Ukraine : Vaine réforme policière à Kiev

mardi 12 juin 2018, par GOBERT Sébastien (Date de rédaction antérieure : 1er juin 2018).

Présentée comme une réponse aux aspirations des manifestants de 2014, la réforme de la police ukrainienne s'est focalisée sur la corruption des agents de terrain, laissant intacte l'instrumentalisation de l'État par des clans politiques. Pour y remédier, les bailleurs internationaux exigent la création d'organes judiciaires ad hoc. Une solution qui comporte le risque d'une mise sous tutelle du pays.

Le 31 octobre 2017, à Kiev, M. Oleksandr Avakov, 29 ans, était arrêté par les enquêteurs du Bureau national anticorruption d'Ukraine (NABU). Il était soupçonné de complicité dans une affaire de fraude liée à la livraison de sacs à dos aux forces armées et portant sur un montant d'environ 450 000 euros. L'opération était inédite : le jeune homme n'est autre que le fils unique de M. Arsen Avakov, le puissant ministre de l'intérieur. Dans les minutes qui suivirent l'intervention, des unités de la police et de la garde nationale furent dépêchées pour empêcher les perquisitions et pour gêner le travail des enquêteurs du NABU — un organisme qui, né en avril 2015 d'une campagne anticorruption menée par des organisations non gouvernementales (ONG) et par les Occidentaux, est considéré comme l'institution la plus indépendante dans son secteur. Les entraves à cette enquête ont prouvé de façon flagrante que, quatre ans après le renversement du président Viktor Ianoukovitch, « le pouvoir politique se sert encore de nos forces de l'ordre comme d'un bras armé pour défendre ses intérêts », déplorait le député Moustafa Naïiem, instigateur des premières manifestations, en novembre 2013.

Quelques jours plus tard, un tribunal relâchait M. Avakov sans exiger de caution. Puis, le 7 novembre, son père survivait sans frémir à un vote de défiance à la Rada, le Parlement ukrainien. Critiqué pour son échec à réformer la police nationale — pourtant l'une des priorités du programme postrévolutionnaire —, il assurait n'avoir « aucune raison de quitter son poste ». Depuis sa nomination, en février 2014, cet homme d'affaires à la réputation sulfureuse, actif de longue date en politique, s'est imposé comme le second personnage le plus important de l'État, après le président Petro Porochenko, lui-même milliardaire, arrivé au pouvoir au lendemain des manifestations.

Très évasif au sujet des policiers qui ont volé au secours de son fils, M. Avakov aime à se donner une image de réformateur éclairé. « Aujourd'hui, nous avons réalisé 25 à 30 % de la réforme de la police », affirmait-il le 11 novembre, en redisant sa détermination à la mener à terme [1]. Pour ses détracteurs, comme Denys Kobzine, directeur de l'Institut de recherche sociale de Kharkiv, c'est le contraire : « La réforme telle qu'on l'avait espérée en 2014 n'a pas encore commencé. » Il dénonce un échec dissimulé derrière une série d'« éléments décoratifs », comme la nouvelle police de patrouille, ces unités chargées du maintien de l'ordre sur la voie publique, à pied ou en véhicules motorisés.

Un climat de confusion

C'est sous un soleil radieux, place Sainte-Sophie à Kiev, le 4 juillet 2015, que les autorités avaient dévoilé le « nouveau visage de la police », selon l'expression utilisée dans leur communication. Des centaines de jeunes agents, dont près de 30 % de femmes, avaient prêté serment, alignés le long de

leurs Toyota Prius flambant neuves. Un parterre de dignitaires ukrainiens et internationaux affichait son enthousiasme, sous le regard de la vice-ministre de l'intérieur Ekaterina Zgouladze-Glucksmann, une réformatrice géorgienne présentée comme celle qui a réussi à épurer et à moderniser une police notoirement corrompue dans son pays. À l'instar de leur ancien président, M. Mikheïl Saakachvili, de nombreux Géorgiens se sont impliqués dans la politique ukrainienne à partir de 2014.

