

LA CRISE EN CRIMÉE : POURQUOI ? QUE FAIRE ?

Par **Jean-Robert Jouanny**,
Haut fonctionnaire, spécialiste du monde postsoviétique

Le 10 mars 2014

Terra Nova propose une contribution aux débats en cours sur la crise ukrainienne.

Synthèse

La crise de Crimée n'est peut-être pas à interpréter sous le prisme de la guerre froide. Bien au contraire, elle préfigure le dernier des « conflits gelés », ces sécessionnismes soutenus par Moscou qui ont éclos à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique. Vu de Moscou, l'Ukraine revêt une signification identitaire, économique et stratégique bien trop importante pour que le pays échappe à son « étranger proche ». Pour la Russie, il s'agit donc d'empêcher l'arrimage de l'Ukraine aux institutions euro-atlantiques. Le levier des « compatriotes », traditionnellement sollicité par Moscou dans l'instrumentalisation des « conflits gelés », a donc été actionné. La présence de populations russes en Crimée et à l'Est de l'Ukraine conférerait en effet à Moscou un droit de regard naturel sur les évolutions politiques du pays. Pour autant, rien n'indique à ce stade que la Russie souhaite réellement un rattachement de la Crimée. En effet, la presse russe observe que l'intégration de la péninsule coûterait au budget fédéral près de 3 Mds de dollars par an jusqu'en 2025. Par ailleurs, une Crimée russe ne permettrait pas de peser sur les orientations politiques décidées à Kiev. Un gel de la situation est donc envisageable et ce quel que soit le résultat du référendum organisé le 16 mars.

Dans ce cadre, quelle doit être la position occidentale ? La négociation semble devoir être privilégiée aux sanctions. Les marchés russes sont par ailleurs sujets à une telle volatilité que des sanctions financières de fait sont déjà à l'œuvre. A ce stade, l'OSCE semble devoir être l'instance la plus indiquée pour fournir le cadre d'une négociation. Elle est certes régulièrement critiquée par les Russes mais c'est la seule organisation régionale qui réunisse diplomates russes et occidentaux dans un cadre institutionnalisé. Au sein de l'OSCE, un groupe de contact pourrait être envisageable associant France, Allemagne et Grande-Bretagne. Malgré son implication dans la médiation du 21 février et son indispensable connaissance de la zone, la Pologne ne semble plus réunir les garanties d'impartialité nécessaires à l'exercice d'une

médiation, notamment après l'invocation de l'article 4 du traité de l'OTAN. Le groupe de contact pourrait travailler simultanément sur trois corbeilles : Ukraine, Crimée, Russie-Ukraine. D'ici aux élections présidentielles du 25 mai, qui doivent constituer le premier jalon du processus de normalisation, il s'agirait tout d'abord d'offrir des garanties aux russophones ukrainiens quant aux intentions du gouvernement intérimaire. Celui-ci pourrait s'engager par un « contrat de gouvernement » sur son programme politique d'ici aux élections et sur la protection offerte aux minorités du pays. Deux rapporteurs pourraient par ailleurs être nommés, l'un enquêtant sur les événements troubles de la fin février, l'autre sur la situation des droits des minorités régionales et linguistiques en Ukraine.

Parallèlement, une « feuille de route » pourrait être agréée à Simféropol, parrainée par le groupe de contact. Elle permettrait de formaliser l'engagement des autorités de la République Autonome à ne pas recourir à la force, à négocier avec Kiev dans le cadre des dispositions constitutionnelles ukrainiennes le statut administratif dont elle souhaite bénéficier et à protéger l'ensemble des minorités de la péninsule, dont la minorité tatare.

En troisième lieu, et au vu du « contrat de gouvernement » de Kiev et de la « feuille de route » de Simféropol, les parties russes et ukrainiennes pourraient être invitées à établir les modalités de leur nouvelle relation bilatérale. Il s'agirait, en particulier, d'amener Moscou à s'engager à reconnaître la légitimité des autorités telles qu'elles seront issues des élections du 25 mai, et Kiev à accepter le principe d'une négociation avec Simféropol sur le statut de la République Autonome de Crimée.

« La Russie ne connaît ses voisins que comme vassaux ou comme ennemis ». Cette phrase de George Kennan, théoricien du *containment*, semble trouver une résonance particulière dans les tensions aujourd'hui à l'œuvre entre l'Ukraine et la Russie. Pour autant, ainsi que cette note entend le faire valoir, la crise actuelle relève d'une logique très différente de celle qui avait prévalu dans les premières heures de la guerre froide. Elle semble, bien au contraire, préfigurer l'apparition du dernier des « conflits gelés » issus de l'effondrement de l'Union soviétique.

Note
intégrale

1 – VERS LA CRISE

1.1 – LE PARTENARIAT ORIENTAL, FAIT GENERATEUR

Pour une large part, le partenariat oriental proposé par l'Union européenne au titre de sa politique de voisinage a servi de **catalyseur à une frustration populaire grandissante née des méthodes autoritaires du président Ianoukovitch**. Pour mémoire, la politique européenne de voisinage, officiellement lancée en 2004, résulte de la volonté de l'Union européenne de disposer à ses marges

d'Etats fiables et bien gouvernés susceptibles, en définitive, de garantir sa sécurité et la diffusion de ses valeurs.

Au regard des différences majeures existant entre les différents bénéficiaires de cette politique¹, qui avait vocation à s'adresser indifféremment à des Etats comme l'Algérie ou la Moldavie, les Etats de l'Union européenne ont cherché à mieux calibrer leur offre. Alors que le président Sarkozy lançait le projet d'Union Pour la Méditerranée (UPM), les ministres des affaires étrangères suédois et polonais, Carl Bildt et Radoslaw Sikorski – toujours en poste à l'heure actuelle – proposaient une offre destinée à cinq Etats d'Europe orientale (Ukraine et Moldavie ainsi que les trois pays du Caucase du Sud : Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) issus de l'Union soviétique. Ce « partenariat oriental » évoqué pour la première fois à l'occasion du Conseil affaires générales et relations extérieures du 26 mai 2008 a été endossé par le Conseil européen un mois plus tard, lequel invitait la Commission à lui présenter des propositions dans les semaines suivantes.

Initialement, cinq Etats étaient donc concernés. A la faveur d'une certaine ouverture de la Biélorussie, un format 5 + 1 a ensuite été envisagé avant que les négociations avec Minsk ne soient suspendues en raison des profondes carences démocratiques du régime du président Loukachenko. En tout état de cause, et **dès l'origine, l'Ukraine a été regardée comme la locomotive susceptible d'entraîner les autres pays dans la conclusion d'accords d'associations**. La logique de la régente et du « principe méritoire » était ainsi lancée : les Etats les plus volontaires bénéficieraient d'un surcroît de capital politique et financier de la part de l'Union européenne.

Toutefois, dès les premiers débats entourant le partenariat oriental, une forte ambiguïté se faisait jour sur sa vocation à moyen terme. En 2002, déjà, Romano Prodi, alors président de la Commission européenne, avait annoncé clairement, s'agissant de la politique de proximité, qu'il s'agissait « de tout partager avec l'Union, excepté ses institutions » (...) « Nous devons être prêts à proposer davantage qu'un partenariat, mais moins qu'une adhésion, sans exclure toutefois catégoriquement cette dernière. (...) »². Si cette ligne est restée constante dans la politique étrangère française et allemande, d'autres Etats ont probablement fait preuve d'un excès d'enthousiasme de nature à brouiller le message sur la perspective d'adhésion, invitant à penser que l'accord d'association serait la première marche vers une intégration future.

Il est vrai que l'UPM et le partenariat oriental constituent à bien des égards le prolongement d'une rivalité entre partisans d'une Europe politique forte et défenseurs d'une Europe plus souple, entre Etats de la « vieille Europe » et ceux de la « nouvelle Europe ». Il n'en reste pas moins que le message venu des défenseurs d'un élargissement rapide a reçu un certain écho dans les rues de Kiev et a probablement contribué à mobiliser une partie des manifestants, surtout dans les premières heures du mouvement, alors que les perspectives d'adhésion n'étaient pas aussi ouvertes qu'il y paraissait.

¹ « *To the South, we have neighbours of Europe. To the East, we have European neighbours* » aurait ainsi résumé Radoslaw Sikorski, cité dans l'article de Marcin Lapczynski, *The European Union's Eastern Partnership chances and perspectives*, in *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 3 (2) – printemps 2009.

² *L'Europe élargie Une politique de proximité comme clé de la stabilité*, discours prononcé en décembre 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_fr.htm

1.2 – L'UKRAINE A LA VEILLE DU PARTENARIAT ORIENTAL

De son côté, l'Ukraine a proclamé son indépendance le 24 août 1991 à la faveur de l'effondrement de l'Union soviétique. Le référendum du 1^{er} décembre suivant a permis de démontrer un fort attachement des Ukrainiens à leur souveraineté (90,32% des votants en faveur de l'indépendance). Toutefois, à bien des égards, ce pays de 46 millions d'habitants est resté l'otage de sa géographie. Son nom même, *u-kraina* (*kraïnost* en russe signifiant l'extrémité) semble la condamner à n'être qu'une région de confins. **Le Dniepr qui traverse le pays est souvent comparé à une frontière intérieure³ séparant deux espaces distincts** : une région sud-est industrielle, prospère, pro-russe et votant massivement pour le Parti des Régions (dont est issu Viktor Ianoukovitch) et un ouest rural, sujet à l'influence de l'Europe centrale et ayant largement soutenu la « Révolution orange » de 2004. La distinction de ces espaces au plan politique se double par ailleurs d'une différenciation forte sur le plan religieux : au-delà des catholiques présents dans l'ouest du pays, les orthodoxes, largement majoritaires, se différencient selon leur affiliation au patriarcat de Kiev ou au patriarcat de Moscou.

En dépit de discours régionaux concurrents, une réelle construction nationale était toutefois à l'œuvre avant les événements de la fin 2013. **Tant la « Révolution orange » que les différents épisodes de la crise gazière avec la Russie ont eu, en effet, un rôle fédérateur, contribuant à forger le sentiment d'une communauté de destin.** Certaines difficultés demeuraient toutefois particulièrement vives : la question de la place à réserver à la langue russe, celle des lieux de mémoire (« génocide » des ukrainiens dans les années 1930) et celle, enfin, du nationalisme des régions occidentales prompt à ériger en héros des figures controversées.

