ÉTUDES DE L'IFRI

CENTRE DES ÉTUDES DE SÉCURITÉ & CENTRE RUSSIE/NEI

JUIN
2022

Quelle stratégie pour l'aide civile en Ukraine ?

Marie COURRAUD
Gilles DORRONSORO
Arthur QUESNAY

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 979-10-373-0557-2
© Tous droits réservés, Ifri, 2022
Couverture : © Halfpoint/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :
Marie Courraud, Gilles Dorronsoro et Arthur Quesnay, « Quelle stratégie pour l'aide civile en Ukraine ? », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2022.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : Ifri.org

Auteurs

Marie Courraud est consultante en Ukraine pour Sayara international. Ses recherches portent également sur l'Irak, où elle travaille depuis plusieurs années.

Gilles Dorronsoro est professeur de science politique à Paris 1 Panthéon-Sorbonne et membre senior de l'Institut universitaire de France. Son dernier ouvrage s'intitule *Une si prévisible défaite. Le gouvernement transnational de l'Afghanistan* (Karthala, 2022).

Arthur Quesnay est docteur en science politique. Ses recherches portent sur l'Irak et la Syrie depuis 2009. Il a publié *La Guerre civile irakienne. Ordres partisans et politiques identitaires à Kirkouk* (Karthala, 2021) et co-publié, avec Adam Baczko et Gilles Dorronsoro, *Syrie. Anatomie d'une guerre civile*, (CNRS Éditions, 2016).

Résumé

Les institutions ukrainiennes ont dans l'ensemble résisté au choc de la guerre : le gouvernement central et les collectivités territoriales disposent d'une véritable légitimité et d'une solide capacité à gouverner. Dans ce contexte, il faut privilégier et renforcer le système institutionnel existant plutôt que de créer de nouvelles institutions ou d'introduire des organisations non gouvernementales (ONG) internationales – sauf exception pour des compétences très ciblées.

Dans les régions les plus touchées, la bonne organisation des collectivités locales est un atout à utiliser. Les collectivités territoriales, appuyées par les gouverneurs, jouent un rôle majeur dans l'acheminement de l'aide sur la ligne de front. Néanmoins, les mairies ont déjà largement évacué leur personnel, notamment dans le Donbass. En dépit du soutien financier du gouvernement ukrainien, elles ne peuvent plus garantir leur budget faute de revenus locaux. Afin de renforcer les institutions municipales et d'assurer la continuité de leurs services, l'aide doit être redéployée à partir de villes (relativement) stables et sûres (Dnipro, Pavlograd).

Enfin, les associations de volontaires occupent une fonction clé dans la redistribution de l'aide et l'évacuation des civils. Cependant, ces associations peinent à se structurer efficacement afin d'assurer leur pérennité. Bien qu'essentiels à la résilience de la société et à la logistique du front, les bénévoles sont aujourd'hui épuisés. Une des mesures à envisager serait de salarier les permanents de ces associations. Il est essentiel que l'aide arrive avant l'été pour éviter la démobilisation des volontaires consécutive à la chute des dons privés. Cela permettrait la professionnalisation des associations et de renforcer leur capacité à obtenir davantage de financements internationaux pour l'aide aux déplacés ou la distribution alimentaire d'urgence. L'effondrement des institutions civilo-militaires causé par la crise humanitaire et le manque d'aide internationale dans les zones de combat entraverait la logistique dont dépend l'armée ukrainienne pour tenir le front. La résistance actuelle sur le front est repose en grande partie sur la solidité des chaînes d'approvisionnement et la capacité des administrations locales à poursuivre leurs efforts de coordination des réseaux de volontaires.

Executive Summary

Ukrainian institutions have overall withstood the shock of the war: the central government and local authorities benefit from a real legitimacy and a solid ability to govern. In this context, priority should be given to strengthening the existing institutional system rather than creating new institutions or introducing international NGOs (apart from those with highly targeted skills).

In the most affected regions, the successful organization of local authorities is an asset to be used. Supported by governors, they play a major role in delivering aid to the front line. Nevertheless, town halls have already largely evacuated their staff, especially in the Donbass. Despite financial support from the Ukrainian government, they can no longer guarantee their budget due to a lack of local incomes. In order to strengthen municipal institutions and ensure the continuity of their services, aid should be redeployed from (relatively) stable and safe cities (Dnipro, Pavlograd).

Finally, voluntary associations play a key role in the redistribution of aid and the evacuation of civilians. However, these associations struggle to structure themselves effectively in order to ensure their sustainability. Although essential to the society's resilience and the frontline's logistics, volunteers are now exhausted. One of the measures to consider would be to pay the permanent staff of these associations. It is essential that aid arrives before the summer to avoid the demobilization of volunteers due to the drop in private donations. This would allow the professionalization of associations and strengthen their ability to obtain more international funding, crucial to displaced people or emergency food distribution. The collapse of civil-military institutions caused by the humanitarian crisis and the lack of international aid in the combat zones would hinder the logistics on which the Ukrainian army depends to hold the front. Much of the current resistance on the eastern front depends on the strength of supply chains and the ability of local administrations to continue their efforts to coordinate volunteer networks.

Sommaire

INTRODUCTION **6**

LA RÉSILIENCE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES **8**

Les institutions nationales **8**

Le gouvernement local **11**

LES « VOLONTAIRES » :
PRESSION ET OBSTACLES À LA RATIONALISATION **13**

Un ensemble de réseaux acéphales **14**

La rationalisation **16**

LE DONBASS : ÉVACUATION ET PROTECTION DES POPULATIONS .. **18**

La spécificité du système administratif **18**

L'évacuation des populations **19**

Les déplacés *19*

Accueil et transit à Pavlograd et Novomoskovsk *21*

Quel soutien pour les populations qui restent ? **23**

KHARKIV, UNE VILLE SOUS LES BOMBES **25**

Les volontaires : une dynamique de coordination **26**

Les relations entre les autorités publiques et les volontaires **29**

QUELLE STRATÉGIE D'AIDE CIVILE
POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ? **31**

Quelles sont les actions prioritaires ? **33**

ANNEXES **35**

Méthodologie **35**

Tableau des entretiens avril 2022 ..... **36**

Bibliograhie **39**

Introduction

L'objet de ce rapport est de s'interroger sur la résilience de la société ukrainienne et de ses institutions, alors que la guerre avec la Russie pourrait durer plusieurs années. Bien que les objectifs russes semblent s'être réduits depuis le mois d'avril, la guerre évolue dans le sens d'une plus grande intensité, ce qui suppose une mobilisation générale des ressources du pays. En particulier, les bombardements sur les villes éloignées du front, par exemple Lviv, montrent la volonté du Kremlin de briser la société ukrainienne, son économie et son moral, de multiplier le nombre des déplacés (en Ukraine) et des réfugiés (hors Ukraine) et d'interdire tout effort de reconstruction. Or, même les opérations militaires ukrainiennes sont en partie dépendantes de la mobilisation patriotique qui soutient l'armée et la Défense territoriale.

L'hypothèse qui sous-tend ce rapport est le risque d'épuisement rapide des volontaires en raison d'un effondrement économique général, malgré une mobilisation jusqu'ici remarquablement élevée, plus étendue – géographiquement et socialement – qu'en 2014. En effet, les associations de volontaires sont fragmentées et privilégient l'informalité, ce que confirment les études sociologiques disponibles sur la société ukrainienne citées plus loin dans le texte. Elles dépendent aussi étroitement de ressources privées, travaillent par capillarité et peuvent toucher profondément la société ukrainienne, là où les autorités publiques sont souvent impuissantes. Ces particularités étaient adaptées à la phase initiale du conflit où la rapidité de la mobilisation était essentielle. On constate maintenant un *déclin dans la capacité de ces organisations*, souvent informelles, à mobiliser des ressources, et une faible professionnalisation, d'où une difficulté à capter l'aide des grands donateurs internationaux. Pour autant, s'il reste souhaitable que l'aide continue à passer par ces organisations, il est impératif d'éviter la création d'un milieu humanitaire dysfonctionnel sur le modèle de

---

Nous tenons à remercier vivement Alexandra Goujon, Ioulia Shukan, et toutes les personnes rencontrées en Ukraine. Ce travail a été grandement facilité par l'accueil chaleureux des Ukrainiens et des responsables municipaux qui, malgré l'urgence et la gravité de la situation, ont accepté de nous rencontrer.

Les données utilisées dans ce rapport viennent pour l'essentiel d'une enquête menée entre début avril et mai 2022, principalement dans le Donbass et à Kharkiv (voir annexe méthodologique). Ces résultats sont provisoires du fait que la durée du séjour n'a permis que peu d'observations participantes et que le choix d'enquêter dans plusieurs endroits a, certes, des avantages, mais réduit le temps passé sur chacun des sites d'observation. Pour autant, nos constatations semblent globalement cohérentes avec les productions expertes ou universitaires et, au moins dans les grandes lignes, nous estimons pouvoir faire confiance à nos données. Face aux besoins impérieux des populations, l'attentisme constitue la pire des stratégies concernant l'aide (militaire ou civile). Les prochains mois seront décisifs avec des scénarios qui peuvent varier en fonction de l'ampleur et des modalités de l'aide internationale dont l'urgence est démontrée dans ce rapport.

l'Afghanistan pendant les vingt ans d'intervention de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

Enfin, les institutions publiques ukrainiennes sont en état de remplir leur rôle, mais doivent être soutenues financièrement dans l'esprit d'une complémentarité et d'une meilleure coordination avec les associations de volontaires. Dans le Donbass, les effets de l'offensive russe nécessitent une réponse *rapide*, qui pourrait s'appuyer sur les administrations civilo-militaires (CMA), dont la plupart sont fonctionnelles : envoi de matériels (médicament, nourriture) et de personnel (médical), articulation plus étroite entre le front et l'arrière. Le rôle des gouverneurs d'*oblasts* dans l'acheminement des quantités importantes d'aide et leur répartition au niveau national est central.

Nous verrons dans un premier temps la résilience des institutions, puis le poids des organisations de volontaires. Les deux parties suivantes seront consacrées au Donbass et à Kharkiv, et nous terminerons par des suggestions pour une stratégie de l'aide civile.

La résilience des institutions publiques

Tout le pari de l'invasion russe était qu'une attaque militaire provoquerait une désintégration des structures étatiques, ce qui aurait permis la mise en place d'un gouvernement pro-russe à Kyiv et une politique de « dénazification » sur une génération[1]. Or, non seulement il n'y a pas eu d'effondrement, mais on a constaté une combativité remarquable des forces armées ukrainiennes et une union nationale qui a surpris beaucoup d'observateurs. En particulier, le clivage Est/Ouest entre russophones et ukrainophones n'a pas été plus opératoire qu'en 2014, et probablement moins[2].

En 2014, l'institution militaire ukrainienne était pratiquement inexistante, à la fois mal organisée et mal armée, ce qui avait permis l'annexion de la Crimée et la conquête d'une partie du Donbass par la Russie et ses affidés. L'armée ukrainienne jouit aujourd'hui d'un réel prestige : les réformes entreprises avec l'appui de l'OTAN ont visiblement porté leurs fruits. La police, elle aussi réformée après 2014, est unanimement saluée pour son travail auprès de la population.