Les centaines de jeunes recrues devaient remplacer les agents de la très controversée administration d'inspection de la route (DAI) et sonner le glas de l'ancien système, discrédité par des décennies de mauvaise gestion, de corruption et de violences. Ce jour-là, la foule massée sur la place s'était répandue en embrassades et en clichés avec les jeunes assermentés, ce qui allait valoir au nouveau corps le surnom médiatique de « police selfie ». « Il y avait un sentiment d'euphorie, se souvient Kobzin. Mais il n'a pas été utilisé pour changer les choses en profondeur. »

À l'origine du désenchantement croissant de la population, un climat de confusion : les anciens de la DAI sont longtemps restés actifs pour assister les douze mille nouvelles recrues, perpétuant ainsi un système que l'on croyait aboli. Pour beaucoup, les policiers de patrouille ont semblé se diluer dans la masse des 128 000 employés de la police nationale. Centrée sur les agents directement en contact avec la population, cette réforme n'a guère eu d'effets sur la corruption des élites. Elle a au contraire permis au gouvernement d'afficher un certain volontarisme sans réellement toucher au système préexistant. Dans un contexte de crise économique, de guerre hybride à l'est du pays et donc de hausse de la circulation d'armes à feu, la criminalité a augmenté chaque année de 15 % entre 2014 et 2017 [2]. Or les nouveaux policiers se sont retrouvés à consacrer une grande partie de leur temps « à traiter des infractions mineures, régulées par un vieux code soviétique de 1984, plutôt que des délits plus importants », explique Ievhen Krapyvine, expert de l'organisation Paquet de réanimation des réformes.

Le mécontentement à l'égard de la « police selfie » s'est aggravé au fil du temps, chez les citoyens mais aussi chez les agents eux-mêmes, de sorte qu'environ 20 % des postes de la police de patrouille sont aujourd'hui vacants. Beaucoup se plaignent de surmenage, ainsi que d'une faible cohésion avec les autres départements des forces de l'ordre. « Ils ne nous ont pas donné les instruments législatifs pour être efficaces », accuse M. Andri Kobylinsky. Comme nombre de ses collègues, cet ancien policier de Kiev avait voulu croire à la bonne volonté des pilotes de la réforme, en 2015. Mais il a claqué la porte en octobre 2016. La dévaluation constante de son salaire par rapport à la forte inflation lui fait aussi craindre que ses ex-collègues « renouent rapidement » avec des pratiques du passé.

Les désillusions suscitées par la « police selfie » traduisent un coup de froid plus général sur la ferveur réformatrice de l'après-révolution. Tandis que le régime de M. Porochenko est accusé de faire preuve d'un autoritarisme croissant, la plupart des réformateurs radicaux, ukrainiens et étrangers, se sont effacés du paysage politique, découragés par les obstacles qu'ils rencontraient. Mme Zgouladze-Glucksmann a ainsi démissionné en mai 2016, suivie en novembre par sa compatriote Khatia Dekanoidze. Celle-ci, après un an passé à la tête de la police nationale, expliquait sa décision par « l'ingérence » du ministère, du Parlement et de la présidence dans son travail.

L'ex-cheffe de la police reste persuadée que seuls des changements radicaux peuvent transformer l'Ukraine : « Il faut se débarrasser du personnel et du mode de fonctionnement de l'ancien système, sur le modèle de ce qui a été fait pour la police de patrouille. » Et ce aussi bien dans les autres départements des forces de l'ordre qu'au bureau du procureur général ou dans les tribunaux. « Il faut permettre l'émergence d'une nouvelle génération, avec une nouvelle mentalité, comme nous y sommes parvenus en Géorgie. »