En 2004, alors que le mandat présidentiel (1994 – 2004) de Leonid Kouchma touchait à sa fin sur fond de scandales économiques et de disparitions d'opposants, Moscou a souhaité imposer Viktor Ianoukovitch au sommet de l'Etat, déployant ses communicants⁴, ses experts et ses fonds pour influencer sur le résultat du deuxième tour de l'élection présidentielle. Au regard des fraudes constatées et de la contestation massive (500 000 personnes dans les rues et notamment sur la place du Maïdan), un « troisième tour » a finalement été organisé, au terme duquel Viktor Iouchtchenko et sa coalition orange étaient déclarés vainqueurs (51,99% des voix).

Pour autant, en dépit du souffle inspiré par cette « Révolution orange », Viktor Iouchtchenko a très rapidement perdu le soutien de ses électeurs. Son projet d'intégration des structures euro-atlantiques, son exaltation d'une identité ukrainienne exclusive ou encore les déboires de sa relation institutionnelle avec le premier ministre Ioulia Timochenko l'ont rapidement discrédité de manière irrévocable ainsi qu'en atteste son score de 5% au premier tour des élections présidentielles suivantes. En 2010, Viktor Ianoukovitch gagne finalement ces élections avec une avance nette (près de 900 000 voix d'écart) sur Ioulia Timochenko. Dans un premier temps, ce retournement a été salué par les observateurs⁵ : le déroulement des élections s'est opéré sans heurts ni contestations majeurs et **le système politique ukrainien semblait, à la faveur de cette alternance, avoir atteint un**

³ Emmanuelle Armandon, *Les Etats postsoviétiques, identités en construction, transformations politiques, trajectoires économiques*, Dir. Jean Radvanyi, Armand Colin, 3^{ème} édition, 2011.

⁴ Voir sur ce point les entretiens pour le moins surprenants réalisés par la BBC dans le deuxième épisode de son documentaire intitulé *Putin, Russia and the West*, 2012, <http://www.bbc.co.uk/programmes/b01c12sd>

⁵ *L'Ukraine en bleu pâle après l'élection présidentielle*, Piotr Smolar, Le Monde du 22 février 2010.

degré de maturité inégalé dans l'espace postsoviétique (débats d'idées, concurrence de projets, réhabilitation de l'acte de vote etc.). Dans un second temps, toutefois, ce retournement semble avoir été particulièrement préjudiciable au pays. L'instrumentalisation du Parquet à des fins politiques (poursuites judiciaires engagées contre Ioulia Timochenko et des personnalités proches de son ancien gouvernement), la censure croissante opposée à la presse ou encore la concentration des pouvoirs ont fait craindre aux Ukrainiens un retour aux dérives de l'ère Koutchma.

1.3 – DE LA CRISE INTERIEURE A LA CRISE RUSSO-UKRAINIENNE

C'est dans ce cadre que le premier ministre Mykola Azarov a annoncé le 21 novembre 2013, soit quelques jours seulement avant le sommet de Vilnius qui devait conduire à parapher l'accord d'association avec l'Union européenne, son intention de suspendre le processus de rapprochement avec l'UE, justifiant ce renoncement par la nécessité « d'assurer la sécurité nationale, de relancer les relations économiques avec la Russie et de préparer le marché intérieur à des relations d'égal à égal avec l'UE⁶ ». Dès la publication du décret de suspension, les observateurs constataient le déploiement de tentes, l'organisation de veillées de jour et de nuit organisées sur la place de l'Indépendance (Maïdan), l'occupation de bâtiments publics et le blocage des principaux lieux de pouvoir. **Comme en 2004, l'« euronéolution⁷ » était pacifique, essentiellement urbaine et éduquée.** Lutte contre la corruption et le clanisme, droit de regard de la population sur les orientations politiques du pays et instauration de garde-fous au régime présidentiel ont, comme dix ans auparavant, fédéré des forces démocratiques, des journalistes indépendants et des organisations de jeunesse, régénérant, pour un temps au moins, ce que les observateurs avaient appelé en 2004 « l'esprit du Maïdan »

S'agissant des motivations des manifestants, **la presse européenne a pu ainsi être sujette à une erreur d'appréciation en identifiant l'adhésion à l'Union européenne comme le mot d'ordre structurant du mouvement.** Si l'aspiration pro-européenne n'a certainement pas été négligeable, elle n'a pas constitué la principale détermination des opposants rassemblés sur la place du Maïdan. En effet selon un sondage réalisé conjointement par le centre Levada de Moscou et l'Institut International de Sociologie de Kiev⁸, 43% des Ukrainiens considèrent que la principale motivation à l'origine du mouvement réside dans « l'indignation résultant du caractère corrompu du régime de Viktor Ianoukovitch ». Il est donc probable que l'offre de partenariat oriental, en ce qu'elle incarnait des valeurs et des principes de bonne gouvernance, n'ait servi que de catalyseur à un mécontentement tenant à des considérations proprement intérieures⁹. Ainsi que le constatait l'économiste Sergei Guriev au sujet des manifestations de l'opposition russes au cours du cycle électoral 2011-2012, les sociétés de l'espace postsoviétique sont attachées, avant toute considération politique, à la jouissance des « biens publics » : les routes, les hôpitaux, l'enseignement ou encore l'absence de corruption. Prédateur, clanique et oligarchique, l'Etat de

⁶ Kiev suspend la préparation de son accord avec l'UE, Ria Novosti, 21 novembre 2010. <http://fr.ria.ru/world/20131121/199840774.html>

⁷ Où va l'Euro-révolution en Ukraine ?, Ioulia Shukan, Le Monde du 8 décembre 2013.

⁸ Otnoshenie zhitelej Ukrainy i Rossii k sobytiyam v Ukraine, <http://www.levada.ru/03-03-2014/otnoshenie-zhitelei-ukrainy-i-rossii-k-sobytiyam-v-ukraine>

⁹ Voir également sur ce point l'analyse de Samuel Charap et Keith Darden, *Russia's unclear motives in Ukraine*, <https://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/february-1d08/ukraine-russia-088f>

Viktor Ianoukovitch privait en réalité les Ukrainiens des prestations de base attendues par une société démocratique.

Assez rapidement, et compte tenu de la forte mobilisation des opposants, Viktor Ianoukovitch a recouru à la répression.

En termes de maintien de l'ordre, les forces de sécurité ont commencé, dès la fin novembre, à repousser violemment les manifestations étudiantes, entraînant progressivement une radicalisation du mouvement. La nuit du 30 novembre au 1^{er} décembre voit ainsi les premières confrontations violentes des manifestants avec les « Berkout », les unités d'élite des forces ukrainiennes. Par voie de conséquence, le mot d'ordre pro-européen du Maïdan a ainsi progressivement glissé, de novembre à février, vers un mot d'ordre anti-Ianoukovitch puis anti-Berkout.

En termes législatifs, le parlement en place a adopté le 16 janvier 2014 une série de lois connues sous l'appellation « lois anti-manifestations » restreignant significativement les libertés publiques.

Sur le plan du maintien de l'ordre comme de la réponse législative à la crise, la réaction des autorités a largement porté la marque russe : il est très probable que des conseillers russes aient, sur le fondement de l'expérience de la répression des mouvements anti-Poutine des mois précédents, directement influencé l'attitude de Viktor Ianoukovitch face la contestation des manifestants.

Dans les jours qui ont suivi, la crise politique intérieure ukrainienne a connu **trois retournements particulièrement spectaculaires qui devaient conduire au départ de Viktor Ianoukovitch**.

Le premier réside dans l'usage immodéré de la force. Dès le 18 février, une douzaine de personnes, dont des policiers, ont été tuées. Le 20 février des snipers ont fait feu sur les manifestants. En définitive, selon les chiffres recensés par Nils Muiznieks, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁰, 82 personnes ont ainsi été tuées, 876 ont nécessité une aide médicale et 588 ont été hospitalisées en dix jours, entre le 18 et le 28 février. A ce stade de la crise, la question de l'usage de la force reste particulièrement obscure. **Viktor Ianoukovitch pouvait-il raisonnablement espérer canaliser le mouvement en recourant à des assassinats ciblés à la vue des media internationaux massivement présents sur les lieux de la contestation ?** Il s'agit indéniablement d'un point que les prochaines semaines permettront d'éclaircir¹¹.

¹⁰ Report by Nils Muiznieks, commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Ukraine from 4 to 10 February 2014,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2472079&SecMode=1&DocId=2114452&Usage=2>

¹¹ A l'heure de rédaction de la présente note, un entretien fuité de Lady Ashton avec le ministre des Affaires étrangères estonien fait état de ce que les snipers en cause auraient indifféremment tiré sur les manifestants et les forces de police. Cette affirmation reste toutefois sujette à caution. *Opposition "derrière" les snipers de Kiev: l'Estonie confirme l'entretien*, Ria Novosti, 5 mars 2014, <http://fr.ria.ru/world/20140305/200651842.html>

En tout état de cause, la radicalisation de la confrontation a conduit à un deuxième retournement. Alors que Viktor Ianoukovitch semblait résolu à liquider le mouvement, il décide de mettre un arrêt à l'opération qui aurait permis au pouvoir de reprendre le contrôle de l'ensemble des positions occupées par l'opposition. Bien plus, il propose alors aux représentants des manifestants d'ouvrir des négociations. **Un accord de sortie de crise signé par le gouvernement et l'opposition le 21 février**, négocié à la faveur de la médiation des ministres des Affaires étrangères français, allemand et polonais, prévoyait ainsi, entre autres, la mise en place d'un gouvernement d'union nationale, une réforme constitutionnelle, et le retour à l'ordre. Il convient de noter que la Russie, invitée lors des négociations, a alors refusé de co-signer l'accord, y voyant la concrétisation d'un « coup d'Etat à Kiev » fomenté par l'occident. Selon certains observateurs, cet accord devait ainsi amener à une profonde « réorientation de la politique étrangère russe en Ukraine et vis-à-vis de l'occident¹² ».

Le troisième retournement a été le départ de Kiev de Viktor Ianoukovitch. Le 22 février, les manifestants prenaient le contrôle du bâtiment présidentiel en dépit des termes de l'accord de la veille. La Rada – celle-là même qui avait voté les lois « anti-manifestations » – votait quant à elle une résolution destituant Viktor Ianoukovitch. Celui-ci, à qui Moscou avait très probablement signifié la fin de son soutien, avait déjà fui dans l'Est du pays. Le jour suivant, un président d'intérim chargé de former un nouveau gouvernement était nommé par le parlement qui, par ailleurs, annonçait la tenue d'élections présidentielles anticipées au 25 mai 2014.