De même, les municipalités fonctionnent, y compris dans les zones proches du front et on n'a pratiquement pas constaté de cas de pillage ou d'émeutes. Les services municipaux des villes occupées sont hébergés par d'autres municipalités et continuent à travailler à distance comme les auteurs ont pu le constater pour les municipalités de Volnovakha et d'Izioum. Le fait que ces mairies aient pu organiser leur repli et maintiennent certains services délocalisés montre la résistance des institutions et limite la capacité des forces russes à reconstruire une administration qui leur soit acquise dans les territoires occupés. Finalement, la guerre amène un renforcement des institutions nationales qui voient leur légitimité et leur cohésion renforcées.

Les institutions nationales

Sans minorer ses qualités de leader, le charisme du président Zelensky est d'abord la conséquence de la guerre que subit la société ukrainienne et de la demande populaire d'union patriotique. L'invasion russe garantit un soutien sans faille de la population et de la classe politique au gouvernement. En particulier, le personnel politique est en compétition pour convaincre les

1. Voir T. Sergueïtsev, l'idéologue de la « dénazification » de l'Ukraine sur le site www.leshumanites.org, 4 avril 2021 ; version originale en russe à https://ria.ru.
2. Sur la construction du nationalisme ukrainien, voir A. Goujon, *L'Ukraine : de l'indépendance à la guerre*, Paris, Le Cavalier bleu, 2021 et A. Goujon, *Révolutions politiques et identitaires en Ukraine et en Biélorussie (1988-2008)*, Paris, Belin, 2009.

citoyens de son patriotisme (avec un œil sur les élections à venir). Les 424 députés[3] sont actifs depuis le début de la guerre et la Rada se réunit toujours à Kyiv ; tous les projets de lois sont votés et adoptés au vote majoritaire, sans débat pour accélérer les procédures.

Certes, les conflits politiques internes demeurent, mais ils semblent plutôt liés à des personnalités contestées du fait de leur manque (supposé) de patriotisme ou à des conflits politiques antérieurs. Les maires dits « pro-Russes » à Odessa, Sloviansk, Kharkiv, Bakhmout se sont clairement ralliés à la ligne patriotique, contrairement à l'attitude parfois ambiguë des autorités locales en 2014, et suivent en cela l'immense majorité de leurs administrés. En ce sens, l'interdiction des partis pro-russes, héritiers du Parti des régions[4], ne reflète pas la perception d'une menace intérieure immédiate par le gouvernement actuel. Rien n'indique donc que le clivage russophone/ukrainophone soit indépassable[5], le bilinguisme (du moins passif) étant le fait de la quasi-totalité des Ukrainiens. De plus, une grande partie de la population du Sud et de l'Est, soumise aux combats les plus violents, est russophone. On observe au final une consolidation incontestable de l'appartenance de Kharkiv et Dnipro à la nation ukrainienne[6].

Quelques points de fragilité se révèlent qui pourraient être significatifs dans la durée. Premièrement, on observe une certaine résistance à la conscription. Celle-ci demeure pour l'instant limitée (un peu plus de 2 000 arrestations à la frontière d'après les chiffres officiels ukrainiens) et probablement le fait de jeunes éduqués urbains, des Roms et, surtout, des hommes de l'Est déplacés dans l'Ouest qui doivent s'occuper de leur famille, réticents à retourner sous les drapeaux dans un conflit auquel ils viennent d'échapper[7]. Pour mettre ce chiffre en perspective, 250 000 hommes étaient mobilisés fin 2021, auxquels s'ajoutent 900 000 réservistes. Au-delà, l'ampleur des pertes ukrainiennes pourrait fragiliser le soutien de la société à l'effort de guerre.

Deuxièmement, si la résilience des institutions est remarquable, elle est étroitement conditionnée par l'aide internationale. En effet, le pays tout entier subit les conséquences de la guerre avec plus de 7,5 millions de déplacés et plus de 5 millions de réfugiés, dont une partie, plus de 500 000,

3. Sur 450 sièges prévus, car les élections législatives n'ont pas été organisées en 2014 et en 2019 (lors du renouvellement de la Rada) dans les territoires sous contrôle gouvernemental des régions de Donetsk et de Louhansk.
4. Le Parti des régions (*Partia rehioniv*) est un parti ukrainien pro-russe fondé en 1997.
5. Cependant, une partie (difficile à quantifier) de la population, prise dans les combats du Donbass, préfère se réfugier du côté russe ou rester sur place en espérant une victoire de la Russie. Observations réalisées par les équipes de volontaires de Sloviansk lors de missions d'évacuations dans les villes du Donbass attaquées par l'armée russe, avril et mai 2022.
6. A. Portnov, « How "Eastern Ukraine" Was Lost », *Open Democracy*, 14 janvier 2016, disponible sur : www.opendemocracy.net.
7. Entretiens à Lviv, avril 2022.

tente de revenir[8]. Le choc pour l'économie ukrainienne est brutal (de - 35 % à - 45 % du PIB en 2022, selon les estimations). Dans les villes près du front, les longues files d'attente devant les distributeurs automatiques signalent la difficulté à approvisionner les banques, et une économie à l'arrêt condamne la population à un appauvrissement rapide, d'autant plus que les Ukrainiens ont en moyenne une épargne très faible.

Sur le plan financier, le déficit budgétaire annoncé est de plusieurs milliards de dollars par mois (5 à 7 milliards selon les sources officielles ukrainiennes pour avril et mai 2022[9]), alors que le pays est déjà endetté à hauteur de 57 milliards de dollars[10]. Le système bancaire et les finances publiques tiennent uniquement grâce à l'aide massive de l'extérieur. Le paiement des salaires des fonctionnaires, notamment, dépend directement de l'appui budgétaire. La reconstruction ne commencera pas avant quelques années et suppose des procédures juridiques lourdes. Son coût estimé est de plusieurs centaines de milliards et sera probablement supporté par l'Union européenne (UE) avec une implication de la Banque européenne de reconstruction et de développement[11] (BERD).

En dépit de ces difficultés, le gouvernement central maintient pour l'instant une forte connexion avec ses citoyens, par le biais des interventions quotidiennes du président Zelensky, mais aussi en raison de l'importance de « l'e-administration » qui est un effet des réformes engagées ces dernières années. Par rapport à 2014, la capacité du gouvernement à administrer à distance s'est remarquablement renforcée, et dépasse celle de beaucoup d'autres pays européens. Par exemple, le gouvernement a mis en place l'application DIA[12], qui propose plusieurs services dont les dons d'argent au gouvernement, les certificats de vaccination, le paiement des impôts, etc. Le paiement des pensions et des salaires se fait quant à lui *via* des applications sur des banques sans guichet. Dans un contexte où plus de 7 millions d'Ukrainiens ont fui leur domicile, DIA permet aux citoyens de s'enregistrer comme déplacés et de percevoir une aide, et aux commerçants ou PME de demander des indemnités de 200 euros par mois. Dans les *raions* (districts), les bureaux d'enregistrement sont physiques, mais une application permet aux municipalités de connaître les capacités d'accueil *via* un site internet, ce qui

8. J. Arraf, « Some Ukrainian Refugees Are Returning Home, Despite the Risks », *The New York Times*, 5 avril 2022 ; InfoMigrants, « Ukraine War: Thousands of Refugees Returning Home », *InfoMigrants*, 13 avril 2022, disponible sur : www.infomigrants.net.
9. J. Wheatley et B. Hall, « Ukraine Appeals for Financial Support to Ensure Country's "Survival" », *Financial Times*, 11 avril 2022. Les retours de travailleurs émigrés ukrainiens depuis l'Europe occidentale vers l'Ukraine ne sont pas exactement connus ; les autorités ukrainiennes parlaient en mars de 300 000 retours (Communication personnelle Ioulia Shukan).
10. G. Kolodko, « Ukraine Recovery Needs a Debt Write-off and Help From the EU and China », *Financial Times*, 7 avril 2022. Voir aussi J. Wheatley et B. Hall, « Ukraine Appeals for Financial Support to Ensure Country's "Survival" », *op. cit*.
11. T. Becker *et al.*, « A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine », VOXEU CEPR, 7 avril 2022, Webinaire disponible sur : https://voxeu.org.
12. *Digital, Inclusive, Accessible: Support to Digitalisation of Public Services in Ukraine (DIA Support) Project*, UNDP Ukraine, janvier 2021.

facilite la répartition des déplacés. Il ne faut cependant pas surestimer cette résilience, comme le rappelle la chercheuse en sociologie Ioulia Shukan :

> « Pour les réfugiés, le gouvernement verse des aides uniquement aux déplacés officiellement enregistrés. Or, ils sont peu à s'enregistrer, car beaucoup espèrent retourner vite chez eux. En Transcarpatie [*oblast* de l'extrême ouest ukrainien], 120 000 déplacés sont officiellement enregistrés sur 380 000 présents (estimation fournie au gouvernement par les opérateurs de téléphonie mobile). Seul un tiers des déplacés reçoit de l'aide. Or, ceux qui ne sont pas enregistrés sont toujours en déplacement et contribuent à accroître la pression sur les lieux d'accueil. À cet égard, l'application DIA s'avère être un outil peu efficace pour évaluer les besoins[13]. »

Le gouvernement local

Avant la Constitution de 1996, le système administratif ukrainien était centralisé, à l'exception de la Crimée qui était une République autonome. L'évolution vers un système décentralisé s'est faite en partie sous pression de l'UE et du Conseil de l'Europe, mais aussi par le travail d'experts ukrainiens, dont certains deviennent députés après 2014. Le programme européen U-Lead[14] contribue, par exemple, au *capacity building* (renforcement des capacités) des collectivités territoriales (*hromady*) ukrainiennes. Le premier effet de ces réformes, en partie inspirées du modèle polonais, a été un surplus de revenus pour les collectivités territoriales[15]. En outre, celles-ci ont vu leurs limites administratives redessinées en 2020. La collectivité de Sloviansk comprend ainsi la ville elle-même et les villages alentour. Dans la situation actuelle, les maires jouent un rôle important dans le maintien des infrastructures et la distribution de l'aide.

Pour autant, il ne semble pas y avoir d'autonomisation des pouvoirs locaux ni de tensions majeures avec le gouvernement central. En effet, trois facteurs jouent pour l'instant dans le sens d'une cohésion des institutions. Premièrement, le système administratif s'est orienté vers un renforcement des municipalités au détriment des *oblasts* et des *raions,* qui n'ont pas le même type de légitimité démocratique (même si les conseils d'*oblast* sont élus[16]). En conséquence, il n'y a pas d'autorité politique dans un des 24 *oblasts* qui pourrait concurrencer le pouvoir central. Sauf cas exceptionnel, les gouverneurs ne bénéficient ainsi pas d'une audience nationale.

13. Communication personnelle, 18 avril 2022.
14. Ukraine–Local Empowerment, Accountability and Development Programme (U-Lead), disponible sur le site : https://tsnap.ulead.org.ua.
15. Voir le site : https://donors.decentralization.gov.ua/en.
16. La réforme des *oblasts* qui se dessine avant guerre est de faire élire le gouverneur de l'*oblast*, un représentant du gouvernement, aujourd'hui nommé par le président.

