

*Dans le cadre des conférences de l'AFEU
15 novembre 2006*

Florent Parmentier

Doctorant en science politique à Sciences-Po / CERI

Le facteur étatique dans la politique européenne de voisinage : le cas ukrainien.

Les études consacrées à la transition ont essentiellement traité du passage à l'économie de marché, de la société civile et de démocratisation, mais assez peu des changements de l'Etat. On a tout au plus prêté attention aux « Etats faibles » post-communistes, en faisant de ces entités politiques instables des dangers potentiels, notamment dans les Balkans.

L'Ukraine n'échappe pas à ce constat. Il s'agit bien d'un Etat que l'on dit capturé par des intérêts particuliers – ceux des oligarques –, très imparfait en matière d'Etat de droit – si l'on considère l'affaire Gongadze –, ou encore frappé par la corruption et d'autres fléaux.

En un mot, l'Etat ukrainien paraît incapable de faire face à ses responsabilités vis-à-vis de sa population : il ne l'opprime pas, mais l'ignore parfois. Si l'Etat est souvent considéré comme une entité statique, c'est pourtant davantage à travers une approche dynamique qu'il faudrait l'appréhender. En effet, l'Etat ukrainien a connu des changements profonds dans ses domaines d'activités depuis la fin du système communiste, ainsi qu'un redéploiement de ses méthodes et instruments.

L'interrogation sur l'Etat ukrainien revêt une importance cruciale pour comprendre les évolutions de ce pays, mais également la part que l'Union Européenne peut y prendre.

L'Ukraine et le discours de l'Etat faible

La *doxa* des Etats faibles a été popularisée au début des années 1990, essentiellement sous l'influence des chercheurs et des praticiens américains. Avec le changement du contexte stratégique international dans la foulée de la guerre froide, les analystes observent que ce ne sont plus les Etats hostiles qui inquiètent, mais ceux qui ne sont plus en mesure de rétablir l'ordre interne – la plupart des victimes civiles tombant de fait davantage dans des conflits intra-étatiques qu'inter-étatiques. Heureusement, l'Ukraine, dont on pouvait craindre des tensions internes (notamment en Crimée), n'a pas pris ce chemin et n'a pas connu de conflits séparatistes similaires à ceux qui ont eu lieu en Moldavie, Géorgie ou Azerbaïdjan.

La « faiblesse » de ces Etats ne concerne pas leur place dans l'arène internationale, en termes de relations de puissance. Il s'agit plutôt de leur capacité à produire des « biens politiques » (sécurité, liberté, bien-être) pour la société. Cette conception inscrit la faiblesse de l'Etat en opposition à la force d'autres groupements sociaux, à l'instar des oligarques. Plusieurs théories non-exclusives peuvent rendre compte de cette faiblesse perçue :

- la faiblesse de l'Etat peut être mesurée en termes de capacités à mettre en pratique des politiques (*policy*), à pénétrer la société, à réguler, etc. Le problème consiste alors à renforcer l'Etat ; celui-ci peut par exemple être efficace pour la collecte fiscale, mais s'avérer moins capable en matière de redistribution.
- Les faiblesses de l'Etat peuvent aussi être mesurées en termes de perception des citoyens, qui évaluent les « biens politiques » distribués par l'Etat. En effet, la paix civile devrait être garantie par un Etat qui répond aux principaux souhaits de la société – en termes de liberté, de sécurité et de bien-être.

- L'Etat faible peut enfin être considéré comme un « Etat capturé ». Des groupes d'intérêts particuliers, comme les clans oligarchiques, dominent le processus politique, ce qui leur permet de former les règles du jeu de manière détournée, voire illicite.

Si les critères de définition de l'Etat faible peuvent varier selon les auteurs, en revanche, il existe un consensus pour reconnaître son importance parmi les problèmes de sécurité contemporains. En effet, la doctrine stratégique européenne l'évoque au titre des principaux défis pour la communauté internationale (Institut d'Etudes de Sécurité – Paris, novembre 2004).