Paradoxalement, la Russie a tardé à réagir à cette évolution politique au terme de laquelle le candidat qu'elle avait soutenu quelques années auparavant avait été aussi rapidement écarté. Plusieurs explications peuvent être avancées. La première, proposée par Thomas Gomart¹³ est celle du contrepied : « Vladimir Poutine (...) a le sens du coup de théâtre. Il sait que tout le monde est suspendu à ses lèvres et attend sa prise de parole. Il donne énormément de valeur à l'attente. Pour lui, le silence contribue à accentuer la pression ». La seconde, plus pragmatique, réside dans le calendrier. La cérémonie de clôture des jeux olympiques d'hiver avait lieu le 23 février¹⁴. La Russie avait dépensé plus de 37 milliards d'euros pour l'organisation de cet événement censé donner au pays une image séduisante et renouvelée de lui-même, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Il eût été certainement préjudiciable à cet élément de soft power que le président de la Fédération ne prenne position trop rapidement sur les événements se déroulant à Kiev.

1.4 – LES INTERETS RUSSES EN UKRAINE

Il était pour autant certain que la diplomatie russe s'investirait volontairement dans la crise ukrainienne et ceci pour trois séries de raisons.

¹² Selon les termes de Dmitri Trenin, directeur du centre Carnegie à Moscou, *The Crisis in Crimea Could Lead the World into a Second Cold War*, The Guardian, 2 mars 2014, <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/mar/02/crimea-crisis-russia-ukraine-cold-war>. Traduction de l'auteur.

¹³ Interview de Thomas Gomart réalisée par Mathilde Gérard, Le Monde.fr « *Par son silence sur l'Ukraine, Poutine accentue la pression* », 28 février 2014.

¹⁴ Les jeux paralympiques se déroulent quant à eux du 7 au 16 mars 2014.

Historiquement et culturellement tout d'abord, **l'Ukraine constitue dans l'imaginaire russe une partie intégrante du « monde russe »** (*russskij mir*), cette notion désignant la communauté des russes non pas au sens civique (*rossijskij*) mais au sens culturel et ethnique (*russskij*). Depuis 988, date à laquelle le prince Vladimir a baptisé la Russie dans les eaux du Dniepr, l'Ukraine revêt une importance identitaire toute particulière pour la Russie. C'est sans doute ce que Zbigniew Brzezinski, ancien conseiller à la sécurité nationale de Jimmy Carter (1977-1981) indiquait lorsqu'il décrivait, dans un article écrit au lendemain de la guerre froide « (...) le sentiment répandu à Moscou que l'indépendance ukrainienne est une anomalie ainsi qu'une menace à la position russe de grande puissance » (...)¹⁵. Il importe en ce sens d'indiquer que, contrairement à ce qui est parfois abusivement perçu comme la réactivation de réflexes issus de la guerre froide, l'attitude russe dans la crise de Crimée semble relever davantage d'une logique nationaliste que d'un calcul impérialiste. En dépit de déclarations dont on peut penser qu'elles sont destinées à faire craindre la Russie sur la scène internationale¹⁶, la politique étrangère russe semble en effet, de manière constante depuis les années 1990, aspirer à recréer un cercle restreint d'Etats et de communautés appartenant à une « civilisation russe » dont Moscou serait la dépositaire et la garante. Il s'agit en cela bien plus d'un projet à coloration culturelle que proprement géopolitique : « l'essence d'un programme ethno-nationaliste est d'unifier la Russie avec les communautés russes dans l'étranger proche et de construire l'Etat russe dans l'aire où sont installés des russes ethniques et d'autres Slaves orientaux. Cela impliquerait la réunification de la Russie, de la Biélorussie, d'une partie de l'Ukraine et du nord du Kazakhstan¹⁷ ». En ce sens, il est emblématique que le Concept de politique extérieure de la Fédération de Russie, approuvé par Vladimir Poutine le 12 février 2013 précise, en son point 45, que « **La Russie entend favoriser activement le développement de la collaboration des participants à la CEI [Communauté des Etats Indépendants] dans le domaine humanitaire en préservant et en accroissant le patrimoine culturel et civilisationnel commun** qui dans le contexte de mondialisation est une ressource importante pour la CEI (...). Une attention particulière doit être accordée aux mesures visant à soutenir nos compatriotes résidant aux pays de la CEI, aux accords sur la protection de leurs droits et libertés dans les domaines de l'éducation, des langues, de l'emploi, ainsi que des droits et des libertés sociaux, humanitaires et d'autres¹⁸. »

Economiquement, ensuite, Vladimir Poutine a fait de l'avènement de l'Union eurasiatique la priorité de sa politique étrangère dans « l'étranger proche ». En juin 2013, il rappelait notamment que « Notre priorité majeure consiste à promouvoir la coopération avec nos voisins, les pays membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI), à approfondir l'intégration eurasiatique dans le cadre de l'Union douanière et de l'Espace économique unique et à créer d'ici 2015 une Union économique

¹⁵ Zbigniew Brzezinski, *The Premature Partnership*, Foreign Affairs, mars-avril 1994, volume 73, n°2. P.80. Traduction de l'auteur.

¹⁶ Vladimir Poutine avait qualifié la chute de l'URSS « plus grande catastrophe géopolitique du XXème siècle » dans une adresse à l'Assemblée fédérale en 2005.

¹⁷ Andrew C. Kuchins et Igor Zevelev, *Russia's Contested National Identity and Foreign Policy*, in *Worldviews of Aspiring Powers*, dir. Henry R. Nau et Deepa M. Ollapally, Oxford University Press, 2012, p. 193. Traduction de l'auteur. Voir également sur ce point l'analyse de Fyodor Lukianov, *prinuzhdenie k novomu miru*, Gazeta.ru, 4 mars 2014, <http://www.gazeta.ru/comments/column/lukyanov/5935113.shtml>

¹⁸ *Konsepcia vneshnej politiki Rossijskoj Federacii*, site du ministère des affaires étrangères russes, <http://www.mid.ru/bdomp/ns-onndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f>

eurasiatique¹⁹ ». Pour mémoire, compte tenu de l'échec de la CEI à s'affirmer comme une instance d'intégration pour les anciennes républiques de l'Union soviétique, la voie de la coopération renforcée a été privilégiée par la Russie qui a encouragé le lancement, le 6 juillet 2012, d'une Union douanière réunissant la Russie, la Biélorussie et le Kazakhstan et, concomitamment, l'entrée en vigueur d'un code douanier commun. **Cette union eurasiatique, qui peut être regardée comme la déclinaison économique de l'espace culturel décrit précédemment, ne saurait se comprendre sans l'Ukraine.** En effet, les structures économiques de ce pays restent substantiellement tournées vers la Russie qui demeure, après l'Union européenne prise dans son ensemble, son premier client (24% des exportations ukrainiennes) devant la Turquie (4,5%) et son premier fournisseur (19,4.% des importations ukrainiennes) devant la Chine (10,2%²⁰). Au-delà, la production industrielle, qui reste une composante majeure de l'économie ukrainienne particulièrement à l'Est du pays, demeure tributaire de l'approvisionnement en pétrole et gaz russes compte tenu du défaut de matières premières et de l'obsolescence des différentes infrastructures énergétiques (centrales thermiques ou nucléaires). La Russie a su mettre à profit cette dépendance en utilisant le levier énergétique pour faire valoir ses intérêts dans le pays. En 2006 puis 2009, deux suspensions de livraison ont ainsi été opérées par Gazprom qui, fortement invité en ce sens par les autorités russes, cherche de manière régulière à s'implanter dans le secteur gazier ukrainien. La Russie entend en effet disposer d'un droit de regard sur ce secteur, étant donnée la situation géographique ukrainienne qui fait du pays une voie de transit pour près de 50% du gaz russe à destination de l'Europe occidentale (via le gazoduc *Brotherhood* ou *Drouzhba* en particulier).

Stratégiquement enfin, **la Russie, qui reste marquée par la conscience de sa vulnérabilité, entend maintenir les structures euro-atlantiques à distance de ses marges.** La doctrine de défense russe, signée par le président Medvedev le 5 février 2010²¹ identifiait comme la première des « principales menaces militaires extérieures » la volonté de doter la force de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) « de fonctions globales en violation des normes du droit international » et celle « de rapprocher les infrastructures militaires des Etats membres de l'OTAN des frontières de la Fédération de Russie, notamment en ce qui concerne l'élargissement de ce bloc ». Les bombardements par l'alliance des positions serbes à l'occasion des épisodes successifs puis l'extension de l'OTAN en Europe de l'Est ont été perçus comme un affront direct aux intérêts russes. Depuis lors, la Russie n'a cessé de chercher à limiter la présence occidentale dans ses marges. Le conflit d'août 2008 en Géorgie a eu notamment comme conséquence d'écarter de manière quasi définitive la perspective d'une intégration de Tbilissi à l'OTAN. De la même manière, Dmitri Medvedev a mis à profit l'accession du Parti des Régions à Kiev pour négocier avec l'Ukraine un accord dit « flotte contre gaz » à Kharkiv en avril 2010²² scellant de facto un rapprochement stratégique avec la Russie. Aux termes des stipulations de cet accord, l'expiration du bail de la flotte russe à Sébastopol prévu initialement pour 2017 a en effet été repoussée à 2042 en contrepartie d'une réduction évaluée à 40 Mds de dollars sur dix ans de la facture gazière ukrainienne. Plus significatif encore, la Rada adoptait en juin suivant une loi « sur les fondements de la politique

¹⁹ *L'intégration eurasiatique, priorité de la politique extérieure russe*, Ria Novosti, 10 juin 2013, <http://fr.ria.ru/world/20130610/198513357.html>

²⁰ Source : ministère français des Affaires étrangères, 2011.

²¹ http://news.kremlin.ru/ref_notes/461. Traduction de l'auteur.

²² *Moscou et Kiev signent les accords sur la flotte et le gaz*, Ria Novosti, 22 avril 2010, http://fr.ria.ru/trend/medvedev_kharkov_2010/

intérieure et extérieure du pays » consacrant le caractère « hors bloc²³ » de l'Ukraine et annulant par là les efforts entrepris par l'ancien gouvernement pour se rapprocher de l'OTAN²⁴.