Deuxièmement, la loi martiale introduit une militarisation du système administratif avec une chaîne de commandement verticale et une mise en sommeil des compétitions politiques locales.

Enfin, la Défense territoriale (*Teritorialna oborona*), un élément important du système de défense ukrainien, n'est pas en pratique un instrument des municipalités[17]. Ces unités dépendent pour partie de ces dernières pour ce qui est de leur équipement et de leur ravitaillement, cela explique un état de préparation variable d'un endroit à l'autre. Elles restent sous l'autorité des chambres d'opérations militaires et sont pour partie financées par le ministère de la Défense. Par exemple à Sloviansk, les unités de la Défense territoriale n'ont pas d'appui significatif de la municipalité et les commandants doivent chercher eux-mêmes de quoi s'équiper et se nourrir. Par ailleurs, rien n'avait été prévu pour les cinquante membres de la Défense territoriale d'Izioum repliés à Sloviansk lorsque leur ville a été prise par l'armée russe ; la situation s'est réglée par des contacts personnels avec le maire du Sloviansk, qui a accepté de leur fournir de l'aide, surtout alimentaire.

Ainsi, la décentralisation a de nombreux avantages, mais fait courir un risque à la cohésion sociale en cas de concentration géographique d'une crise économique/sécuritaire. Or, les combats, de façon encore plus claire après le repli des forces russes du nord du pays, se concentrent désormais à l'Est et au Sud – ce qui représente tout de même un tiers du territoire, devenu un champ de bataille avec des destructions massives. Cette situation tactique conduit à une aggravation des déséquilibres économiques entre régions, ce qui peut avoir des conséquences sociales et politiques néfastes. Les gouverneurs d'*oblast* ont entrepris de compenser les pertes de revenu fiscal des municipalités par des aides étatiques[18], mais cet effort est probablement insuffisant et devrait être renforcé.

17. Il s'agit d'une force de 70 000 réservistes organisée au niveau des 26 *oblasts*.
18. Entretiens avec des maires et des conseillers municipaux dans le Donbass, avril 2022.

Les « Volontaires » : pression et obstacles à la rationalisation

Pour ce qui est de la mobilisation de la société, quelques observations préliminaires s'imposent. Premièrement, ces mobilisations sont mal identifiées : s'agit-il de « volontaires/bénévoles » ou de « Civil Society Organisations » (CSO) ? La catégorie émique de « volontaire » ou de « bénévole », qui apparaît au moment de l'Euromaïdan, est en décalage avec la terminologie dominante dans le milieu de l'aide internationale de CSO sur au moins deux points. D'une part, la distinction entre activités civiles et militaires ne reflète pas les pratiques, car le soutien aux civils coexiste de façon naturelle avec un soutien aux soldats ou la participation à la Défense territoriale (composée précisément d'hommes et de femmes armés). La société ukrainienne est mobilisée pour la guerre et l'aide va de façon indifférenciée aux unités combattantes et aux civils. Nous nous concentrons principalement sur l'aide dans sa dimension civile : organisation des évacuations, distribution de nourriture, etc. D'autre part, les réseaux de volontaires peuvent être juridiquement formalisés (en association ou, plus communément, en fonds de charité) ou rester informels ; leur taille et leur objet sont très divers. Par exemple, la fondation Come-Back Alive, soutenue par des dons individuels venus d'Ukraine et de l'étranger, travaille directement avec le ministère de la Défense, équipe des unités entières de l'armée et se rapproche en fait, sinon en droit, d'une institution parapublique ; d'où la difficulté à faire partie de la communauté internationale des ONG et son expulsion de Patreon, site web de financement participatif. À l'inverse, des petits groupes de citoyens mobilisés de façon informelle envoient des colis (équipements défensifs, alimentation, vêtements) à destination de soldats sur le front ou d'une famille. Toutes les situations intermédiaires existent avec des associations spécialisées ou généralistes, nationales ou locales. La catégorie de CSO risque donc d'uniformiser de façon abusive une réalité sociale complexe et très riche.

Deuxièmement, la mobilisation très large de la société ressuscite et élargit les précédentes mobilisations de 2004-2005 et, surtout, de 2014. La Défense territoriale, issue de la mobilisation des Bataillons de volontaires de 2014, facilite, par exemple, l'intégration des civils dans les forces armées (avec parfois des hommes d'une bonne cinquantaine d'années aux check-points). Mais, comparé à 2014, on constate une transformation profonde du rapport aux institutions : alors que les mobilisations de 2014 étaient d'abord

une réaction face à l'incurie de l'État[19], celles de 2022 sont l'expression d'un soutien à ce dernier. En particulier, on se souvient que les volontaires de 2014 étaient une réaction spontanée à l'effondrement humiliant de l'armée en Crimée et dans le Donbass, avec parfois un ralliement à la Russie. Ces transformations peuvent susciter quelques tensions – déjà présentes dans le Donbass, mais elles sont limitées pour l'instant par la mobilisation patriotique. En outre, l'intensité du conflit et le nombre de déplacés ont rapidement épuisé les ressources des volontaires et se trouvent donc dans une situation de dépendance par rapport aux autorités publiques.

Enfin, il ne faut pas considérer uniquement l'efficacité de ces réseaux dans une perspective instrumentale, mais envisager leur rôle dans un contexte plus large, celui de la demande d'adhésion à l'UE, de l'affermissement du caractère ouvert et démocratique de la société ukrainienne[20]. Le poids politique des volontaires, sans être une garantie absolue de démocratie, va plutôt dans le sens du respect des libertés publiques et de la représentation des différents groupes sociaux. La guerre ne semble pas avoir entraîné pour l'instant une montée des mouvements illibéraux ou d'extrême droite du type du bataillon Azov[21].

Un ensemble de réseaux acéphales

La genèse des réseaux de volontaires est complexe du fait qu'une partie de ceux-ci s'est constituée au moment de l'Euromaïdan en 2014, une autre en février 2022, et l'afflux de volontaires a, de toute façon, modifié leur fonctionnement. Il est frappant de noter la diversité des types de solidarités mobilisées : même lieu de résidence, appartenance à un milieu professionnel (affaires, arts), engagement politique, etc. Parmi les dirigeants des organisations rencontrées, on note la prédominance de jeunes formés à l'université et d'entrepreneurs. Dans son enquête sur les réseaux de bénévolat constitués entre 2014 et 2018, la sociologue ukrainienne Viktoriya Sereda montre que le bénévolat est le fait de jeunes (30-35 ans) citadins, issus des classes moyennes supérieures[22].

Quel est le modèle d'organisation de ces réseaux ? L'observateur se trouve parfois désarmé face à une multitude d'organisations plus ou moins liées entre elles, sans schéma hiérarchique et où les relations interpersonnelles dominent. Certaines crises ont montré la résilience de ce type de réseaux acéphales (groupes de combattants en Afghanistan et en

19. A. Fomitchova, « Les volontaires dans la formation de l'appareil militaire ukrainien (2014-2018). Des dynamiques d'auto-organisation au retour de l'État », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 1, n° 1, 2021, p. 137-170.
20. H. Mazepus *et al.*, « Civil Society and External Actors: How Linkages With the EU and Russia Interact With Socio-Political Orders in Belarus and Ukraine », *East European Politics*, vol. 37, n° 1, 2021, p. 43-64.
21. *Ibid.*
22. V. Sereda, « "I Am a Man and an Active Citizen... I Did Not Betray My State!" . Public Activism in Ukraine After Euromaidan », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 2, n° 2, 2018, p. 93-130.

Syrie) dont la structure permet de résister à une destruction partielle. Le caractère organique des réseaux de volontaires explique notamment leur connaissance intime du terrain et leur capacité à toucher l'ensemble de la société. L'avantage de l'absence de structure pyramidale est la très grande réactivité et l'informalité que permet la confiance des individus appartenant à une communauté de valeurs. En pratique, tous nos interlocuteurs décrivent des processus « horizontaux » et une grande informalité qui contraste avec la bureaucratie ukrainienne. Ce mode de régulation vise à contourner les règles formelles et permettre que « les choses se fassent ». Dans leurs relations avec les administrations, il semble que les volontaires misent sur les contacts personnels plutôt que de passer par les procédures administratives. Cette informalité revendiquée semble renvoyer à une modalité de régulation des administrations publiques elles-mêmes[23].

Le caractère « horizontal » des mobilisations se voit notamment dans les réseaux sociaux, où les volontaires dominent très largement et, dans un contexte où la confiance va (encore plus) aux médias locaux, ces sources d'information sont perçues comme fiables et au plus près de la société. Par exemple, à Kharkiv, Telegram et Facebook sont deux médias sociaux particulièrement suivis. Sur Telegram, les plus suivis sont Fucking Kharkiv (1,2 million de *followers*) et Trukha Kharkiv (Dust Kharkiv, en anglais) avec 700 000 *followers* (cette liste est nationale). En comparaison, le gouverneur de Kharkiv, Oleg Sengonov, n'a que 380 000 *followers*. Ces comptes, qui sont gérés par des groupes d'activistes anonymes republiant des nouvelles et des messages des autorités publiques, constituent souvent la seule forme d'information régulière des citoyens.

Quel bilan tirer de l'action des volontaires ? L'appréciation doit être prudente, car les données sont très fragmentaires – pratiquement inexistantes au niveau national – et parce qu'il est difficile de réaliser une cartographie précise d'un secteur en pleine effervescence.

La rapidité de réaction des associations est généralement mise en avant comme leur principal avantage par rapport à la lenteur de la bureaucratie. La souplesse des réseaux individuels permet de ravitailler dans l'urgence des familles ou des hôpitaux situés dans les zones de combat, parfois même dans les territoires occupés, tandis que les institutions publiques sont incapables d'y répondre aussi rapidement. Par exemple, si une brigade de l'armée manque de matériel médical, les volontaires seront plus réactifs que le ministère de la Défense (cas rapportés à Kharkiv), qui peut ainsi se concentrer sur les aspects plus directement militaires, comme l'armement.

L'évacuation des civils du Donbass est en particulier un domaine où ces associations paraissent effectuer un travail irremplaçable en allant dans les zones de combats. En outre, l'accueil des déplacés est un domaine où les initiatives privées ont été centrales avec l'ouverture de centres d'accueil dans

23. Au moment de la pause cigarette (*kurilka*), comme le rapportent nos interlocuteurs, entretiens à Lviv et dans le Donbass, avril 2022.

des écoles, gymnases et centres de vacances. Par exemple, à Dnipro, les déplacés représentent un flux quotidien de 10 000 à 15 000 personnes à qui il faut procurer un logement et une assistance médicale, alimentaire et psychologique. Les volontaires jouent par ailleurs un rôle clé dans la distribution rapide de la nourriture et de l'aide médicale, y compris dans les zones proches du front, voire dans les territoires occupés.

Ce modèle a pour revers une allocation parfois non optimale des ressources (due à une circulation insuffisante des informations entre réseaux) et une difficulté à attirer des ressources suffisantes pour faire grandir des organisations confrontées à des demandes croissantes et des ressources déclinantes.