À partir de l'été 2015, des commissions mixtes de « réattestation », composées de représentants de

la société civile et de membres de la hiérarchie, ont évalué l'aptitude des agents à rester dans la nouvelle police. Ils ont été 68 135 anciens à subir cette procédure qui visait à tester leur loyauté, leurs connaissances en droit, et à établir leurs antécédents en matière de corruption ou de violences — y compris en analysant les traces qu'ils avaient pu laisser sur les réseaux sociaux. En définitive, 5 256 ont été licenciés, soit 7,7 %. Un résultat non négligeable au regard d'autres expériences historiques, mais qui n'a guère convaincu en Ukraine. Pour M. Kobylinsky, « c'était un des signes clairs qu'Arsen Avakov avait choisi de s'appuyer sur la vieille garde au lieu d'apporter du sang neuf », ce qui « aurait pu menacer sa mainmise sur le ministère de l'intérieur ».

Ni Mme Dekanoidze ni Mme Zgouladze-Glucksmann ne souhaitent commenter le bien-fondé de leur approche réformatrice ni assurer son suivi. Leur politique en Géorgie a pourtant été critiquée : on leur a reproché d'avoir renforcé les ministères de l'intérieur et de la justice au point d'en faire des instruments aux mains de M. Saakachvili, lui permettant de combattre efficacement opposants et manifestants. En Ukraine, le « groupe des Géorgiens », très soutenu par l'ambassade des États-Unis, a cependant bataillé pour imposer son projet de loi sur la police nationale.

Si la tentation géorgienne de l'Ukraine postrévolutionnaire semble aujourd'hui se résumer aux aventures rocambolesques de M. Saakachvili, expulsé en Pologne en février dernier et désormais installé aux Pays-Bas, les Occidentaux persistent, eux, dans leur soutien à la transformation du pays. Leur assistance financière, en association avec le Fonds monétaire international (FMI), s'élève à plus de 35 milliards d'euros ; il s'y ajoute une multitude de projets de coopération.

Loin de la précipitation géorgienne, la Mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM) veut croire dans les effets des changements à long terme. « La création d'une nouvelle police de patrouille n'était pas qu'une stratégie de communication : c'était nécessaire », explique M. Udo Moeller, son directeur des opérations, pour qui la méthode adoptée « laissait prévoir des complications ». Il préfère évoquer d'autres « avancées importantes » et de véritables chantiers, qui restent à venir, comme la modernisation de la cyberpolice ou la refonte de la police criminelle. Héritage de l'époque soviétique, la structure de cette dernière « pose des problèmes évidents », selon lui, « mais elle est tellement gravée dans la mentalité de [ses] collègues ukrainiens que l'on ne peut attendre des changements immédiats ».

Pour faire évoluer les choses, le directeur des opérations dit traiter avec « ceux qui sont de l'autre côté de la table ». Il ne croit pas au scénario géorgien du renouvellement radical des effectifs « dans un pays aussi grand que l'Ukraine, a fortiori en état de guerre ». L'EUAM mise donc plutôt sur les cours, les séminaires, les entraînements ou encore les projets-pilotes qu'elle offre aux représentants ukrainiens des forces de l'ordre, anciens ou nouveaux ; des dispositifs qui doivent permettre l'émergence progressive d'une nouvelle culture de la police.

Pour le chercheur Cornelius Friesendorf, l'EUAM n'est qu'un des nombreux acteurs internationaux promouvant « des priorités et des modèles différents ». Cette concurrence, selon lui, est l'une des sources du « bricolage institutionnel » ukrainien. Les exemples de la Moldavie, de l'Arménie, du Kirghizstan ou du Tadjikistan, où des missions d'assistance à la réforme de la police se poursuivent depuis des années, démontrent que, en l'absence d'une réelle volonté politique d'aboutir, cette situation de « bricolage » peut se prolonger indéfiniment. De son côté, le gouvernement invoque la priorité de la lutte contre l'ennemi extérieur, ainsi que la nécessité de ne pas déstabiliser l'appareil d'État par des réformes intempestives.