Selon certains analystes russes, la crise de Crimée telle qu'entretenue par Moscou pourrait ainsi avoir vocation à prémunir l'espace postsoviétique d'un nouveau cycle de « révolutions de couleur »²⁵ qui sont fortement assimilées à des tentatives de pénétration euro-atlantiques dans l'étranger proche. Ces mouvements politiques du début des années 2000 (« révolution des roses » en Géorgie en 2003, « révolution orange » en Ukraine en 2004 et, dans une moindre mesure, « révolution des tulipes » au Kirghizstan en 2005) avaient en effet conduit à l'accession au pouvoir d'équipes ne cachant pas leur défiance à l'égard de la tutelle de Moscou. Ils présentaient par ailleurs certaines particularités communes (pacifisme, prise en main par des organisations de la société civile très structurées, appui logistique de certaines grandes fondations américaines privées etc.) qui ont conduit la Russie à craindre la propagation de révolutions « clé en main », tant à ses marges qu'à l'intérieur du pays. A ce stade de l'analyse, la crise actuelle ukrainienne semble toutefois diverger du modèle des « révolutions de couleur » sur au moins deux points : l'importance du facteur nationaliste dans la crise et, ce qui en est peut-être à l'origine, l'escalade de la violence.

2 – LA CRISE

2.1 – POURQUOI LA CRIMEE

Au regard de ces éléments, il était hautement improbable que la Russie laisse donc échapper l'Ukraine à sa sphère d'influence. **Le levier d'action qu'elle a sollicité pour l'en empêcher n'a rien de surprenant et relève du registre classique des outils mobilisés par la Russie dans ses relations avec l'étranger proche : celui des « compatriotes ».**

L'Ukraine accueille sur son territoire une forte minorité russe (17,3% de la population selon les chiffres du recensement de 2001). Cette minorité est toutefois très inégalement répartie sur le territoire ukrainien. D'après le recensement de 2001²⁶, les russes constituent 71,6% de la population dans la région de Sébastopol, 58,3% dans le reste de la Crimée, 39% dans la région de Louhansk (à l'est du pays), 38,2% dans la région de Donetsk, 25,6% dans la région de Kharkiv, 24,7% dans la région de Zaporijjia, 20,7% dans la région d'Odessa, 17,6% dans la région de Dnipropetrovsk et moins de 15% dans les autres régions. Leur présence tombe à moins de 5% dans les régions les plus occidentales du pays.

Cette répartition invite à penser que le levier d'action que constitue la défense des « compatriotes » ne peut être utilisé par la Russie que sur une portion bien délimitée du territoire ukrainien, en premier lieu en Crimée et subsidiairement à l'Est du pays. Mais **la partie orientale de l'Ukraine ne semble**

²³ *Ukraine : adoption de la loi sur le statut hors-bloc du pays*, Ria Novosti, 3 juin 2010 http://fr.ria.ru/ex_urss/20100603/186822045.html

²⁴ En tout état de cause, les candidatures géorgiennes et ukrainiennes à une intégration pleine et entière avait été écartées le 3 avril 2008 à l'occasion du sommet de Bucarest, ce qui avait donné le champ libre à l'opération russe « Contraindre la Géorgie à la Paix » d'août 2008.

²⁵ *Fyodor Lukianov*, *prinuzhdenie k novomu miru*, article précité.

²⁶ Les résultats sont disponibles en russe sur le site <http://demoscope.ru/weekly/2004/0173/analit05.php>

pas, à première vue, tentée par un rattachement à la Russie. En outre, non majoritaires dans ces régions, les Russes ne parviendraient pas à rallier à leur cause un consensus suffisant à l'occasion d'un éventuel référendum. Enfin, malgré certaines déclarations à forte coloration pro-russe, l'identité ukrainienne semble avoir infusé à l'Est dans une partie non négligeable de la population Russe. En d'autres termes, les mots d'ordre de rattachement à la Russie entendus à Donetsk ou Kharkiv semblent davantage constituer une réaction de défiance à l'égard des nouvelles autorités de Kiev qu'une demande d'aide à proprement parler comme Moscou tend à le faire valoir.

2.2 – LA STRATEGIE : UN CONFLIT GELE DE FAIBLE INTENSITE

A première vue, la Crimée semble donc constituer un terrain d'action plus propice pour la Russie que l'Est de l'Ukraine. Non seulement la population russe y est majoritaire mais son rattachement à l'Ukraine est historiquement tardif : Nikita Khrouchtchev, lui-même né à Koursk en Russie mais qui a grandi en Ukraine, avait offert ce territoire à la République Socialiste Soviétique d'Ukraine en 1954 en l'honneur du 300^{ème} anniversaire du rattachement de l'Ukraine à la Russie. De surcroît, au regard de la démographie et de l'histoire de cette région, les Ukrainiens tendent à accepter facilement la spécificité de la péninsule, qui, aux termes des dispositions de la constitution ukrainienne, bénéficie d'une large autonomie et dispose de sa propre loi fondamentale. Par ailleurs, la péninsule a toujours constitué un lieu de villégiature prisé des élites soviétiques, ce qui tend aujourd'hui à expliquer la forte présence de vétérans de l'armée soviétique et de retraités (35,6% de la population a plus de 60 ans) qui influencent fortement la vie politique de Simféropol²⁷.

La Crimée présente ainsi des prédispositions favorables à l'instauration d'un nouveau « conflit gelé ». Cette notion est utilisée pour décrire, à titre principal, quatre conflits nés de l'effondrement de l'Union soviétique. La Transnistrie en Moldavie, le Haut-Karabagh dans le Sud-Caucase, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie en Géorgie présentent en effet des particularités communes. Ces zones ont toutes été redessinées à l'époque soviétique afin de donner à la minorité ethnique qui les peuplait un territoire à partir duquel affaiblir les républiques auxquelles elles se rattachaient : les Abkhazes et les Sud-Ossètes avaient ainsi vocation à faire contrepoids au nationalisme de Tbilissi en Géorgie, les Arméniens du Haut-Karabagh à celui de Bakou en Azerbaïdjan et les Russes de Transnistrie à celui de Chisinau en Moldavie.

La chute de l'Union soviétique a vu l'ensemble de ces territoires faire sécession. En effet, si la configuration impériale de l'Union soviétique leur permettait de jouir d'une certaine autonomie, ces régions ont massivement refusé d'être assimilées à de simples circonscriptions administratives des nouveaux Etats indépendants dont elles relevaient désormais. Dans ce cadre, Moscou a alors su habilement manœuvrer pour s'affirmer comme puissance médiatrice indispensable, déployant des forces de maintien de la paix ou parrainant des accords de cessez-le-feu lui donnant de facto un droit de regard sur la situation politique des pays concernés. Depuis l'effondrement de l'Union soviétique,

²⁷ Voir sur ce point le reportage radio de Sergei Dmitriev pour RFI, *Eto vse vrano : Situciia v Krimu glazami zhitelej i ekspertov*, <http://www.russian.rfi.fr/ukraina/20140306-eto-vse-vrane-situatsiya-v-krymu-glazami-zhitelei-i-ekspertov>. Le quotidien Kommersant donne par ailleurs quelques chiffres intéressants s'agissant de la situation socio-économique de la péninsule : *Raskhodnyj poluostrov*, Dmirti Boutrine et autres, Kommersant, 7 mars 2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2425287>

le Kremlin garde ainsi de puissants leviers d'action susceptibles d'être activés dans le cas d'une évolution politique intérieure contraire à ses intérêts.

La Crimée n'a pas connu de crise aussi violente que les quatre régions précitées. Pour autant, de fortes velléités séparatistes ont existé tout au long des années 1990. Dès le référendum du 1^{er} décembre 1991 portant sur l'indépendance de l'Ukraine, la péninsule s'est distinguée en ne votant « oui » qu'à 54%. La Russie a par la suite mis à profit la forte présence de « compatriotes » en Crimée pour obtenir des concessions dans la conclusion de son traité d'amitié, de coopération et de partenariat signé avec l'Ukraine en 1997. Ce dernier traité permettait toutefois de stabiliser la situation de la Crimée qui devenait une « République autonome » disposant d'un parlement et d'un exécutif aux pouvoirs élargis. Elle demeure malgré tout une entité « intégrante et inséparable » de l'Ukraine. En dépit de ce statut, censé arrimer définitivement la Crimée au reste de l'Ukraine, la Russie n'a jamais cessé de manifester son intérêt pour la péninsule et ceci de deux manières différentes.

- Aux termes de l'accord trouvé par l'Ukraine et la Russie sur le partage de la flotte de la mer noire, **la Russie a obtenu, en 1997, d'une part, le droit d'exploiter les installations du port de Sébastopol moyennant un loyer de 98 millions de dollars.** Cet accord, reconduit en 2010 jusqu'en 2042, prévoit la possibilité pour la Russie de stationner jusqu'à 25 000 militaires. Les installations russes contribueraient largement à l'économie de la péninsule. Sergueï Ivanov estimait ainsi en 2008 que le budget de la ville de Sébastopol dépendait à 60% de la présence militaire russe²⁸.
- **D'autre part, la Russie n'a jamais réellement cessé de maintenir la zone sous tension,** recourant déjà à la pratique du fait accompli dans le détroit de Kertch, à l'Est de la péninsule. En octobre 2003, la Russie, dirigée par Vladimir Poutine, avait en effet décidé unilatéralement de construire une digue en direction de l'îlot de Touzla, sous juridiction ukrainienne. L'affaire avait été réglée au plus haut niveau.

Le déploiement de forces russes – qui à la date de rédaction de la présente note n'est toujours pas reconnu comme tel par Vladimir Poutine – est donc susceptible, à terme, de créer les conditions d'un **nouveau conflit gelé en Crimée.** Pour la Russie, il s'agirait surtout de disposer d'un levier d'action sur Kiev tant à court terme, en vue des élections présidentielles anticipées prévues pour le 25 mai prochain, qu'à moyen terme en vue de « finlandiser » l'Ukraine, à savoir la forcer à la neutralité, ainsi que la Finlande le fut pendant la guerre froide du fait de sa proximité avec son encombrant voisin soviétique. Obtenir la neutralité de Kiev serait en effet, à défaut de pouvoir compter sur sa bienveillance ou sur son soutien, un objectif de second rang satisfaisant pour la Russie, compte tenu des développements récents.