La rationalisation

Depuis 2014, la société ukrainienne s'est largement mobilisée avec Euromaïdan et dans le conflit du Donbass. Pourtant la somme d'expériences et de compétences accumulées n'a pas conduit à une professionnalisation des volontaires, en dehors de quelques exceptions. Les obstacles à la rationalisation des réseaux de volontaires (coopération, recherche de fonds, etc.) sont essentiellement de deux ordres.

Premièrement, on constate un certain cloisonnement des associations de volontaires, qui travaillent parfois sans se connaître, du moins au niveau d'une agglomération importante, comme le montrent nos entretiens à Dnipro et à Lviv. Les contacts entre volontaires, souvent *via* les réseaux sociaux, en premier lieu Facebook et Telegram, conduisent à des collaborations ponctuelles (pour louer un dépôt et décharger les camions par exemple à Lviv), mais n'impliquent pas nécessairement une coordination plus poussée. De plus, les réseaux sont souvent peu étendus géographiquement. Pour nuancer ce point, les églises disposent de paroisses sur l'ensemble du territoire[24], tandis que quelques organisations fondées en 2014, comme Proliska[25] ou Vostok-SOS[26], sont nationales et bénéficient d'un soutien extérieur.

Deuxièmement, beaucoup d'associations de volontaires ne sont pas enregistrées et sont donc dépourvues d'existence légale (certaines ont seulement commencé le processus), ce qui leur ferme la porte à certaines formes d'aide, notamment de l'étranger. De façon générale, on constate la

24. Le réseau d'Églises protestantes « *dobrayavest* », situées dans la plupart des villes du Donbass (Sloviansk, Kramatorsk, Droujkivka), assure l'évacuation des civils depuis les zones les plus reculées du Donbass avec des points de transit autour de Dnipro, voir le site : https://dobrayavest.org.
25. *Proliska* (Perce-neige), plus connue comme les « gilets bleus », est une organisation nationale de volontaires qui travaillent depuis 2014 à l'évacuation des populations menacées et à la distribution de nourritures dans les zones bombardées. L'organisation est structurée en bureaux régionaux avec plusieurs centaines de volontaires. Elle est financée par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), voir le site : https://proliska.org/en/.
26. Créée en mai 2014, Vostok-SOS est une des principales organisations d'aide aux populations de l'est de l'Ukraine, voir le site : https://vostok-sos.org/en/.

méconnaissance des circuits de financement internationaux. En outre, les obstacles bureaucratiques sont pénalisants pour les associations, y compris lorsqu'elles ont un statut légal. Même un enregistrement comme Fondation de charité au ministère du Commerce ne suffit pas pour recevoir un financement de l'étranger en raison à la fois des mesures anticorruption et, paradoxalement, des sanctions prises à la suite de la guerre du Donbass. En particulier, il n'est souvent pas possible de faire des virements de compte à compte (SWIFT) pour des sommes importantes. Ces obstacles poussent certains groupes à conserver un fonctionnement informel, plutôt que de s'enregistrer (ce qui suppose parfois les services d'un avocat) et subir la pesanteur bureaucratique de l'administration ukrainienne.

Or, l'épuisement des volontaires et la moindre fréquence des dons sont des phénomènes mentionnés par l'ensemble des organisations. Si les dons privés ont été très soutenus dans les premières semaines du conflit, ils sont maintenant plus rares en raison d'une dégradation de la situation économique, alors même qu'il n'y a pas de pénurie pour les produits de première nécessité. Pour y remédier, on observe une dynamique de regroupement et de rationalisation des initiatives privées sous forme de coordination (voir ci-dessous la partie sur la mobilisation à Kharkiv). Mais cette dynamique est encore naissante et l'avenir des réseaux de volontaires n'est pas assuré. En particulier, les volontaires sont bénévoles, ce qui fragilise le système à court terme. Le développement des organisations nationales citées plus haut est passé par le salariat d'une partie du personnel permanent.

Enfin, les municipalités – peut-être par manque de moyens et de personnel – soutiennent peu les associations privées, et ces dernières paraissent vouloir rester indépendantes. Novomoskovsk, une ville de 70 000 habitants située à 15 km au nord de Dnipro, donne un exemple de collaboration réussie avec une division entre l'aide militaire (pour la Défense territoriale) et l'aide civile. Un conseiller municipal est chargé de l'aide humanitaire depuis l'invasion et assure la coordination de la mairie avec les réseaux de volontaires qu'il connaît personnellement.

Le Donbass : évacuation et protection des populations[27]

La guerre russo-ukrainienne a connu, au bout d'un mois seulement, un tournant majeur. La Russie semble avoir revu à la baisse ses ambitions en raison des performances décevantes de son armée. Désormais, l'enjeu est l'annexion et la russification des régions conquises depuis février 2022 avec une progression militaire russe dans les *oblasts* de Donetsk et de Louhansk (la région d'Odessa semble – au moins pour l'instant – exclue, compte tenu des limites opérationnelles de l'armée russe). L'offensive sur le Donbass actualise le risque d'une intensification des bombardements et des violences contre les populations civiles, dans une logique similaire aux interventions russes observées notamment en Syrie, afin de bloquer les contre-attaques de l'armée ukrainienne, paralyser les institutions civiles – hôpitaux, services sociaux, écoles – et terroriser les populations. Les premiers signes d'un mouvement de résistance qui pourrait se transformer en guerre irrégulière au Sud (Kherson notamment) laissent présager des exactions croissantes en représailles.

Dans ce contexte, la situation du Donbass est spécifique pour plusieurs raisons et l'aide doit être adaptée en conséquence. D'une part, les destructions et les mouvements de population vont probablement encore s'accentuer. D'autre part, la région ne dispose pas des structures adaptées pour répondre aux besoins de la population. Les *oblasts* de Donetsk et Louhansk dépendent de l'aide qui vient du reste de l'Ukraine par des réseaux logistiques souvent fragiles. La guerre n'y a été que tardivement préparée et la situation risque d'empirer rapidement en cas d'offensive russe.

La spécificité du système administratif

Le Donbass a connu, après 2014, une évolution administrative et politique différente du reste du pays[28]. Trois éléments sont ici importants pour comprendre la situation actuelle[29]. D'abord, le conflit de 2014 a montré l'inadaptation des structures civiles dans le Donbass au vu de la situation sécuritaire. Les élus de l'époque, très majoritairement issus du Parti des régions, ont paralysé les institutions. En réaction, des administrations civilo-

27. Depuis notre enquête, la prise de certaines villes comme Sievierodonetsk a en partie changé la situation décrite dans cette partie du rapport.
28. Sur l'évolution administrative et politique du Donbass voir le site : https://civicmonitoring.org.
29. Nous résumons ici une partie du rapport de K. Reutski et I. Shukan, *The Temptation of Autocracy: Military-Civil Administrations in the Government-Controlled Territories in the Vicinity of the Contact Line in Eastern Ukraine,* Office des Affaires étrangères allemand, 2019.

militaires (CMA) ont été mises en place à partir de 2015 ; avant le 24 février, 18 CMA avaient été établies[30].

Le gouverneur de la région de Donetsk négocie avec les communautés territoriales et peut financer ou subventionner des infrastructures locales en fonction des priorités que la région définit. Par ailleurs, alors que la décentralisation a entraîné une augmentation des revenus des municipalités, la situation est opposée dans le Donbass en raison de la situation sécuritaire. Depuis février, cette difficulté s'est encore aggravée, les autorités des villes de l'est de l'Ukraine nous ont fait part d'un budget municipal déficitaire de plus de 40 % pour le mois de mars 2022. Seule l'aide du gouvernement leur permet de continuer à payer les salaires et venir en aide aux déplacés[31]. Enfin, les relations entre les CMA et les réseaux de volontaires ont été plutôt tendues jusque-là.

L'évacuation des populations

La concentration des opérations militaires dans le Donbass explique une stratégie spécifique des Russes par rapport aux populations civiles. On peut supposer que, dès le début de la guerre, l'armée russe a cherché à « produire des réfugiés » par des bombardements sur les zones résidentielles à Kharkiv ou Kyiv. Pour accélérer les départs, les forces russes n'ont bombardé ni les voies ferrées, ni les routes (à de rares exceptions), ce qui explique l'importance du flux initial (un million par semaine).

Dans le Donbass, la situation est différente. Pour préparer ses offensives, désorganiser les forces ukrainiennes, briser le moral de la population, les forces russes bombardent les gares en visant explicitement les populations civiles. Le tir d'un missile à fragmentation le 8 avril 2022 contre 4 000 déplacés attendant le train de 10 h 30 à la gare de Kramatorsk fait ainsi plus de 60 morts et 100 blessés graves ; l'attaque stoppe immédiatement les évacuations par train et la terreur causée par sa brutalité a pour effet une démobilisation des volontaires[32].

Les déplacés

L'évacuation de la population civile du Donbass s'est accélérée à partir d'avril, notamment dans les régions proches de la ligne de front, mais le phénomène touche aussi des villes hors du Donbass, comme Dnipro, qui a perdu des dizaines de milliers d'habitants. Dans le cadre de la loi martiale

30. Les CMA remplacent les institutions locales, notamment les conseils municipaux et les conseils de districts, et sont chargés des services administratifs, de l'économie locale, du maintien de l'ordre (Loi sur les administrations civilo-militaires n° 141-VIII, adoptée le 3 février 2015).
31. Entretiens réalisés dans les villes de Kharkiv, Novomoskovsk, Pavlograd, Pokrovsk, Sloviansk et Kramatorsk, avril 2022.
32. Étant arrivés immédiatement après l'incident, nous avons pu constater que la gare était pratiquement intacte. Le tir visait les déplacés attendant le train devant la gare ; l'horaire de passage du train était connu, ce qui explique le choix de frapper à ce moment (10 h 30) pour faire le maximum de victimes.

proclamée le 24 février, les autorités ukrainiennes ont donné l'ordre d'évacuer les *oblasts* de Louhansk et Donetsk début avril pour protéger les civils et permettre les opérations militaires en cas d'offensive russe.

Il est difficile de disposer de chiffres précis quant aux déplacements de population dans le Donbass pour les dernières semaines, mais il s'agit de plusieurs centaines de milliers de personnes[33]. Les maires interrogés n'ont que des indications approximatives et les chiffres changent rapidement. Par exemple, sur les 220 000 habitants de Kramatorsk, il n'en reste que 100 000. De même, la ville de Sloviansk ne compte plus que la moitié de ses 100 000 habitants. Par ailleurs, les évacuations tendent à se ralentir mi-avril sur la ligne de front, par exemple, vers Lysychansk où plusieurs dizaines de milliers d'habitants refusent toujours d'abandonner leur foyer.

Les évacuations se font en train, en voitures individuelles ou en bus sur les deux principales routes – Sloviansk-Kyiv (par train seulement) et Kramatorsk-Pokrovsk –, sans qu'il y ait un enregistrement systématique des déplacés. Le train joue un rôle majeur dans l'évacuation, en particulier la ligne Sloviansk-Barvinkove (*oblast* de Kharkiv), qui fonctionne encore, même si la voie a été bombardée au niveau de Barvinkove. En ce sens, le bombardement de la gare de Kramatorsk est loin d'être un cas isolé et tendrait à indiquer une stratégie de retardement des évacuations pour gêner les opérations militaires des forces ukrainiennes. Cette stratégie se serait affirmée depuis la pause opérationnelle de l'armée russe début avril, avec une augmentation de la précision et du nombre des attaques contre les gares – Barvinkove, Kramatorsk, Yasnagorck, Bilbasivka, Lozova, Pokrovsk, Pavlograd (sans compter les missiles interceptés). Avant l'attaque de Kramatorsk, six à huit trains permettaient l'évacuation de plus de 5 000 personnes par jour, mais la fermeture de la gare oblige l'évacuation par la route avec un nombre maximum de 2 000 personnes par jour. Le manque de chauffeurs et de véhicules, ainsi que la faible coordination entre les initiatives privées et les institutions publiques compliquent encore les évacuations.