La Stratégie Européenne de Sécurité (ou « doctrine Solana ») inscrit les « Etats déliquescents » parmi les cinq menaces principales qu'elle dégage. En effet, elle affirme que la déliquescence de l'Etat « *sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale* », cette menace étant souvent associée avec la criminalité organisée « *pour laquelle l'Europe constitue une cible de premier ordre* », ainsi qu'avec les conflits régionaux.

La Politique Européenne de Voisinage, qui concerne tant les pays méditerranéens et moyen-orientaux que les pays d'Europe Orientale (Ukraine, Moldavie, Biélorussie), doit être inscrite à la fois dans la gestion du processus d'élargissement et dans l'interpénétration grandissante des enjeux paneuropéens. Assurément, l'Etat ukrainien, le plus grand voisin oriental de l'UE, entre dans ce cadre. S'il connaît un fonctionnement parfois erratique, il est parvenu à éviter tout conflit sérieux entre les différentes sensibilités du pays – jusque dans la Révolution Orange, qui s'est déroulée de manière pacifique.

Néanmoins, le « système Kutchma » (ou « kutchmisme ») est l'exemple même d'une « mauvaise gouvernance » du pays, en raison notamment de l'accaparement des ressources par les oligarques et des différentes affaires qui ont éclaté (corruption, assassinats politiques). Il y a donc bien un « problème étatique » dans le cas de l'Ukraine.

Les réformes majeures de l'équipe « orange » concernaient d'ailleurs essentiellement des questions liées à l'Etat, avec des implications réelles pour la sécurité du pays : séparation de l'Etat et des oligarques, question des « reprivatisations » des entreprises publiques qui avaient été bradées (comme l'usine métallurgique Krivorojstal), établissement d'un Etat de droit, mise en place de nouvelles relations entre l'Etat et la société civile, notamment dans la sphère des médias...

La formation de l'Etat ukrainien

Le facteur étatique tel que nous l'analysons comprend deux dimensions : la reconstruction de l'autorité publique et la construction d'un Etat indépendant. Il est passé au second plan de l'analyse politique de la transition, alors que les trajectoires des Etats post-communistes devenaient clairement divergentes, tant en termes de développement que de démocratisation.

Ce manque d'intérêt peut s'expliquer par le présupposé selon lequel ces Etats seraient de même nature que les Etats occidentaux, constituant un réseau administratif stable et non-concurrencé. Par ailleurs, le but au sortir du communisme était de démanteler un Etat omniprésent mais souvent inefficace, plutôt que de le reconstruire.

Ainsi, notre vision de l'Ukraine contemporaine doit tenir compte du défi de créer un ordre légal, une bureaucratie centralisée et impartiale, des réseaux de sécurité, de redistribution et de régulation du marché. Il s'agit de voir comment l'Etat naît et comment il

devient effectif ; nos propositions sur le processus de formation étatique en Ukraine peuvent être ramenées à trois points.

1. Il s'agit d'un processus rapide, qui se compte en années plutôt qu'en siècles, et qui est encore largement instable.
2. C'est un processus dominé autant par les institutions et les pratiques informelles que par les institutions formelles, qui sont utilisées à des degrés variés par les acteurs cherchant à établir leur autorité et ceux qui cherchent à lui résister.
3. C'est un processus largement influencé par les pressions internationales, non pas par la contrainte guerrière comme pour la formation des Etats de l'Europe Occidentale, mais par des contraintes de bonne gestion issues des organismes internationaux et des bailleurs de fonds, à travers notamment les demandes de l'UE ou les adaptations à la mondialisation.

Par conséquent, on ne peut penser l'Ukraine en termes d'Etat développé : ce serait empiriquement faux et nous induirait en erreur sur le plan théorique. Il s'agit donc de se concentrer sur la *formation de l'Etat définie comme un processus compétitif d'établissement d'une autorité sur un territoire donné*. Ce processus comprend des acteurs individuels et institutionnels qui font face à différents modes de concurrence et emploient divers mécanismes pour remporter la compétition.