Dans cette configuration, tout porte à croire qu'une Crimée indépendante ou rattachée à la Russie ne serait que de peu d'utilité à Moscou, le propre d'un « conflit gelé » étant de ne pas être dégelé. Pour

²⁸ S. Ivanov : *la flotte russe de la mer noire pourra se retirer de Sébastopol en 2017*, RBK, 19 octobre 2008, <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/20081019151415.shtml>

les mêmes raisons, il est probable qu'une forme fédérative n'intéresse pas plus la partie russe²⁹. **Seule une Crimée partie intégrante de l'Ukraine permettrait de peser sur les décisions prises à Kiev.** Et la circonstance que le parlement de Simféropol aurait voté en faveur du rattachement de la péninsule à la Fédération de Russie, pour autant que cette décision soit légale, est sans incidence sur la stratégie de la Russie à moyen terme. Il convient en effet de rappeler qu'au début des années 1990, la Transnistrie a également voté en faveur de son indépendance sans que cette décision ne soit suivie de conséquences concrètes sur son conflit avec Chisinau. Par ailleurs, si le référendum annoncé pour le 16 mars devait donner lieu à un plébiscite en faveur du rattachement à la Russie (ce dont certains observateurs sur le terrain commencent à douter), rien n'indique que cette intégration aurait effectivement lieu. Vu de Moscou, ce référendum doit surtout permettre de crédibiliser cette possibilité tout en laissant la Russie à l'initiative : c'est elle, qui, en définitive, choisira ou non l'intégration de la Crimée. On observera par ailleurs que le rattachement de la Crimée à la Fédération de Russie poserait deux séries de difficultés :

- Au plan économique, le coût de l'intégration de la péninsule serait particulièrement important. Ainsi que le constatait le quotidien *Kommersant* « le gouvernement de la Fédération de Russie ne semble pas prêt à l'intégration de la Crimée ». Le quotidien estimait en effet que le rattachement de la péninsule coûterait à Moscou près de 3 Mds de dollars par an jusqu'en 2025³⁰, du fait, notamment, des coûts de raccordement aux différents réseaux (énergie, routes, inclusion dans les circuits d'approvisionnement, marché bancaire et financier etc.) et du nécessaire rattrapage économique : en termes de PIB/habitant, la Crimée représenterait en effet le 79^e sujet de la Fédération de Russie (sur 84), devant la Tchétchénie mais après la Kalmoukie, autre région méridionale du pays.
- Au plan juridique, la loi russe de 2001 relative à l'intégration de nouveaux sujets au sein de la Fédération de Russie prévoit pour tout rattachement, en son article 4, l'accord mutuel de la Fédération avec l'Etat concerné, condition qui n'est naturellement pas acquise dans les circonstances actuelles. Il est vrai, toutefois, que le parti Russie Juste a indiqué son intention de déposer un projet de simplification de ces dispositions³¹.
- En revanche, le retour de la Crimée à sa constitution de 1992 constitue une hypothèse de travail très sérieuse³².

2.3 – LA MANIERE : LE FAIT ACCOMPLI

Dans le cas où la stratégie russe consisterait donc à instaurer un nouveau conflit gelé en Crimée, **un conflit militaire d'envergure n'est pas à envisager**. Si l'on peut se réjouir de ce dernier point, il

²⁹ « Gagner la Crimée pour perdre l'Ukraine ne semblait pas vraiment un marché rationnel », Samuel Charap et Keith Darden, article précité.

³⁰ *Raskhodnyj poluostrov*, Dmirti Boutrine et autres, *Kommersant*, 7 mars 2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2425287>

³¹ *Perexodia grnacy*, Maxime Ivanov et autres, *Kommersant* (Ukraine), 28 février 2014 <http://www.kommersant.ua/doc/2417999>

³² *Paralament Kryma progolosoval za prisoedinenie k Rossii*, Maria Efimova, *Kommersant* (version ukrainienne), 6 mars 2013, <http://www.kommersant.ua/doc/2424985>

importe de garder à l'esprit la très faible probabilité pour que Moscou abandonne ses positions acquises. Seul le retrait des éléments armés n'appartenant pas aux forces de Sébastopol peut être négocié. En revanche, s'agissant de la présence russe au sens politique du terme (envoi de délégations, financement des autorités de Simféropol, visites bilatérales etc.), tout porte à croire qu'il est trop tard pour obtenir l'inversion de la dynamique en cours. **A Simféropol, le scénario d'un gouvernement autonomiste pro-russe et soutenu par Moscou est le plus probable à moyen terme.** C'est précisément la situation de Tiraspol, la « capitale » de la Transnistrie, depuis les années 1990. Rien ne s'oppose, toutefois, à ce que cet exécutif de Crimée demeure rattaché à l'Etat d'Ukraine, au moins juridiquement.

Dans la présente crise, la Russie dispose de deux avantages stratégiques. Elle maîtrise d'abord le temps long. Contrairement aux décideurs occidentaux sous pression de leur calendrier électoral et de leur opinion publique, le personnel politique en place à Moscou peut se permettre, pour des raisons de politique intérieure, de gérer cette crise sur plusieurs années, ainsi qu'il le fait pour l'ensemble des autres conflits gelés dans son « étranger proche ». Il convient à cet égard de remarquer que la Russie sait habilement jouer de la précipitation occidentale. Comme l'a montré la crise géorgienne, les diplomates Russes sont en effet adeptes de la technique consistant à faire brusquement monter la pression, par des campagnes de désinformation ou des mouvements de troupe (on pensait que la Russie allait prendre Tbilissi alors que ses intentions se limitaient en réalité à l'Ossétie du Sud et à l'Abkhazie), afin de négocier dans les meilleures conditions pour elle. Dans le cas d'espèce, la Russie était parvenue à négocier l'inclusion de « mesures additionnelles de sécurité » dans l'accord en six points proposé par le président Sarkozy en échange d'un cessez-le-feu immédiat. Or c'est précisément sur le fondement de ces mesures additionnelles que la Russie maintient aujourd'hui sa présence au-delà de ce que le même accord prévoyait initialement. Dans la résolution de la crise ukrainienne, il importera donc de ne pas faire primer le temps court dans la négociation.

La Russie dispose ensuite de l'initiative. Vladimir Poutine a fait savoir qu'il n'y aurait de recours à la force qu'en cas de nécessité³³. Depuis l'opération « contraindre la Géorgie à la paix », la Russie a par ailleurs démontré qu'elle ne rencontrait aucune difficulté, ni politique ni militaire, à déclencher une opération d'envergure en quelques heures. A première vue, tout faux pas occidental ou ukrainien semble donc condamner à une escalade de la violence. Il appartiendra aux puissances médiatrices de reprendre cette initiative sur le terrain en se faisant force de proposition.

La pénétration russe en Crimée présente par ailleurs l'avantage d'affaiblir un peu plus l'Ukraine sur le terrain financier : les besoins de financement ukrainiens atteignaient en effet fin février plus de 20 Mds de dollars et 30% de la dette souveraine arrivera à maturité d'ici 2015. Cette immense fragilité, qui vaut à l'Ukraine d'être notée CCC + avec une perspective négative³⁴ conduisait déjà les investisseurs à exiger des taux d'intérêts particulièrement élevés. Lorsque l'information au sujet de la présence d'éléments armés russes a été publiée, le cours des *Credit Default Swap* (CDS) sur la dette ukrainienne a explosé laissant entendre que le marché anticipait un défaut de Kiev sur sa dette. Il est

³³ Vladimir Putin : poka neobxodimost vvodit vojska v Ukraïnu net, *Kommersant* (version ukrainienne), 4 mars 2014, <http://www.kommersant.ua/doc/2423073>

³⁴ Ukraine Credit Rating Cut at S&P as Political Turmoil Escalates, Agnes Lovasz, Bloomberg News, 28 janvier 2014, <http://www.bloomberg.com/news/2014-01-28/ukraine-credit-rating-cut-at-s-p-as-political-turmoil-escalates.html>

certain que la menace d'un défaut ukrainien pourrait constituer un outil d'influence supplémentaire de la Russie sur Kiev. Il reste toutefois que les banques russes demeurent significativement exposées au risque ukrainien : elles représentent 12%³⁵ des actifs bancaires du pays et au regard de sa situation économique également dégradée, la Russie paierait un prix particulièrement élevé pour un défaut de l'Ukraine. Cet aspect n'a pas échappé aux marchés : le Micex, l'un des deux indices moscovites, a ainsi chuté de 10,79% lundi 3 mars avant de se reprendre en fin de semaine, tandis que les agences de notation font part de leur inquiétude croissante au sujet de l'accélération du mouvement de fuite de capitaux constaté sur le marché russe³⁶. **Le prolongement financier de la crise existe donc bel et bien même s'il ne doit pas être surestimé.**

2.4 – SUR LE CLIMAT SECURITAIRE

Un certain nombre d'indices portent à croire que le climat sécuritaire en Ukraine ne devrait pas connaître d'évolutions majeures dans les prochaines semaines et ce même si l'installation des conflits gelés dans l'espace postsoviétique s'est toujours opérée de manière particulièrement violente. Il importe en premier lieu de revenir sur les signaux envoyés par les autorités russes. La mise en œuvre de la procédure de l'article 102 de la constitution russe, aux termes duquel le président doit consulter le Conseil de la fédération s'agissant de l'emploi des forces armées, semble tout d'abord relever davantage de la mise en scène de nature à crédibiliser les déclarations russes que d'une réelle mesure préparatoire à la guerre. En effet, l'opération d'août 2008 en Géorgie avait pu être déclenchée en quelques heures sans que l'attention des media n'ait été significativement attirée sur cet élément purement procédural. Si Vladimir Poutine se réserve, d'autre part, un droit d'intervention, rien n'indique qu'il bénéficierait, le cas échéant, du soutien de son opinion publique. Le sondage conjoint du centre Levada et de l'Institut International de Sociologie de Kiev indiquait en effet que 63% des Russes ne soutenaient, fin février, ni le mouvement d'opposition ni le gouvernement de Viktor Ianoukovitch. La donne est certes différente depuis que la problématique ukrainienne s'est déplacée de Kiev à Simferopol. Il n'en reste pas moins qu'un conflit d'envergure de nature à isoler la Russie sur la scène internationale et à obérer le développement économique du pays constituerait un pari particulièrement risqué pour le Kremlin à l'heure où il traverse, depuis 2011, une crise de défiance sans précédent de la part des élites urbaines et de la classe moyenne.