Par ailleurs, les municipalités et les volontaires (associations, initiatives individuelles, églises, etc.) permettent les évacuations par bus à partir des zones de combat. Par exemple, les volontaires d'une des Églises protestantes de Sloviansk font des évacuations depuis 2014 avec trois minibus (un minibus peut transporter de 20 à 30 personnes[34]). Leur expérience et leur connaissance du terrain leur permettent de se rendre dans les villes proches du front pour faire des évacuations. Par exemple, à Lysychansk, 150 personnes peuvent ensuite être hébergées dans l'église avant d'être évacuées vers l'ouest. Cependant, les ressources sont limitées, il s'agit surtout de dons individuels. Depuis mi-avril, le manque croissant de volontaires a conduit à la fermeture de ce centre d'accueil. Les

33. Entretiens avec les autorités municipales de Pavlograd, Pokrovsk, Kramatorsk et Sloviansk, avril 2022.
34. En 2014, le réseau d'évacuation de cette église parvient à évacuer plus de 14 000 personnes, entretien avec les volontaires de l'église, Sloviansk, avril 2022. Une autre Église protestante à Sloviansk opère des évacuations depuis 2014 : www.facebook.com.

responsables de l'église reconnaissent que leur initiative n'est pas tenable si le front se rapproche de Sloviansk.

Enfin, les déplacés sont systématiquement envoyés vers l'ouest ou à l'étranger. Des volontaires prennent en charge les déplacés en transit, ainsi une vingtaine de centres à Dnipro accueillent plus de 10 000 déplacés par jour, en général pour une ou deux nuits. Il n'y a pas de planification des arrivées et des affectations.

Accueil et transit à Pavlograd et Novomoskovsk

L'enquête menée à Pavlograd et Novomoskovsk indique à la fois les limites de l'action des municipalités, dont les ressources économiques ont été réduites par la guerre, et la place essentielle des réseaux d'aide dans la gestion des civils qui partent des zones de conflit.

Pavlograd, une ville de 100 000 habitants, est située sur la route des déplacés venus de Marioupol, de Donetsk et de Louhansk[35]. La ville est le dernier point de passage sûr en allant vers l'est, et la municipalité est fortement mobilisée pour assurer l'accueil des déplacés. Quelque 10 000 déplacés transitent par jour en moyenne, ce qui pose un défi pour l'approvisionnement en produits d'hygiène, en nourriture, en vêtements. La grande majorité ne s'arrête qu'une nuit ou deux avant de repartir vers l'ouest. Ils n'ont en règle générale que très peu d'effets personnels et ont besoin de vêtements, de nourriture ainsi que d'une prise en charge administrative et d'une aide psychologique. La municipalité a ouvert des écoles, des dortoirs étudiants et des stades pour les accueillir. Trois centres d'accueil peuvent loger 500 personnes par jour. Une grande partie de la nourriture est financée sur le budget municipal.

La municipalité gère ces centres, mais ses ressources sont limitées et la situation économique empire depuis février[36]. La fermeture des entreprises a provoqué une chute de 50 % des recettes de la municipalité, ce qui explique que, mis à part le paiement des salaires, l'*oblas*t n'accorde que peu d'aides. La municipalité est donc amenée à se reposer sur des soutiens extérieurs. Sur le plan international, seulement deux tonnes d'aide du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ont été livrées, ce qui est très insuffisant. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) prévoit de mettre en place en mai un système de distribution de 100 dollars par personne

35. Entretien avec Anatoli Vershna, maire de Pavlograd, Pavlograd et visite d'un centre d'accueil de déplacés.
36. Il n'y a pas de statistiques sur la fermeture des entreprises dans la ville, mais plus de 7 000 habitants (dont des cadres, des ingénieurs notamment) sont partis – ce qui paralyse l'ensemble du tissu économique – et la majorité des PME auraient cessé leurs activités. Seules les grandes entreprises fonctionnent encore, notamment deux entreprises françaises : Lactalis et Agrobusiness. Les mines de charbon, qui emploient plus de 24 000 personnes continuent pour la plupart à fonctionner (90 % du charbon qui sert à alimenter les centrales électriques en Ukraine est produit ici).

déplacée. Sur le plan logistique, le soutien des entreprises privées est déterminant. En particulier, la municipalité a réussi à ouvrir un centre logistique grâce au soutien de la principale entreprise minière de la région, DTK, spécialisée dans les réseaux électriques et détentrice d'une dizaine de mines de charbon du Donbass.

Concernant la distribution de l'aide et l'accueil des déplacés, les volontaires apportent une aide cruciale aux employés de la municipalité. Comme dans le reste du pays, ces réseaux informels s'épuisent avec la crise économique. En effet, le taux de chômage a augmenté dans la ville avec la fermeture de nombreux magasins et surtout des usines. L'argent manque pour l'achat des produits essentiels : médicaments (iode, insuline, kits pour enfants), draps et couvertures, tandis que l'inflation générale et, en particulier, l'augmentation du prix du carburant limitent l'activité des volontaires. Enfin, la position stratégique de Pavlograd met la ville en danger. Les deux gares ont subi des frappes et l'aéroport a été détruit. Du fait de ces risques et des faibles ressources locales, l'évacuation des déplacés vers l'ouest est privilégiée[37].

Novomoskovsk possède une expérience préalable en matière d'accueil des déplacés du fait de sa forte mobilisation en 2014. La municipalité joue un rôle pivot dans la centralisation de l'aide acheminée par voie ferroviaire que les volontaires se chargent de distribuer. La coordination entre les autorités et les volontaires est étroite : les employés municipaux expliquent volontiers que leur rôle est d'aider ces derniers, confrontés à la pesanteur bureaucratique. Le rôle de la municipalité consiste principalement à attribuer des autorisations, financer le carburant et trouver des véhicules pour les volontaires. De plus, l'*oblast* a pris en charge le paiement des salaires de la municipalité, car le budget de mars 2022 a été lourdement déficitaire en raison d'une baisse des revenus apportés par les taxes locales.

Ainsi, la capacité de la municipalité à fournir de l'aide reste incertaine. Plusieurs entreprises se sont délocalisées dans l'Ouest, et la mairie redoute une crise du secteur agricole, confronté à un besoin urgent d'engrais. Les hôpitaux préparent des stocks de médicaments, mais manquent de biens spécifiques comme les banques de sang et les stocks de nourriture et de médicaments. Actuellement, selon la mairie, 2 000 déplacés, dont 600 enfants, se sont installés dans la ville, mais l'afflux continu de déplacés a obligé la municipalité à ouvrir trois centres d'accueil. Ces derniers sont débordés et la rareté croissante des ressources empêche l'ouverture de nouveaux centres.

37. La présence d'une industrie de pétrochimie de reconditionnement des bombes, qui fonctionne dans le cadre du mémorandum de Budapest de 1994, présente un risque majeur, les derniers bombardements ayant eu lieu à proximité lors de tentatives pour détruire les ponts des chemins de fer (qui enjambent la Vovotcha).

Quel soutien pour les populations qui restent ?

Plusieurs dizaines de milliers de personnes sont encore présentes dans les principales agglomérations du Donbass et ne veulent ou ne peuvent pas être évacuées. En simplifiant beaucoup, ces populations sont souvent âgées ou parfois handicapées, n'ont pas d'expérience de mobilité préalable (ou ont un mauvais souvenir de la mobilité de 2014) et souffrent d'un faible niveau socio-économique. Beaucoup des habitants restés dans l'*oblast* de Donetsk n'ont jamais voyagé et n'ont pas de contacts ailleurs en Ukraine. La méconnaissance des réseaux d'aide et la désinformation russe jouent probablement un rôle. Ces généralités, avancées par la plupart des interlocuteurs rencontrés et qui correspondent aux observations faites sur les missions d'évacuation à Lyman, Lysychansk et Sievierodonetsk sont cependant à nuancer : certaines organisations qui effectuent des évacuations se disent incapables de tracer un portrait type de ceux qui choisissent de rester. Par ailleurs, d'un point de vue politique, la pratique du russe n'est pas un indicateur pertinent. Ainsi, parmi les russophones de Lysychansk ou de Sievierodonetsk, certains se sentaient entre 2014 et 2022 très pro-Ukrainiens et d'autres pro-Russes. Enfin, certaines familles reviennent, car l'accueil à Dnipro n'est pas satisfaisant (nous sommes cependant incapables de quantifier ce mouvement).

Les besoins les plus criants concernent l'aide médicale, alimentaire et le transport. Par exemple, à Kramatorsk, avant la guerre, le personnel soignant était de 3 000 : il en reste 600. Les responsables médicaux interrogés affirment que les réserves de sang sont suffisantes et que le réapprovisionnement est possible à Pavlograd, d'où l'importance de l'axe logistique Dnipro-Pavlograd. Cependant, des médecins et des volontaires reconnaissent qu'en cas d'offensive russe, les réserves civiles ne suffiront pas. L'attaque contre la gare de Kramatorsk le 8 avril a d'ailleurs montré les limites des capacités d'évacuation, le service hospitalier se retrouvant immédiatement saturé.

Quel est le niveau de préparation des autorités locales ? La plupart des municipalités du Donbass encore en place tentent de protéger la population et de maintenir une continuité des services publics. Dans les municipalités, le niveau de préparation des équipes est variable. Certaines villes sont déjà largement vidées de leurs habitants (Bakhmout, Sloviansk, Lysychansk, Sievierodonetsk, Roubijné[38]) et le personnel municipal est en grande partie évacué. Il n'y a pas de coordination entre les villes situées sur la ligne de front qui dépendent de l'armée et de groupes restreints de volontaires. À l'inverse, d'autres – par exemple Kramatorsk – sont largement intactes avec des mairies fonctionnelles et peuvent servir de point d'appui pour un soutien aux

38. Ces deux dernières agglomérations ont été prises en mai 2022.

populations proches du front. Voici quelques exemples de municipalités avec des degrés de préparation différents.

À Sloviansk, en première ligne en cas d'offensive russe, rien n'a été fait avant le début de l'invasion. Depuis lors, 70 % de l'administration municipale est partie à l'Ouest et travaille à distance. Beaucoup de volontaires sont également partis, d'où un manque de personnel mobilisable. Seule une minorité de pharmaciens et de médecins sont encore présents. Il n'y a pas de préparation des abris anti-bombes par les municipalités, et les habitants gèrent eux-mêmes leur sécurité.

