défi de l'Ukraine consistera toujours à maintenir le soutien des partenaires de l'UE et des États-Unis tout en trouvant un équilibre entre les priorités géopolitiques, la politique interne et les attentes d'audiences variées, divisées et pouvant porter de la violence. Au risque malheureusement peut-être de sacrifier la frange de sa population la plus pauvre et la plus vulnérable comme celle du Donbas par exemple.

RECOMMANDATIONS POUR ASSURER LA DIGNITE ET LA PROTECTION DES POPULATIONS CIVILES DE LA REGION DU DONBAS

Aux autorités ukrainiennes

1. Assurer le respect du droit international humanitaire et des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la conduite des hostilités, le traitement des détenus, la préservation des infrastructures publiques et la fin de l'impunité;
2. Lever les restrictions économiques et sociales imposées à tous les citoyens ukrainiens, en particulier ceux qui vivent dans les zones séparatistes;
3. Faciliter le déplacement de l'ensemble des populations, faciliter les procédures de franchissement des points de contrôle entre les zones, créer des points de passage supplémentaires et rétablir le transport ferroviaire vers les zones séparatistes;
4. Démilitariser la ligne de contact et poursuivre les efforts de déminage;
5. Mettre fin à toute loi envers les populations (et en particulier les communautés russophones) visant à stigmatiser, limiter les droits démocratiques ou isoler les civils ;
6. Prévenir les actions de propagande dans les médias à l'encontre de la population et faciliter la liberté des médias et une couverture objective des événements et réalités sur le terrain ;
7. S'engager dans une série d'investissements massifs en faveur des infrastructures publiques pour la région, en particulier dans les secteurs de la santé, l'éducation, les transports, l'énergie, la préservation et la protection de l'environnement et la conservation des ressources naturelles;
8. Soutenir des programmes de recherche sur l'impact environnemental actuel;
9. Concevoir des politiques encourageant le soutien et le retour des jeunes dans la région (y compris envers les universités, les opportunités économiques et d'emplois);
10. Engager un dialogue bilatéral avec les autorités séparatistes en vue de résoudre le conflit;
11. Rebâtir de nouvelles relations politiques et diplomatiques avec la Fédération de Russie.

Au leadership séparatiste de Donetsk et Lougansk

1. Assurer le respect du droit international humanitaire et des populations civiles, en particulier en ce qui concerne la conduite des hostilités, le traitement des détenus, la préservation des infrastructures publiques et la fin de l'impunité;
2. Faciliter le déplacement de l'ensemble de la population, faciliter les procédures de franchissement des points de contrôle entre les zones, créer des points de passage supplémentaires et contribuer au rétablissement du transport ferroviaire;
3. Permettre la mise en place d'évaluations indépendantes sur les besoins des populations civiles, et des programmes d'aide humanitaire, de reconstruction et de développement adaptés dans les zones séparatistes;
4. Soutenir une présence équilibrée et diversifiée d'acteurs humanitaires internationaux et locaux, ainsi que les activités de protection et de rétablissement et de développement précoces;
5. Démilitariser la ligne de contact et faciliter les efforts de déminage;
6. Engager un dialogue bilatéral avec les autorités ukrainiennes en vue de résoudre le conflit.

À la Fédération de Russie

1. Promouvoir la mise en œuvre d'enquêtes dans les zones contrôlées par les séparatistes afin de lutter contre les violations des droits de la personne et de démontrer que des mesures importantes sont prises pour lutter contre l'impunité;
2. Appuyer un processus de désarmement dans les zones contrôlées par les séparatistes, en partenariat avec les autorités ukrainiennes et séparatistes;
3. Promouvoir la réforme des accords de Minsk afin de préserver l'intégrité de l'Ukraine et de protéger les droits de l'ensemble de la population et examiner l'impact diplomatique du format Normandie ;
4. Appuyer une meilleure adaptation du rôle et des activités de la Mission Spéciale d'évaluation de l'OSCE aux réalités et à l'évolution du conflit;
5. Axer les discussions bilatérales avec l'UE et les États-Unis sur une résolution pacifique et non militaire du conflit mais aussi non soumise ou associée à d'autres priorités internationales ou enjeux géopolitiques.

Aux Etats parties prenantes de l'Union Européenne et des États-Unis et à la communauté des donateurs

1. Assurer la mise en œuvre de toutes les enquêtes sur les violations des droits de l'homme et démontrer des mesures significatives de lutte contre l'impunité et un chemin tangible vers la justice et la réconciliation;
2. Soutenir une évaluation et une réflexion indépendantes sur les impacts et les limites des initiatives humanitaires et de développement dans la région;
3. Porter une évaluation indépendante de l'impact des sanctions sur les populations civiles et plaider en faveur de la levée de toute sanction ayant des conséquences négatives directes sur les populations civiles et vulnérables;
4. Élaborer un processus de démilitarisation à l'intérieur et autour de la ligne de contact, en partenariat avec les autorités ukrainiennes, séparatistes et russes;
5. Soutenir directement les initiatives locales d'aide humanitaire et de développement dans les zones sous contrôle gouvernementale;
6. Soutenir l'action humanitaire internationale et locale dans les zones séparatistes à travers de nouveaux financements et un renforcement des capacités;
7. Promouvoir la réforme des accords de Minsk afin de préserver l'intégrité de l'Ukraine, protéger les droits de l'ensemble de la population et revoir l'impact diplomatique du format Normandie ;
8. Appuyer une meilleure adaptation du rôle et des activités de la Mission Spéciale d'évaluation de l'OSCE aux réalités et à l'évolution du conflit;
9. Axer les discussions bilatérales avec la Fédération de Russie sur une résolution pacifique et non militaire du conflit mais aussi non soumise ou associée à d'autres priorités internationales ou enjeux géopolitiques.