En second lieu, le théâtre ukrainien n'a rien de comparable avec le théâtre géorgien. Alors que le second pays est enfermé dans l'isthme caucasien et dénué de toute profondeur stratégique ce qui facilite une intervention armée, l'Ukraine, bordée par des pays membres de l'OTAN et dix fois plus peuplée que la Géorgie, n'offre pas la possibilité d'une opération de moyenne intensité. A cet égard il est donc probable que l'intervention russe se bornerait, si elle devait être officialisée, au déploiement de quelques unités d'élite, en uniforme identifiable ou non, et de matériels conventionnels acheminés dans la péninsule au prétexte de la présence de la base de Sébastopol. Un gel de la situation sécuritaire semble donc constituer, à court terme, le scénario le plus probable. Il n'en reste pas moins que des provocations ou des agissements manifestement contraires aux intérêts russes dans la région seraient de nature à renouveler la donne.

³⁵ Desknote : *Russian Banks : More pain in Ukraine*, BNP Paribas, 28 février 2014.

³⁶ *Ukraina pridast uskorenje kapitalam*, Tatiana Edovina, Kommersant, 6 mars 2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2425070>

3 – LA SORTIE DE CRISE

3.1 – LES ECUEILS A EVITER : SUR LA FORME

Sur la forme, tout d'abord, le premier écueil est celui de l'impatience et de la précipitation. Ainsi qu'il été rappelé précédemment, la Russie sait gérer le temps long. **Or tout porte à croire qu'une nouvelle séquence, après celle de la crise, est sur le point de s'ouvrir : celle de la négociation et de la diplomatie.** Les chancelleries occidentales auraient ainsi intérêt à rétablir un dialogue constructif et apaisé avec les parties russes et ukrainiennes. A l'inverse, les déclarations hâtives sur la « nouvelle guerre froide » sont hautement contre-productives. Non seulement sont-elles inopérantes dans la crise actuelle mais elles renforcent en outre la position russe tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Contrairement à une idée reçue, en effet, la Russie ne cesse de douter de ses forces et de son statut. Lui accorder le rang qu'avait l'ex URSS dans sa compétition avec le monde occidental, c'est donc accorder à Vladimir Poutine un surcroît de prestige que la présente crise ne lui offre pas.

En deuxième lieu, **il convient de choisir un autre médiateur que l'Union européenne.** En effet, Lady Ashton ne bénéficie plus du capital de sympathie suffisant dans la partie pro-russe du fait, notamment, de son soutien sans ambiguïté au mouvement de protestation, tandis que **l'Union européenne, qui bien malgré elle a déclenché la crise par son offre de partenariat oriental, ne saurait être à la fois juge et partie.** De ce point de vue, il importe de garder à l'esprit que pour 30% des Ukrainiens, la cause de la crise actuelle réside dans « l'influence de l'Occident qui cherche à tirer l'Ukraine dans l'orbite de ses intérêts politiques³⁷ ». La diplomatie américaine, quant à elle, semble peiner à renouveler son approche conceptuelle des questions liées au monde postsoviétique. En effet, ainsi que le notait *The International New York Times*³⁸ la perte d'expertise sur la Russie depuis la fin de la Guerre Froide est reconnue du *State Department* jusque dans les milieux académiques. Michael McFaul, actuel ambassadeur américain à Moscou témoigne ainsi que « l'expertise au sein du gouvernement n'est pas aussi robuste qu'il y a 20 ou 30 ans ». Le quotidien américain y voit l'origine d'une « vue caricaturale et simpliste » de l'ancienne superpuissance russe.

Par ailleurs, les liens étroits qu'entretient Victoria Nuland – sous-secrétaire d'État américaine pour l'Europe et l'Eurasie et ancienne ambassadrice à l'OTAN - avec les milieux conservateurs, n'ont pas échappé à la presse russe qui rappelle qu'elle avait déjà eu à gérer la révolution orange à l'hiver 2004 au sein du cabinet républicain du Vice-président Dick Cheney, lequel n'est pas réputé pour sa bienveillance à l'égard de la Russie et a ouvertement soutenu le rapprochement de l'Ukraine et de la Géorgie avec l'OTAN. En définitive, les Etats-Unis peinent sans doute à se départir³⁹ de l'analyse de

³⁷ *Otnoshenie zhitelej Ukrainy i Rossii k sobytiam v Ukraine*, <http://www.levada.ru/03-03-2014/otnoshenie-zhitelei-ukrainy-i-rossii-k-sobytyam-v-ukraine>. Ce résultat est toutefois à nuancer : il concerne essentiellement les habitants de l'Est du pays.

³⁸ *Dwindling Russia Experts Suddenly Back In Demand*, Jason Horowitz, *The International New York Times*, samedi 8 – dimanche 9 mars 2014

³⁹ Voir sur ce point : *Evroremontniki*, Alexandre Gabuïev, *Kommersant (Vlast)*, 3 mars 2014, <http://www.kommersant.ru/doc/2416384>

Zbigniew Brzezinski qui, s'il a depuis évolué, écrivait en 1994 « sans l'Ukraine, la Russie cesse d'être un empire, mais avec l'Ukraine (...) la Russie devient automatiquement un empire⁴⁰ ». Cette analyse, fille de la doctrine du *containment*, fait de l'Ukraine un pays « pivot » qu'il importe avant tout de découpler de la Russie. C'est notamment dans ce cadre que peut être comprise l'action de certaines organisations non gouvernementales particulièrement puissantes et organisées qui ont activement soutenu logistiquement et financièrement les différents mouvements de la société civile opposés à la mainmise des partis pro-russes en Ukraine depuis les années 2000. En tout état de cause, une implication américaine excessive aux côtés des Ukrainiens serait sans doute de nature à discréditer le nouveau gouvernement de Kiev, tant aux yeux de Moscou qu'à ceux de la population ukrainienne.

En troisième lieu, **la voie de la négociation semble devoir être privilégiée à la mise en œuvre de sanctions**. A court terme, rien n'exclut de condamner le principe de la présence russe sur le territoire d'un Etat souverain ni la violation par Moscou de ses engagements internationaux. Le boycott du G8 de Sotchi peut également être envisagé et semble même constituer un moyen de pression intéressant permettant de relayer au sein de l'opinion publique russe l'idée selon laquelle Vladimir Poutine contribuerait à l'isolement de la Russie. La crainte de l'isolement est en effet particulièrement vive en Russie, tant chez les opérateurs économiques qu'au sein des élites urbaines du pays. Les sanctions sembleraient quant à elle, et en l'état de la crise, inopportunes, qu'elles soient économiques ou politiques :

- au plan économique, seules des sanctions européennes seraient efficaces. L'Union européenne représente en effet 46% des exportations et 42% des importations russes. Les Etats-Unis ne représentent quant à eux que 5,4% des exportations et 5,6% des importations russes. Mais l'Union européenne et notamment l'Allemagne seraient fortement pénalisées par de telles sanctions. La Russie représente en effet le 3^{ème} marché à l'export (hors UE et Suisse) pour les entreprises françaises et accueille sur son territoire 37 entreprises du CAC40. Le marché russe constitue par ailleurs un des rares débouchés où les parts de marché françaises se stabilisent. En d'autres termes, **la plupart des Etats européens seraient largement pénalisés par ce type de sanctions**, sans que rien n'indique, au surplus, que de telles mesures seraient de nature à influencer sur la position russe.
- **au plan politique, l'interdiction de visa ou le gel des avoirs de tel ou tel haut fonctionnaire semblent très fortement prématurés** étant données les circonstances sur le terrain et en l'absence de violences individualisables. La suspension des négociations par l'Union européenne sur la libéralisation du régime des visas peut quant à elle constituer un levier d'action possible, mais à l'efficacité très limitée à court terme.

Une escalade de tensions entre l'Union européenne et la Russie pourrait par ailleurs avoir des conséquences sur le terrain gazier, étant rappelé que 30% de la consommation européenne de gaz est assurée par la Russie. A ce stade, toutefois, il ne semble pas dans l'intérêt de Moscou de solliciter ce levier d'action : l'arrêt des exportations vers l'UE, qui constitue l'un de ses principaux

⁴⁰ Zbigniew Brzezinski, *The Premature Partnership*, Foreign Affairs, mars-avril 1994, volume 73, n°2. P.80. Traduction de l'auteur.

débouchés, priverait la Russie d'importantes sources de revenu. Par ailleurs, si des ruptures de livraison devaient être opérées, elles seraient beaucoup moins sensibles qu'en janvier 2009 lors de la crise gazière avec l'Ukraine, la « saison du chauffage » de l'hiver 2013-2014 étant sur le point de se refermer.

3.2 – LES ECUEILS A EVITER : SUR LE FOND

S'agissant des motivations russes, tout d'abord, un point important mérite d'être mentionné. **Pour excessives qu'elles sont, les craintes russes quant à l'existence d'un risque pour les russophones ou les « compatriotes » ne sont pas totalement infondées.** Il convient en effet de rappeler que le parti Svoboda, force importante du mouvement de contestation ayant pris le pouvoir à Kiev, est aujourd'hui représenté à des postes régaliens clés de l'équipe intérimaire : vice-premier ministre, ministres de la défense, de l'écologie, de l'agriculture et procureure⁴¹. Or ce parti n'est pas dénué de toute ambiguïté quant à ses intentions. A titre d'exemples (qu'il convient de replacer dans leur contexte historique), en avril 2009, la ville de Lviv où le conseil municipal était dominé par des membres de Svoboda a ainsi vu apparaître des publicités indiquant « La fierté de la nation. La division ukrainienne Halychyna. Ils ont défendu l'Ukraine » faisant référence à la division SS-Galicie ayant participé à la Seconde guerre mondiale aux côtés des troupes nazies. Dans la même ville, le 28 avril 2011, à l'occasion du 68^{ème} anniversaire de la création de cette division, le parti Svoboda participait par ailleurs à une marche d'environ 700 personnes sous le slogan « une race, une nation, une patrie⁴² ». Ces événements, largement instrumentalisés par la presse et les diplomates russes, contribuent à nourrir une crainte chez les populations non ukrainiennes et une défiance chez les Ukrainiens qui n'adhèrent pas aux thèses nationalistes. C'est en ce sens qu'il convient d'analyser la rhétorique antifasciste de Vladimir Poutine ou de son représentant au Conseil de sécurité des Nations Unies, Vitali Tchourkine, qui n'hésite pas à comparer la situation des Russes en Crimée à celle des Serbes au Kosovo.