À Kramartorsk, principale agglomération de l'est du Donbass, le maire commence à préparer la ville le 24 février seulement. En 2014, la ville a pourtant connu trois mois d'occupation, comme Sloviansk mais de façon moins violente. Aussi dès février 2022 un plan de ravitaillement est mis en place en réaction à l'invasion. Le maire demande en particulier à l'Union syndicale des maires d'envoyer des stocks de nourriture et de médicaments. La municipalité fait les distributions aux habitants en tenant compte de leurs besoins spécifiques.

Le *starasta*, représentant par communauté de quartiers (6 pour la ville), établit les listes des personnes présentes (son équipe fait du porte-à-porte). La municipalité fait une livraison par mois – février, mars, avril jusque-là. Onze *hubs* servent à stocker les vivres et tout ce qui ne se cuisine pas est donné en priorité aux combattants sur le front. Des volontaires aident à décharger les camions ; d'autres participent à la distribution. Environ 70 % du personnel municipal est resté sur place et la majorité des services administratifs fonctionnent. Pour le personnel municipal masculin, le maintien sur le poste vaut mobilisation. La municipalité centralise l'aide des associations et des ONG qui la distribuent grâce à 200 à 300 bénévoles. Les distributeurs de billets fonctionnent pour la plupart et près de la moitié des banques sont ouvertes. Les abris antibombes sont les mêmes que ceux de 2014, toujours en nombre insuffisant.

Enfin, à Lysychansk, dans l'est du Donbass, plus de 15 000 personnes sont restées dans la ville, dont plusieurs centaines d'enfants[39], malgré des bombardements quotidiens. Les volontaires de la ville n'ont plus assez d'argent pour acheter de l'aide et les magasins sont tous fermés. Les civils présents absorbent une bonne partie de l'activité de la police qui évacue les habitants, distribue la nourriture, l'eau et les médicaments. « Les policiers sont les nouveaux héros », dit l'un de nos interlocuteurs, idée qu'on retrouve ailleurs, par exemple à Kharkiv. La situation est comparable dans la ville voisine de Sievierodonetsk. En revanche, le manque d'aide oblige l'armée ukrainienne à évacuer la ville face à la pression russe et provoque la chute de la ville début juin.

39. Entretien avec un volontaire de Lysychansk, Dnipro, avril 2022, et observation d'une évacuation de Lysychansk et Sievierodonetsk vers Sloviansk.

Kharkiv,
une ville sous les bombes

La situation géographique de Kharkiv, à 40 km de la Russie, explique qu'elle a été, avec Kyiv, une des premières cibles de l'invasion. En 2014, la ville avait connu une situation insurrectionnelle et des institutions locales (police, municipalité) qui hésitaient sur le camp à rallier, ce que paraissait confirmer l'élection d'un maire dit « pro-Russe », Hennadiy Kernes, en 2020. Pourtant, en 2022, Kharkiv a combattu l'invasion avec succès et dans une union patriotique, ce que peu d'observateurs auraient prédit.

Si le risque d'une occupation semble pour le moment écarté, les bombardements ont lourdement frappé la partie est de la ville jusqu'aux opérations de l'armée ukrainienne qui ont repoussé l'armée russe. Celle-ci maintient cependant une pression militaire sur la ville dont une partie des infrastructures ont été détruites. Ainsi, 50 écoles (sur 300) ont été rasées, plusieurs tirs ont touché le chemin de fer, des bâtiments historiques ont été atteints, dont le monument commémorant le massacre de Katyn et celui pour les juifs tués pendant la Seconde Guerre mondiale. Les civils ont été durement touchés, en particulier les rassemblements devant les magasins ont été spécifiquement visés. En conséquence, sur plus de 1,5 million d'habitants, la moitié de la population de la ville a fui, tandis que l'économie est paralysée.

Pour l'instant, la municipalité est toujours fonctionnelle et assure avec succès le maintien des services publics (services hospitaliers, eau, électricité, gaz, ramassage des ordures, nettoyage des rues bombardées) et le gouverneur de l'*oblast* organise l'acheminement quotidien de 400 tonnes d'aide d'urgence (hygiène et alimentation).

Cependant, les quartiers pauvres, situés sur la ligne de front en périphérie nord et nord-est de la ville, sont encore bombardés et, dans une situation socioéconomique désastreuse, les ressources manquent pour assurer les besoins élémentaires de la population. En particulier, le quartier de Saltivka (dans la partie est de la ville) est plongé dans une crise majeure. Avec le départ d'une grande partie des habitants, les associations locales de volontaires ont presque disparu. Le quartier est de plus en plus déconnecté du reste de la ville : il n'est plus possible de retirer de l'argent, ou de payer par carte bancaire, et il n'y a plus de transports publics. La même situation s'observe dans le quartier de Peremohy, au nord de la ville, où il ne reste qu'environ un tiers des habitants, souvent les plus démunis. Il n'y a pas d'abris pour se protéger des bombardements et les nouvelles lignes de métro

ne sont pas assez profondes pour offrir une bonne protection, bien que des habitants s'y réfugient.

À ce stade, trois observations ressortent des observations faites à Kharkiv. Premièrement, le réseau de volontaires donne à voir une grande diversité sociale et économique des personnes mobilisées. Des associations sont nées de solidarités de quartier, professionnelles (entrepreneurs, artistes), etc. Cette diversité permet de toucher des populations très hétérogènes et de créer un maillage efficace de la ville. La mobilisation citoyenne est d'autant plus remarquable que des études avaient montré une certaine réticence à l'engagement citoyen, au moins en comparaison avec des villes à l'ouest de l'Ukraine comme Lviv[40].

Deuxièmement, on constate des efforts constants de coordination entre les groupes de volontaires, et, en particulier, des échanges de services et d'information. En effet, le prolongement du conflit et la stratégie russe de ciblage des infrastructures civiles provoquent une paralysie économique. La raréfaction des ressources, due à la crise économique, conduit à une diminution drastique des initiatives individuelles fondées sur des systèmes de dons privés, et pousse à plus d'institutionnalisation et de coordination.

Enfin, les relations entre les associations de volontaires et les autorités locales (*oblast* et municipalité) sont marquées par une certaine distance « culturelle », qui n'exclut pas la collaboration. Il y a parfois des critiques de la part des volontaires, car la mairie et l'*oblast* ne les aident que de manière ponctuelle en raison d'un manque de ressources ou de leur allocation préférentielle au militaire. En outre, les volontaires regrettent parfois une absence de transparence et de communication de la part des autorités publiques, ce qui est en partie lié à la loi martiale. Pourtant, les contacts informels sont en réalité fréquents et l'utilisation intensive des réseaux sociaux par tous les acteurs ouvre des pistes pour développer des canaux de coordination efficaces. Une dynamique de coopération s'observe déjà dans certaines villes plus petites, où municipalités et volontaires ont appris à collaborer depuis 2014.

Les volontaires : une dynamique de coordination

La forte mobilisation populaire explique la présence de centaines d'organisations de diverses tailles dans l'*oblast* de Kharkiv. Historiquement, la ville compte de nombreux centres de formation et universités avec plusieurs milliers d'étudiants étrangers. Cette forte présence de jeunes éduqués, travaillant dans les secteurs de la technologie, de la communication et de la culture, est probablement un facteur favorisant la mobilisation. En 2014, la ville de Kharkiv a connu deux mois (mars-avril) d'émeutes et une

40. V. Sereda, « "I Am a Man and an Active Citizen… I Did Not Betray My State!" . Public Activism in Ukraine After Euromaidan », *op. cit*.

certaine indécision des autorités locales, avant que le gouvernement ukrainien ne rétablisse l'ordre légal. Les groupes mobilisés à l'époque restent souvent actifs, mais l'afflux de militants transforme le paysage des volontaires et étend considérablement la mobilisation. La diversité des profils sociaux (entre et au sein des associations de volontaires) contribue probablement à leur capacité à pénétrer différents territoires sociaux de la ville.

Les organisations actives reposent dans certains cas sur des solidarités de quartier. Par exemple, DVO (Dobrovolnie Volonterske Obedenannia) a été fondé par un noyau d'amis du même quartier, Peremohy (nord de la ville), qui a été un des premiers détruits. Le groupe réunit une vocaliste, une étudiante qui vient de finir ses études, un barman, des employés de centres logistiques, tandis que le fondateur a travaillé dans les technologies de l'information et le design. D'autres groupes rencontrés sont formés à partir d'une même appartenance au milieu artistique. Certaines organisations regroupent des classes moyennes-supérieures de différents secteurs d'activité (entrepreneur, procureur, avocat, psychologue, pharmacien, enseignant, étudiant pour Help Kharkiv). Par ailleurs, les entrepreneurs de la ville sont mobilisés dans la guerre, en assurant par exemple des services de restauration qui préparent des plats pour les soldats sur le front. Ils travaillent à préserver les réseaux logistiques depuis l'étranger et à l'intérieur de l'Ukraine. Kharkiv With You regroupe ainsi des entrepreneurs et des familles connues qui déclarent travailler à renforcer la résilience locale en soutenant l'arrivée de l'aide internationale *via* leurs réseaux privés. À un autre niveau, les petits entrepreneurs d'une trentaine d'années paraissent particulièrement actifs et reconvertissent leurs compétences organisationnelles dans la distribution de l'aide.

Différents facteurs poussent à la rationalisation de l'aide par le regroupement des volontaires, par exemple au sein de coordinations. D'une part, la multiplication des initiatives non coordonnées entraîne une allocation non optimale des ressources, ce dont les volontaires sont parfaitement conscients (beaucoup viennent du monde de l'entreprise). D'autre part, les volontaires ne sont pas rémunérés et leurs ressources personnelles tendent à s'épuiser. Avec la diminution des ressources privées, les initiatives individuelles se font aussi plus rares, même si, pour l'instant, les volontaires disposent de temps libre, car l'économie de la ville est paralysée. Par exemple, l'organisation DVO-Kharkiv a connu une forte phase de croissance grâce à des dons individuels, mais ceux-ci ont nettement diminué. Actuellement, elle manque de ressources pour soutenir ses quatre centres d'aide, alors que l'impossibilité de planifier son financement sur quelques mois fragilise l'association et limite sa croissance.

Dans ce contexte, beaucoup de groupes trop petits disparaissent dont les volontaires rejoignent des organisations plus structurées. Travailler sous l'ombrelle d'une grande organisation comme Vostok-SOS permet, par exemple, de bénéficier d'un remboursement de l'aide distribuée. Les

volontaires doivent établir une liste précise des besoins, obtiennent au préalable un devis des supermarchés qu'ils transmettent à Vostok-SOS. Des photos avec les bénéficiaires prouvent la distribution. Comme le précise Ioulia Shukan « l'association propose la même formule à des personnes impliquées dans l'évacuation des civils, ce qui permet à des transporteurs locaux de Sloviansk ou Dnipro d'accroître leurs ressources dédiées à l'action (argent pour l'essence, entretien du véhicule, achat de provisions à amener sur le lieu d'évacuation pour ne pas circuler à vide, etc.[41]) ».

Par ailleurs, l'obtention de l'aide médicale passe de plus en plus par des entrepôts spécialisés tenus par des professionnels de la santé et organisés par des fondations ou des fonds de charité. Enfin, la recherche de donateurs, notamment internationaux, suppose une forme de professionnalisation. DVO-Kharkiv reçoit par exemple des fonds de l'organisation tchèque HEX. Help Kharkiv est, quant à elle, la première coordination d'associations à travailler avec le CICR : il s'agissait, au début, d'actions ponctuelles qui ont ensuite évolué en plans d'aide plus larges, ayant donné lieu à des formations dispensées par le CICR, dont l'appui permet un contrôle suivi du financement.