Ainsi, plutôt que de décrire les Etats comme des résultats statiques et consolidés, ou comme des acteurs unitaires, ou de se concentrer sur l'émergence de structures formelles, il est préférable de développer un modèle dynamique de formation de l'Etat. De même, au lieu d'expliquer les résultats de la construction étatique, il est préférable d'observer les processus distincts qui mènent à des trajectoires de formation étatique divergentes. Ces processus dépendent des conditions de départ, combinées au contexte international et au rythme de la construction étatique, qui servent à influencer les élites étatiques.

L'UE, l'Etat et la démocratisation de l'Ukraine

Dans ce contexte, il faut s'interroger sur les capacités de l'UE en tant qu'« exportateur de démocratie », spécifier de quel modèle démocratique on parle, et se questionner sur ses possibilités réelles. Les modalités de l'influence européenne se manifestent à travers trois niveaux : le soutien à la société civile, la « socialisation des élites » (rencontre avec les officiels) et la diffusion plus large du modèle européen.

La présentation généralement retenue de la Révolution Orange est centrée sur les enjeux du développement de la société civile. Elle apparaît comme un processus quadruple :

- tout d'abord, elle marque une protestation populaire forte, cristallisée par le rassemblement de centaines de milliers d'opposants sur la grande place de Maidan ;
- ensuite, elle a impliqué une négociation entre le régime et l'opposition, sur le modèle des tables-rondes polonaises ;
- elle a abouti à l'annulation des élections et à la tenue d'un nouveau second tour, le premier s'étant déroulé dans des conditions frauduleuses ;
- enfin, la Révolution Orange a scellé un pacte entre le régime et l'opposition à propos des changements constitutionnels à introduire.

Même si c'est la mobilisation de la société civile qui a attiré toute l'attention des observateurs, cette révolution a montré l'importance de l'Etat sur plusieurs plans. Tout d'abord, elle a pu triompher parce que le régime Kutchma tolérait l'opposition, ce qui en

faisait de fait un régime semi-autoritaire ; la « ressource administrative » (ou l'utilisation de l'Etat par les élites à des fins privées) amoindrissait les chances d'une alternance politique, mais ne l'empêchait pas. Ensuite, la division au sein des forces coercitives de l'appareil d'Etat, voire leur autonomie par rapport au pouvoir étatique, explique pour une large part l'absence de répression lors des manifestations de masse.

La Révolution Orange amène à préciser les liens entre démocratie et révolution dans le monde post-communiste. En effet, la vague de démocratisation dans les pays d'Europe Centrale avait démarré par des pactes entre deux types d'élites, l'opposition démocratique et le régime communiste (à l'exception notable de la Roumanie). La conjugaison de la révolution et de la démocratisation ne se retrouve que dans les années 2000, avec les soulèvements en Serbie, Géorgie, Ukraine et au Kirghizistan.

La Révolution Orange a surtout visé à mettre fin à l' « *Etat maître-chanteur* » (selon l'expression de Keith Darden et Mykola Riabchuk), qui décrit une situation d'autoritarisme à visage humain. Les Etats post-soviétiques comme l'Ukraine, ne sont pas aussi faibles ou dysfonctionnels qu'on le dit ; ils sont même parfois plutôt efficaces (sans être efficients) dans certains domaines, comme le soutien aux industries des régions orientales en Ukraine. C'est ici l'importance des réseaux informels, qui peuvent avoir recours à des menaces, qui en fait un Etat dangereux pour ses citoyens.

En conclusion, il faut garder en tête que la formation étatique est un processus complexe qui peut connaître des irrégularités, des reculs comme des avancées. Par conséquent, faire le bilan de la Révolution Orange nécessite d'aller au-delà des personnalités politiques en place pour observer les contraintes qui pèsent sur les élites politiques ukrainiennes, à moyen et à long terme.