Dans l'accord de sortie de crise qui doit être négocié, **il importe ensuite de minimiser autant que faire se peut les ingérences dans les affaires intérieures ukrainiennes.** En effet, une intervention occidentale excessive serait vue, tant sur la scène intérieure que dans le cadre de la relation russo-ukrainienne, comme un aveu de faiblesse de nature à délégitimer les autorités nouvellement désignées à Kiev, d'autant plus que Vladimir Poutine lui-même accuse les « instructeurs occidentaux » d'être à l'origine du « coup d'Etat »⁴³. Or le moyen le plus sûr de parvenir à un accord avec la partie russe semble être de l'asseoir à la table des négociations face à un gouvernement ukrainien fort dont elle saura qu'il est légitime et souverain, maître de ses décisions et de ses déterminations. Il sera par ailleurs fondamental de restaurer la valeur de la parole donnée. Une des principales raisons avancées par la Russie pour prendre en gage la Crimée est en effet l'absence de confiance dans les nouvelles autorités. La caducité de fait de l'accord du 21 février a en effet contribué à déprécier la valeur des engagements donnés par les représentants du mouvement de

⁴¹ <http://www.rg.ru/2014/02/27/ministry-site.html> et

http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/officialcategory?cat_id=247077618

⁴² Per Anders Rudling, *They Defended Ukraine: The 14. Waffen-Grenadier-Division der SS (Galizische Nr. 1) Revisited*, *The Journal of Slavic Military Studies*, 2012.

⁴³ Conférence de presse du 4 mars 2014, <http://www.kommersant.ua/doc/2423073>

protestation, et ce quand bien même la Russie aurait refusé de s'associer à cet accord. Il sera donc déterminant de restaurer un dialogue confiant entre les parties en multipliant les contacts, d'abord à un niveau technique puis à plus haut niveau par la suite.

La stabilisation de l'Ukraine implique, enfin, une aide financière massive. En effet, le pays connaît une situation de finances publiques particulièrement dégradées et comme il a été rappelé précédemment, ses besoins de financement à très court terme sont particulièrement importants. L'Ukraine fait en effet face à deux échéances : le remboursement de sa dette souveraine, d'une part, et le paiement de sa facture gazière à Gazprom, d'autre part. (1,9 Mds de dollars dont une partie devait être acquittée le 7 mars dernier). De ce point de vue, le déblocage de fonds par les pays européens est certainement une initiative à saluer. Encore faut-il que cet apport soit liquide (et non soumis à des règles de co-financement ou de conditionnalité trop strictes) et immédiatement mobilisable, ce qui ne semble pas acquis en l'état de la réflexion.

3.2 – LES DIFFICULTES

Sur la nature du conflit

La première difficulté qui se présente est celle de l'absence de conflit en tant que tel. En effet, en premier lieu, aucun recours à la force armée à proprement parler n'a encore été constaté. Bien plus, les militaires russes (« les petits hommes verts⁴⁴ ») sont présents en Crimée à la demande des autorités de la République Autonome de Crimée et bénéficient d'un fort capital de sympathie de la part des populations russophones. En second lieu, la Russie dément toujours l'envoi de troupes dans la zone. Cette manipulation, qui permet à Moscou de temporiser et de ne pas se voir stigmatisée comme étant à l'initiative d'un éventuel conflit⁴⁵, ne facilite pas la résolution de la crise. **Il conviendra, dans la mesure du possible, d'amener la Russie à reconnaître sa présence, au moins limitée à quelques unités d'élites, faute de quoi une négociation de sortie de conflit serait, en toute orthodoxie, sans objet.**

Par ailleurs, si la Crimée focalise l'attention, il importera de ne pas écarter le sujet des provinces orientales de l'Ukraine. Leur situation devra faire l'objet d'une attention constante au cours des négociations. **Un rapport pourrait notamment être rédigé par une personnalité indépendante sur la situation des minorités ethniques et linguistiques en Ukraine portant, entre autres, sur la situation des populations russes et / ou russophones dans cette aire.** Il faut enfin former le vœu que le Parti des Régions parvienne à se restructurer rapidement et à fédérer autour de lui un large consensus de nature à assurer à ses électeurs une représentation dans le jeu politique ukrainien.

Sur les parties prenantes

⁴⁴ *Zelionye tchelovetchki v forme ot Iudoshkina, odin den iz zhizni Kryma, Iliia Zheguliev*, Forbes, 3 mars 2014, <http://www.forbes.ru/sobytiya/obshchestvo/251586-zelenye-chelovechki-v-forme-ot-yudashkina-odin-den-iz-zhizni-kryma>

⁴⁵ Cette technique a semble-t-il été déjà utilisée en 1994 dans le conflit Tchétchène.

La deuxième difficulté réside dans la pluralité des acteurs en litige. **Dans la résolution de la crise, il conviendra de s'abstenir de mettre au même niveau de négociation des éléments représentatifs des autorités locales de Crimée, qui n'ont aucune existence en droit international autre que celle que leur confère leur rattachement à l'Etat unitaire d'Ukraine, et les représentants d'un Etat souverain, fût-il l'Ukraine ou la Russie.** En effet, une négociation en format 1 +1 entre la Crimée et l'Ukraine ou entre la Crimée et la Russie conduirait à une reconnaissance de facto de l'existence d'une entité de Crimée relevant du droit international alors qu'elle ne saurait relever, à ce stade, que du droit interne ukrainien. En Transnistrie, le format « 5 + 2 » a ainsi tendu à mettre sur un plan d'égalité souveraine Chisinau et Tiraspol. Pour cette raison, il importera de mener des négociations séparées avec les différentes parties et de choisir un niveau adapté de représentation avec les autorités de Simferopol.

Par ailleurs, la Russie ne doit pas être impliquée outre mesure dans la résolution de la crise constitutionnelle ukrainienne au risque sinon de lui conférer un droit de regard pour les années à venir sur les évolutions politiques décidées à Kiev ou à Simferopol. Il importera donc de maintenir un cadre de médiation Simferopol – Kiev sans participation russe.

Sur les bases juridiques

La troisième difficulté réside dans l'opposabilité du droit à la partie russe. Traditionnellement, la Russie se montre particulièrement vigilante sur la question du respect du droit international et motive fréquemment ses véto au Conseil de sécurité sur ce fondement. A première vue, ce constat devrait donner un levier d'action non négligeable aux puissances médiatrices pour convaincre la Russie de renoncer à ses intentions en Crimée. En effet, la présence russe dans la péninsule viole au moins deux séries de stipulations. L'article 3 de l'accord d'amitié, de coopération et de partenariat du 31 mai 1997 entre l'Ukraine et la Russie stipulerait en effet : « *Les Hautes Parties Contractantes construisent des relations mutuelles sur la base des principes de respect mutuel, d'égalité souveraine, d'intégrité territoriale, d'inviolabilité des frontières, de règlement pacifique des différends, du non recours à la force ou à la menace par la force (...), du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de la non-ingérence dans les affaires intérieures, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la coopération entre Etats (...)* ». L'article 2 du mémorandum du 7 décembre 1994 relatif à l'adhésion de l'Ukraine au Traité de non-prolifération stipule quant à lui « *La Fédération de Russie, le Royaume-Uni (...) et les Etats-Unis d'Amérique réaffirment leur obligation de s'abstenir de la menace de l'usage de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de l'Ukraine et qu'aucune de leurs armes ne sera jamais utilisée contre l'Ukraine (...)*⁴⁶ ». Il est toutefois probable que la Russie parvienne à faire échec à ces stipulations en arguant du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Majoritaires en Crimée, les Russes pourraient, par voie de référendum, voter leur indépendance sans que l'Ukraine puisse sérieusement la contester. Pour mémoire, le Conseil suprême de la république autonome a d'ores et déjà fixé au 16 mars la tenue d'une consultation sur le statut de la péninsule qui devrait porter sur les deux questions suivantes : « Soutenez-vous le rattachement de la Crimée à la Fédération de Russie en tant que sujet fédéral? » et « Soutenez-vous le rétablissement de la Constitution de la Crimée de 1992? »⁴⁷.

⁴⁶https://www.msz.gov.pl/en/p/wiedenobwe_at_s_en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_w_ith_ukraine_s_accession_to_the_treaty_on_the_npt?printMode=true Traduction de l'auteur.

⁴⁷ *Crimée : le référendum fixé au 16 mars*, Ria Novosti, 6 mars 2014, <http://fr.ria.ru/world/20140306/200656183.html>

Sur le discours

La quatrième difficulté relève du langage. **La Russie use dans cette crise d'un récit victimaire qui lui permet de légitimer son action.** Elle évoque un « coup d'Etat » mené par des « bandits et des fascistes » qui ont l'intention de porter atteinte aux minorités non ukrainiennes. Il importe d'apporter des éléments de réponse à ces craintes. Ne pas les prendre en compte conduirait paradoxalement à entacher la position occidentale de partialité et à entraîner, en retour, une polarisation d'autant plus forte des populations ukrainiennes. S'il faut entendre les préoccupations russes, il faut toutefois priver la Russie de l'usage de certaines formules : il n'y a pas de victimes russes et Moscou ne mène pas une opération de maintien de la paix en Crimée.

Il pourra par ailleurs être opportun de souligner la **politique de double standard** menée par la Russie. Si elle défend de manière constante le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, elle s'affranchit pourtant du respect de ce principe. En revanche, tenter de tirer les leçons du précédent du Kosovo ne semble pas très indiqué. En effet, les occidentaux avaient largement soutenu le principe d'une indépendance de cette province serbe aux motifs qu'elle était peuplée d'une majorité d'Albanais et que Slobodan Milosevic y menait une violente répression. Certes, il n'y a pas dans la crise actuelle le commencement d'une allégation au sujet d'une volonté d'épuration ethnique de la part de Kiev. Mais il y a bien une majorité de Russes. Il serait dès lors difficile de soutenir que l'indépendance de la Crimée serait un choix tout à fait infondé au regard du droit international et du précédent du Kosovo. Ce précédent a d'ailleurs servi à Moscou de justification pour reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud à l'issue du conflit avec la Géorgie.