Enfin, les volontaires de Kharkiv sont impliqués dans diverses formes de rationalisation : échanges d'informations, partage de moyens techniques (stockage notamment) et mise en place de coordination. Premièrement, la *rationalisation technique* passe, par exemple, par des centres d'appels pour centraliser les demandes d'un réseau d'organisation, en général *via* les réseaux sociaux (groupes sur Telegram principalement), mais certaines coordinations développent leur propre logiciel de gestion des stocks. Ainsi, le fonds de charité Dia a rejoint la coordination Help Kharkiv (regroupant six organisations[42]), ce qui donne la possibilité d'utiliser un grand espace de stockage dans la ville et de développer leur propre *software* pour se coordonner. La gestion des stocks et des listes de distribution est centrale pour les organisations de Kharkiv, privées de *hubs* logistiques en raison des frappes russes. L'enjeu est de parvenir à faire travailler les volontaires jusque-là mal coordonnés ; en comparaison, la coordination à Dnipro fonctionne bien pour ce qui est de l'utilisation en commun de hangars commerciaux.

Deuxièmement, la *rationalisation organisationnelle* passe par des coordinations parfois informelles (un simple groupe sur Telegram) ou s'établit dans un cadre plus formel, notamment le Youth Council et Spivdiia (une initiative de la présidence pour coordonner les volontaires au niveau d'un *oblast*[43]). Il n'y a pas de système formel de *vetting* (contrôle) pour accepter une organisation de volontaires dans une coordination. Cependant,

41. Communication personnelle d'Ioulia Shukan, 18 avril 2022.
42. *Help Kharkiv* est la coordination de six organisations spécialisées dans la distribution de nourriture et d'aide médicale qui permet aux organisations de partager les compétences de professionnels de la santé (pharmaciens) et d'un réseau de distribution centralisé, voir le site : www.helpkharkiv.org.
43. Créée au début du conflit, l'initiative présidentielle vise à réunir les organisations volontaires et coordonner l'aide dans chaque *oblast*, voir le site : https://spivdiia.org.ua/en.

le niveau d'interconnaissance est tel que la réputation d'une organisation est rapidement établie. Mais même cette rationalisation de l'action entre groupes de volontaires ne peut dépasser un seuil critique d'aide et dépend de la coordination avec les autorités.

Les relations entre les autorités publiques et les volontaires

Une centaine d'organisations de volontaires à Kharkiv jouent un rôle important dans l'aide aux habitants les plus vulnérables du fait de leur manque de ressources ou de leur présence dans des quartiers bombardés. De plus, l'action des organisations n'est pas limitée à la ville, mais concerne l'ensemble de l'*oblast*.

Quelle est l'ampleur de cet effort ? Il est là encore difficile de produire un chiffre global, mais plusieurs indices signalent son importance. Par exemple, DVO-Kharkiv, rassemble 50 personnes qui apportent des repas à 2 000 personnes par jour et interviennent dans les zones périphériques, les plus bombardées. De même, l'église grecque orthodoxe de Saint-Dimitry compte 300 volontaires, qui font la collecte et la distribution de produits alimentaires et médicaux. La structure Help Kharkiv distribue pour sa part de l'aide à plus de 10 000 personnes dont 4 000 enfants, sur l'ensemble de l'*oblast*, et 6 800 personnes âgées, soit 500 à 1 000 colis quotidiennement.

Quelle complémentarité et quelle coopération avec la mairie ? Le constat général est l'incapacité de la mairie à distribuer l'aide de façon individuelle ou dans les quartiers à risques. En effet, l'aide des autorités publiques est principalement distribuée *via* des bureaux de poste. Cependant, ces derniers sont régulièrement pris pour cibles par des bombardements. La poste privée, Nova Posta, est la plus efficace, mais la couverture du territoire est inégale et les familles se retrouvent souvent à devoir marauder plusieurs heures, afin de trouver un lieu de distribution ouvert (une carte interactive est mise en ligne par la municipalité, mais sa mise à jour n'est pas toujours faite à temps). Enfin, les stocks municipaux sont souvent insuffisants – les volontaires doivent les compléter avec des donations privées –, et les organisations reprochent parfois aux autorités de l'*oblast* de distribuer arbitrairement la nourriture.

Pour pallier ces problèmes, les autorités de Kharkiv cherchent à mettre en place des formes de collaboration avec les organisations de volontaires. Les conseillers municipaux appellent les organisations pour signaler des personnes isolées qui demandent de l'aide ou organisent la remise des stocks à distribuer dans des zones où il n'y a plus de personnel municipal. Cependant, la coordination Help Kharkiv estime que les stocks donnés par la municipalité ne représentent que 5 % du total des produits qu'ils distribuent. Le principal soutien de la municipalité consiste à donner les autorisations nécessaires pour circuler en dehors des heures de couvre-feu et à faire protéger les dépôts par la Défense territoriale et la police, même si la

municipalité n'en aurait délivré qu'à quelques rares organisations jusqu'ici. Comme partout, semble-t-il, la police joue un rôle important de soutien à la population et aide les organisations de volontaires (soutien à la distribution d'aide alimentaire des volontaires, dons d'essence, entre autres).

Les autorités civilo-militaires assument cette décharge partielle sur les organisations de volontaires. Le gouverneur de l'*oblast* de Kharkiv déclare ainsi se concentrer sur l'arrivée de l'aide, 300 à 400 tonnes par jour, et laisse entendre qu'il est de la responsabilité de la population de prendre en charge la distribution. Il reconnaît également la difficulté à organiser l'aide dans le contexte actuel. Le chef de la police va également dans ce sens : « Il ne faut pas essayer de mettre de l'ordre dans le désordre sinon il y a un risque de détruire les initiatives spontanées des volontaires[44]. »

Malgré cette coopération, les deux systèmes ont une logique très différente. L'*oblast* fonctionne sous administration militaire et tous les camions d'aide venus de l'étranger sont transférés vers un *oblast* proche du front avec pour priorité le soutien aux combattants. Les organisations de volontaires n'ont pas nécessairement accès à ces stocks, même si elles sont souvent plus à même d'opérer la distribution. La communication est parfois difficile et un cas nous a été rapporté d'échanges entre une organisation de volontaires et le coordinateur de l'*oblast* pour les volontaires : après plusieurs échanges de courriers infructueux, la correspondance a finalement été publiée sur Facebook pour dénoncer ce qui apparaît comme l'inertie de l'administration, plus qu'une volonté de blocage.

44. Entretien avec le chef de la police de Kharkiv, Kharkiv, avril 2022.

Quelle stratégie d'aide civile pour la communauté internationale ?

La définition d'une stratégie d'aide à l'Ukraine suppose une articulation complexe d'objectifs finaux et intermédiaires, alors même que l'évolution du conflit, notamment sa durée, est d'abord le résultat des opérations militaires. Cette incertitude doit nous conforter dans l'idée qu'il faut penser l'aide dans la durée, comme une transformation profonde de la société ukrainienne. En ce sens, le projet d'un plan Marshall capte bien cette nécessité, même si la reconstruction n'est pas encore envisageable[45]. Deux idées peuvent servir à introduire nos propositions.

Premièrement, l'aide dite d'urgence a des effets structurels bien connus (création ou transformation des partenaires locaux, mise en place de circuits économiques et bureaucratiques). D'une part, il faut éviter l'entrée massive d'ONG internationales dont le fonctionnement risque d'affaiblir les institutions ukrainiennes et marginaliser les associations de volontaires locales. En pratique, la constitution à Cracovie ou à Lviv d'une communauté humanitaire internationale serait hautement dysfonctionnelle. Les organisations ukrainiennes ont le potentiel pour distribuer/organiser l'aide, et leur éviction aurait pour effet de démobiliser les militants. D'autre part, l'aide aux associations de volontaires a potentiellement des effets structurels importants : stabilisation d'une population urbaine, constitution de groupes de volontaires salariés utiles dans l'optique de la reconstruction.

Deuxièmement, toute l'aide civile doit être pensée dans l'idée d'une adhésion (certes lointaine) à l'UE, ce qui a plusieurs conséquences. D'une part, la crise doit être l'occasion de s'aligner sur l'acquis communautaire, y compris dans ses dimensions les plus techniques, ce qui suppose une coordination avec le Parlement ukrainien. D'autre part, l'UE doit être la coordinatrice pour la reconstruction en créant des liens avec les institutions ukrainiennes. À terme, l'aide doit viser à renforcer l'État ukrainien dans la perspective des réformes démocratiques engagées depuis 2014[46]. Par exemple, le soutien aux municipalités dans la crise actuelle s'inscrit dans le soutien aux collectivités locales encouragé par l'UE.

45. T. Becker *et al.*, « A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine », *op. cit.*
46. A. Daubenton, « Les échéances démocratiques en Ukraine : une société entre les réformes et la guerre. », *Les Études du Centre d'études et de recherches internationales*, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2019, p. 24-30.

Quelles sont les actions prioritaires ? Un soutien financier est nécessaire au maintien des institutions publiques ukrainiennes, sans quoi l'effondrement sera immédiat. Des aides géographiquement ciblées, par l'intermédiaire des gouverneurs des *oblasts*, doivent permettre de limiter les pertes de revenus des collectivités territoriales et d'aider à faire face à l'afflux des déplacés. Pour ce qui est de l'urgence, le financement de la nourriture pour les populations dans les zones de combat, et l'évacuation et l'accueil des réfugiés sont les deux priorités qui ressortent de notre enquête.

Les partenaires sont à la fois les autorités publiques et les organisations de volontaires, pour des volumes et des modalités de l'aide à distinguer. Il y a en effet deux circuits pour acheminer de l'aide, volontaires et autorités publiques, dont il faut renforcer la complémentarité et favoriser la coordination.

Les institutions ukrainiennes ont dans l'ensemble résisté au choc de la guerre. Dans ce contexte, il faut renforcer le système institutionnel existant et éviter que les ONG internationales n'évincent les bénévoles actuellement en place. Par ailleurs, les collectivités territoriales (avec le soutien des gouverneurs d'*oblast*) sont les seules institutions qui permettent d'acheminer rapidement un volume d'aide important sur la ligne de front. La loi martiale facilite le règlement des difficultés administratives et logistiques en renforçant la centralisation et la hiérarchie. Néanmoins, les mairies ont déjà largement évacué leur personnel sur la ligne de front, notamment du Donbass, et ne peuvent plus, malgré le soutien financier du gouvernement central, garantir leur budget faute de revenus locaux. Avec le soutien des municipalités, l'aide doit être redéployée à partir de villes relativement stables et sûres (Dnipro, Pavlograd,) afin d'assurer la continuité de leurs services. Enfin, l'Union des municipalités au niveau national, dont le maire de Kyiv est le président élu, paraît être un instrument à renforcer.