Considérée comme l'une des vitrines de la lutte anticorruption, la réforme de la police ne s'attaque pas aux fondements du système oligarchique. L'État reste le terrain d'un affrontement entre des clans politico-économiques qui cherchent à contrôler les institutions-clés, au premier rang desquelles le ministère public (Prokouratoura). Entamée en 2015, la réforme qui visait

principalement à découpler celui-ci du pouvoir exécutif est loin d'être achevée. Le NABU, l'institution ad hoc, n'a pas annulé le pouvoir du procureur général. Le titulaire actuel de ce poste, M. Iouri Loutsenko, est décrié pour les pressions qu'il exerce sur des opposants politiques, ou parce qu'il freine les poursuites à l'encontre d'alliés de M. Porochenko, tels le député et homme d'affaires Ihor Kononenko ou l'ancien chef de l'administration fiscale Roman Nasirov, suspendu pour corruption, mais dont le procès s'enlise.

Réseaux parallèles

Soucieux d'assurer la sécurité juridique de leurs investissements, les États-Unis et leurs alliés mettent Kiev à l'épreuve. « La lutte de l'Ukraine contre la corruption n'est pas moins essentielle que le combat contre l'agression russe », déclarait M. John Sullivan, secrétaire d'État adjoint, lors de son dernier déplacement dans la capitale ukrainienne, le 21 février, avant de prôner la création d'une cour spéciale anticorruption — une mesure pour laquelle militent également des associations locales. Le projet de loi, actuellement en discussion au Parlement, ne garantit pas l'indépendance de cette cour, selon le FMI, qui a suspendu le versement de la prochaine tranche d'aide. Le rôle des experts internationaux, estime l'institution financière, devrait être « crucial et pas seulement consultatif ». M. Porochenko a répliqué début mars, dans un entretien accordé au Financial Times : « Imaginer que des donateurs étrangers forment des tribunaux ukrainiens est contraire à la Constitution, car seul le peuple ukrainien peut y jouer un rôle décisif [3]. » La pression occidentale n'ira certainement pas jusqu'à déstabiliser un gouvernement auquel Washington a promis en décembre dernier une livraison d'armes.

À un an de l'élection présidentielle, « Arsen Avakov contrôle aujourd'hui l'un des plus puissants ministères de l'intérieur depuis l'indépendance ukrainienne », constate le député Serhiy Leshchenko, élu sur une liste du Bloc Petro Porochenko, mais désormais très critique à l'égard du président. « Il s'impose comme l'une des figures incontournables de la verticale du pouvoir, allié mais aussi rival potentiel [du président]. » Car, pour se différencier, M. Avakov entretiendrait aussi, selon lui, une « horizontale du pouvoir [4] », en coordonnant des démonstrations de force de bataillons nationalistes — comme celles des Escouades nationales issues du régiment Azov, une unité paramilitaire d'extrême droite active sur le front du Donbass — ou des provocations violentes de groupes radicaux, telle l'attaque contre la chaîne de télévision d'opposition Inter, en septembre 2016 ; c'est-à-dire en soutenant des réseaux parallèles aux forces de l'ordre à des fins politiques. Des groupes qui peuvent compter sur la passivité, voire sur la bienveillance, de la « police selfie ».

Sébastien Gobert

Abonnez-vous à la Lettre de nouveautés du site ESSF et recevez chaque lundi par courriel la liste des articles parus, en français ou en anglais, dans la semaine écoulée.

P.-S.

Le Monde diplomatique
https://www.monde-diplomatique.fr/2018/06/GOBERT/58765

Notes

[1]

Site du ministère de l'intérieur ukrainien, 11 novembre 2017.

[2]

Viktor Betchatniy, « Analyse criminologique du niveau de criminalité en Ukraine », *État et droit,* 2017 (en ukrainien).

[3]

« Transcript of interview with Petro Poroshenko », Financial Times, 6 mars 2018.

[4]

Selon l'expression de l'éditorialiste Serhiy Lyamets.