Sur le président destitué

Le sort de Viktor Ianoukovitch pourrait être un point majeur d'achoppement des discussions avec la partie russe, qui persiste à le considérer comme le président légitime. Sur ce point, les options sont relativement peu nombreuses. La Russie ne saurait changer de position sauf à reconnaître de facto le gouvernement intérimaire en place, ce à quoi elle se refuse. Il est pourtant établi que les relations entre le président russe et son homologue ukrainien s'étaient sensiblement détériorées ces dernières semaines. Dans sa conférence de presse du 4 mars 2014, Vladimir Poutine estimait ainsi : « Un changement de pouvoir était nécessaire à l'Ukraine, mais par la voie normale⁴⁸ ». Il semble qu'il faille donc attendre la restructuration du Parti des Régions prévue dans les prochaines semaines pour qu'émerge une figure susceptible de constituer un interlocuteur légitime et représentatif de la sensibilité incarnée précédemment par Viktor Ianoukovitch. Bien qu'il ne constitue pas l'unique structure capable d'offrir une alternative aux représentants du mouvement du Maïdan, ce parti constitue en effet une force politique importante qu'il importe de ne pas négliger. Une approche de moyen terme semble donc devoir être privilégiée sur ce point.

4 – LES MODALITES

⁴⁸ Conférence de presse de Vladimir Poutine, 4 mars 2013. Disponible sur <http://www.kommersant.ua/doc/2423073>

Au regard de ce qui a été rappelé précédemment, le règlement de la crise pourrait passer par les axes de travail suivants.

AXE 1 : CONSTITUER UN GROUPE DE CONTACT

- **Constituer un groupe de contact dans le cadre de l'OSCE.** La diplomatie suisse, qui assure à l'heure actuelle la présidence tournante de cette organisation, bénéficie d'un capital d'estime en Russie et d'une connaissance fine de l'espace postsoviétique. S'agissant des membres du groupe de contact, Paris serait qualifiée au regard de la relative retenue de sa réaction, de son expérience de la gestion de crise dans l'ex URSS (médiation Russie-Géorgie en 2008, co-présidence du groupe de Minsk relatif au conflit du Haut-Karabagh) et de ses relations bilatérales anciennes et constructives tant avec la Russie qu'avec l'Ukraine. Ce groupe de contact pourrait également inclure l'Allemagne, au regard de ses efforts de médiation fin février à Kiev, de son magistère moral en Europe centrale et de la connaissance fine des questions russes dont dispose l'actuel ministre des Affaires étrangères. Le troisième membre de ce groupe pourrait être la Grande-Bretagne en tant qu'elle a été cosignataire du mémorandum de 1994. En revanche, malgré son indispensable expertise de la zone et son engagement dans la médiation du 21 février, la Pologne n'apparaît pas, à ce stade de la crise, présenter toutes les garanties d'impartialité nécessaires à une médiation. En effet, Varsovie a invoqué l'article 4 du traité de l'Organisation de l'Atlantique Nord le 1^{er} mars dernier, lequel prévoit une consultation lorsque « l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties est menacée ». Or, l'implication de l'OTAN dans la crise apparaîtrait comme une option hautement contre-productive. En revanche, la Finlande constituerait une alternative intéressante au vu de sa connaissance des questions russes, de sa neutralité et de l'expérience de sa diplomatie.
- **Ce groupe de contact devrait préalablement voir son existence et son mandat acceptés par les parties russes et ukrainiennes.** En l'état des discussions au Conseil de sécurité des Nations Unies, la Russie ne s'est pas sérieusement opposée à l'idée d'une médiation sous l'égide de l'OSCE en dépit d'une hostilité de principe de la part des autorités de Simféropol.
- Le groupe de contact assurerait la liaison avec les autorités de Kiev, de Simféropol et de Moscou. Ces trois parties désigneraient des représentants spéciaux disposant d'un mandat les habilitant à engager leur exécutif.
- **L'accord global pourrait porter sur trois volets** (Ukraine, Crimée, Russie-Ukraine). Au regard de l'imbrication des enjeux, il importerait de procéder au linkage de ces sujets en confiant leur traitement à une seule et même équipe de médiation qui mènerait des discussions séparées.

AXE 2 : PARVENIR A UN CONTRAT DE GOUVERNEMENT A KIEV

- Le groupe de contact pourrait inviter le gouvernement intérimaire à former **un contrat de gouvernement** qui serait signé par l'ensemble des forces politiques représentées à la Rada, dont le Parti des Régions.
- Ce contrat de gouvernement expliciterait le mandat du gouvernement intérimaire jusqu'aux élections du 25 mai et viserait à remplacer l'accord du 21 février, rendu caduc par les événements récents.
- Il pourrait donner l'occasion au gouvernement intérimaire de clarifier ses intentions et d'afficher sa vocation transitoire (engagement solennel à démissionner collectivement à l'issue des résultats du scrutin du 25 mai, clarifications des représentants de Svoboda sur les accusations de xénophobie etc.).
- Par ailleurs, le groupe de contact pourrait utilement appuyer les travaux d'un enquêteur indépendant et impartial, nommé en accord avec les différentes parties, sur le déroulement des événements de la fin février et particulièrement sur les assassinats ciblés. Le rapport que celui-ci pourrait rendre avant les élections serait de nature à clarifier les suspicions s'agissant d'un usage incontrôlé de la force.
- Par ce contrat de gouvernement les autorités de Kiev pourraient également s'engager à mener une politique pénale juste et impartiale. La crainte d'une instrumentalisation du Parquet est en effet particulièrement vive dans les régions orientales du pays.
- Sur la base de ce contrat, le gouvernement pourrait préparer la réforme constitutionnelle, envisagée initialement dans l'accord du 21 février, tendant à la reparlementarisation du système politique ukrainien après les élections du 25 mai.
- Le gouvernement intérimaire pourrait formuler un engagement solennel à ne pas recourir à la force ni à la menace de son usage.
- Les autorités de Kiev pourraient s'engager à ne pas modifier ni abroger les dispositions de la loi « hors bloc » avant les élections de mai 2014. En effet, tout rapprochement précipité avec l'OTAN, opéré de surcroît par un gouvernement ne procédant pas du suffrage universel, serait de nature à électriser le débat politique ukrainien. Il convient de rappeler qu'en 2008, 59,6% des Ukrainiens étaient opposés à l'intégration de l'alliance.
- Par ce contrat de gouvernement les autorités ukrainiennes pourraient dissiper les craintes quant au statut de la législation sur les langues régionales et s'engager à protéger l'ensemble des minorités du pays. Pour ce faire, ainsi que le prévoit notamment le plan en six points présenté par Gérard Araud au Conseil de sécurité de l'ONU, les autorités intérimaires gagneraient à constituer un conseil des minorités disposant d'un avis consultatif sur les mesures relatives aux questions régionales et linguistiques et chargé de la rédaction d'une charte des minorités régionales et linguistiques.

- Enfin, le groupe de contact pourrait appuyer les travaux d'un rapporteur indépendant et nommé en accord avec les différentes parties, sur la situation des droits des minorités régionales et linguistiques en Ukraine. Son rapport pourrait être rendu avant les élections et aurait vocation à démontrer l'absence de menaces existant à l'encontre de telle ou telle minorité du pays.

AXE 3 : PARVENIR A UNE FEUILLE DE ROUTE POUR LA CRIMEE

- Le groupe de contact pourrait par ailleurs se rendre en Crimée afin de négocier une feuille de route pour la période allant jusqu'au 25 mai. Cette feuille de route permettrait tout d'abord de matérialiser l'engagement des autorités de Simféropol à ne pas recourir à la force ni à la menace de son usage tant sur le territoire de la République Autonome qu'à l'égard d'autres entités. Selon les termes d'un calendrier défini conjointement, elle pourrait également permettre de procéder au désarmement progressif des forces d'auto-défense et à leur cantonnement.
- La feuille de route pourrait par ailleurs permettre d'obtenir des engagements relatifs à la protection de l'ensemble des minorités de la péninsule, notamment des minorités ukrainiennes et tatares.
- Sur le modèle de ce qui serait envisageable pour Kiev, un Conseil des minorités disposant d'un avis consultatif sur les mesures relatives aux questions ethniques et linguistiques pourrait également être prévu de manière à garantir une représentation effective des différentes populations présentes dans la péninsule (plus d'une centaine de minorités).
- Enfin, cette feuille de route pourrait permettre de garantir aux autorités de Simféropol la possibilité de tenir un référendum, pourvu qu'il soit concerté avec les autorités de Kiev et qu'il se tienne après les élections du 25 mai. Simféropol aura intérêt à verrouiller la situation en maintenant le référendum prévu le 16 mars. Celui-ci, s'il se tenait, ne serait toutefois pas régulier et ne pourrait être suivi d'effets dès lors qu'il aurait été décidé de manière unilatérale dans un contexte de crise institutionnelle. Il faudra donc procéder à une nouvelle consultation après les élections.

AXE 4 : NORMALISER LA RELATION RUSSIE-UKRAINE

- Le groupe de contact pourrait enfin mener des négociations avec les représentants des parties russes et ukrainiennes. Ces discussions pourraient notamment permettre, au regard des engagements respectifs de Kiev et de Simféropol, d'obtenir un engagement de non recours à la force et à la menace de son usage tant sur le territoire de la République Autonome de Crimée qu'à l'égard d'autres entités, ainsi que l'engagement au respect de l'intégrité territoriale de chacune des parties.
- Par ailleurs, ces négociations pourraient permettre de réactualiser les termes du statut de la République de Crimée, les deux parties s'engageant à reconnaître qu'elle constitue une « République Autonome » de la république d'Ukraine, « entité intégrante et inséparable » et

qu'il lui appartient, en concertation avec Kiev et sur le fondement des dispositions constitutionnelles ukrainiennes, de déterminer le degré d'autonomie dont elle souhaite bénéficier au sein de cet Etat.

- Un autre point de cet accord pourrait comporter l'engagement de la partie russe à reconnaître la légitimité des autorités de Kiev, telles qu'elles seront élues à l'occasion du scrutin du 25 mai. En contrepartie, l'accord pourrait prévoir l'engagement à prendre en compte les résultats d'un éventuel référendum organisé sur le territoire de la République Autonome de Crimée, pour autant qu'il soit organisé postérieurement aux élections présidentielles ukrainiennes et en concertation avec Kiev.
- Enfin, au titre des mesures de confiance et de sécurité, la relance des travaux de la commission intergouvernementale bilatérale pourrait être envisagée après les élections du 25 mai ainsi que le retrait progressif, et selon un calendrier conjointement défini, des troupes gouvernementales russes stationnées en Crimée (hors contingent de la base de Sébastopol).

Ce travail a été achevé le 10 mars 2014.