Dans les mois qui viennent, il faut rationaliser les associations de volontaires sans démobiliser les bénévoles. Premièrement, il paraît essentiel de cartographier le tissu associatif au niveau des *oblasts* et au niveau national en utilisant l'interconnaissance de ce milieu, qui permet d'éliminer des organisations douteuses. Deuxièmement, les associations, surtout celles nouvellement créées, peinent à se structurer de façon efficace et à assurer la pérennité de leur action. Comment les aider à se professionnaliser pour présenter des projets recevables par les grands donateurs ? On peut surtout penser à l'aide d'un intermédiaire expert, spécialisé dans la mise en forme des demandes, sous forme de *hub* qui regrouperait différents services. Comment contourner la question du ticket d'entrée (travail préalable avec des organisations internationales) pour être financé ? Il faut renforcer les efforts de coordination des associations locales de volontaires pour qu'elles puissent obtenir plus de financements internationaux dans des domaines comme l'aide aux déplacés.

Quelles sont les actions prioritaires ?

Apporter un soutien juridique pour aider les associations de volontaires, par exemple sous la forme d'une association de juristes volontaires. À titre d'illustration, les problèmes logistiques dans l'acheminement de l'aide (surtout privée) de la Pologne vers l'Ukraine sont complexes à la fois en termes réglementaires et organisationnels. Les informations sont de ce point de vue contradictoires, mais il semble que les petites organisations se heurtent à des problèmes légaux et bureaucratiques pour obtenir de l'aide de l'extérieur. L'assouplissement de quelques règles juridiques semble ainsi nécessaire.

Il faut aider les organisations de volontaires à gérer l'aide privée qui, même en diminution, reste importante, *en adaptant les demandes et les offres d'aide*. Par exemple, les colis sont souvent mal étiquetés (trop peu d'informations sur les contenus) et mal organisés, ce qui oblige à les reconditionner. Le manque de matériels adaptés et de personnels spécialisés rend la professionnalisation des réseaux logistiques difficile. Ainsi, les dons sont souvent décalés par rapport aux nécessités locales, qui peinent à remonter aux donateurs en raison de la multiplicité des intermédiaires et du fonctionnement en réseaux interpersonnels. La mise en place systématique de *hubs* logistiques améliorerait considérablement l'efficacité de l'aide.

Inciter la population à quitter les zones dangereuses. Les modalités de ces actions doivent être discutées avec les organisations chargées des évacuations pour décider des actions pertinentes : tracts, réseaux sociaux, numéro d'information sur les risques de la non-évacuation. Il est utile de renforcer les liens avec les municipalités et les centres d'accueil intermédiaires, afin d'informer en amont les déplacés sur leurs trajets et les conditions d'hébergement. Le manque de vision sur leurs moyens de subsistance est anxiogène, en particulier pour les populations qui anticipent une stigmatisation liée à leur provenance géographique et leur pratique de la langue russe. Par exemple, les déplacés n'ont que très peu d'informations sur les aides existantes. De même, les réfugiés qui passent la frontière vers l'Europe n'ont généralement pas de renseignements sur le fonctionnement du droit d'asile et sur les démarches nécessaires.

Renforcer les structures d'accueil. Les centres d'accueil sont, en grande majorité, gérés par des volontaires. Cartographier ces centres et mettre en place des canaux de communication avec les municipalités permettrait de développer une stratégie d'accueil efficace et d'orienter les ressources.

Préserver le capital social des déplacés est essentiel d'un point de vue administratif (enregistrement), social et psychologique[47]. Les smartphones

47. Le capital social est compris ici comme les ressources actuelles et potentielles liées à un ensemble durable de relations d'interconnaissance. Les situations de déracinement brutal ont pour conséquence une perte de capital social, notamment pour les classes populaires.

sont un élément essentiel pour connecter les déplacés (éviter la perte de capital social) et maintenir le lien avec les institutions ukrainiennes (DIA).

Remédier au sous-enregistrement des déplacés (qui n'ont donc pas accès aux aides). Une campagne de volontaires pourrait être financée avec des effets importants sur la découverte des besoins (ce qui est important pour recevoir l'aide internationale). De même, une cellule spécialisée pour la collecte de témoignages sur les crimes de guerre russe serait importante afin, d'une part, de comprendre la manière dont les forces russes contrôlent les territoires occupés et, d'autre part, de déclencher des poursuites judiciaires. Différentes missions internationales à Boutcha notamment constituent des premiers pas importants en ce sens.

Répondre au besoin criant de psychologues et de psychiatres, en particulier dans les zones de combat et pour les déplacés – les enfants notamment. À ce stade, quelques organisations de volontaires intègrent cette dimension dans leur action, mais de façon très ponctuelle, en raison de la faiblesse des moyens. Spécifiquement pour les enfants, l'ampleur des traumatismes subis (ou les effets des traumatismes subis par les adultes) et l'enseignement à distance qui se généralise pour des raisons de sécurité amènent à anticiper une crise majeure. Deux tiers des enfants ukrainiens sont déplacés ou réfugiés, selon le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF).

Optimiser le rôle des réseaux sociaux. La guerre affecte *une société pleinement à l'ère du numérique* (à la différence d'autres conflits contemporains). D'une part, une aide ciblée peut améliorer la sécurité des échanges. D'autre part, une aide ciblée peut permettre une professionnalisation des animateurs des réseaux sociaux, dont le rôle est central dans la résilience de la population. Des comptes mieux contrôlés permettraient de garantir la circulation de l'information et des demandes de façon plus sécurisée. Enfin, le fonctionnement d'internet dans les régions occupées permettrait de faire circuler les témoignages des exactions et – probablement – de les limiter.

En définitive, l'aide civile reste une composante essentielle de l'effort de guerre en Ukraine. Elle conditionne la capacité de résistance de la société, mais aussi des forces armées, et notamment de la Défense territoriale. En ce sens, une meilleure prise en compte de la mobilisation citoyenne dans la mise en place des programmes d'aide permettrait une plus grande efficacité au moment où la guerre dans le Donbass arrive à une phase critique.

Annexes

Méthodologie

Ce travail est le fruit d'un terrain en Ukraine du 4 au 16 avril et du 25 avril au 7 mai dans les villes de Kyiv, Lviv, Dnipro, Novomoskovsk, Pavlograd, Pokrovsk, Kramatorsk, Bakhmout, Sloviansk, Lyman, Lysychansk, Sievierodonetsk et Kharkiv.

Les profils des personnes interviewées peuvent se ranger en deux catégories. D'une part, les militants ukrainiens engagés dans les associations civiles d'aide aux déplacés et aux habitants, pour une partie engagés dès 2014 et, pour la majorité, nouvellement mobilisés. D'autre part, les responsables municipaux (maires, mais aussi du personnel municipal) et le personnel d'État (responsable au sein de la police, gouverneur de l'*oblast* de Kharkiv, etc.). Les entretiens sont en partie collectifs, en partie individuels. Les entretiens collectifs sont au nombre de 16 et les entretiens individuels au nombre de 27. Ce travail est complété par des observations participantes : évacuations à Sievierodonetsk et Lyman, participation au réseau de volontaires de Sievierodonetsk, visite dans les différents centres de réfugiés (Dnipro, notamment), visites des municipalités (Kramatorsk, Pokrovsk, Sloviansk, par exemple), locaux de volontaires.

Tableau des entretiens, avril 2022

N°	Positions	Sexes	Type d'entretien	Lieux	Dates
E-1	Consultant ukrainien en affaires publiques et développement	M	Individuel	Lviv	05/04/2022
E-2	Volontaire au Center for Civil liberty	M	Individuel	Lviv	05/04/2022
E-3	Volontaires responsables d'un centre d'hébergement de déplacés à Dnipro	F	Collectif	Dnipro	06/04/2022
E-4	Journalistes et volontaires au Informator Media Center	F	Individuel	Dnipro	06/04/2022
E-5	Volontaires et responsables de centres d'hébergement (coordination gérée par la directrice du TAPS Charitable Foundation)	F & M	Collectif	Dnipro	06/04/2022
E-6	Volontaire de Lysychansk	M	Individuel	Dnipro	06/04/2022
E-7	Maire de Novomoskovsk	M	Individuel	Novomoskovsk	06/04/2022
E-8	Conseiller municipal pour l'aide civile	M	Individuel	Novomoskovsk	06/04/2022
E-9	Député ukrainien de Volnovakha (ville sous occupation russe)	M	Individuel	Pokrovsk	07/04/2022
E-10	Officier de police de Pokrovsk	M	Individuel	Pokrovsk	07/04/2022
E-11	Vadim Liakh, maire de Sloviansk	M	Individuel	Sloviansk	08/04/2022
E-12	Pasteurs et volontaires de	M	Collectif	Sloviansk	09/04/2022

	l'Église de la bonne étoile				
E-13	Volontaire de l'Église de la bonne étoile	M	Individuel	Sloviansk	10/04/2022
E-14	Volontaire de l'Église protestante de la bonne étoile	M	Individuel	Sloviansk	11/04/2022
E-15	Journaliste à Radio Svaboda (liberté)	M	Individuel	Sloviansk	09/04/2022
E-16	Habitante de Sloviansk	F	Individuel	Sloviansk	11/04/2022
E-17	Maire de Kramatorsk	M	Individuel	Kramatorsk	08/04/2022
E-18	Responsable médical de Kramatorsk	M	Individuel	Kramatorsk	08/04/2022
E-19	Secrétaire affaires civiles, maire de Kramatosrk	M	Individuel	Kramatosrk	09/04/2022
E-20	Volontaire de Kriyvi	M	Individuel	Kramatosrk	09/04/2022
E-21	Centre IDP de l'Église grecque catholique St Dimitry de Dnipro	M	Individuel	Dnipro	11/04/2022
E-22	Entrepreneur dans le BDP	M	Individuel	Dnipro	11/02/2022
E-23	Volontaires Vostok-SOS	F&M	Collectif	Kharkiv	11/04/2022
E-24	Volontaire et directrice du Maïdan Monitoring Information Center	F	Individuel	Kharkiv	12/04/2022
E-25	Volontaire à DVO-Kharkiv (Fond de charité)	F & M	Collectif	Kharkiv	13/04/2022
E-26	Volontaire à DVO-Kharkiv (Fond de charité)	F & M	Collectif	Kharkiv	13/04/2022
E-27	Volontaire de l'église grecque orthodoxe	M	Individuel	Kharkiv	12/04/2022
E-28	Volontaire à DIA (coordination Help Kharkiv)	F & M	Collectif	Kharkiv	12/04/2022

E-29	Volontaire responsable d'un abri antibombe	M	Individuel	Kharkiv	13/04/2022
E-30	Volontaire, représentant de la coordination Let's Do It Ukraine	M	Individuel	Kharkiv	13/04/2022
E-31	Volontaire	M	Individuel	Kharkiv	13/04/2022
E-32	Businessman	M	Individuel	Kharkiv	12/04/2022
E-33	Volontaires au Centre Nakypoli	F & M	Collectif	Kharkiv	13/04/2022
E-34	Oleg Synyegubov, gouverneur de Kharkiv	M	Individuel	Kharkiv	13/04/2022
E-35	Vitalii Timochko, chef de la police de Kharkiv	M	Individuel	Kharkiv	14/04/2022
E-36	Volontaire et directrice de Kharkiv With You	F	Individuel	Kharkiv	14/04/2022
E-37	Journaliste	F	Individuel	Kharkiv	14/04/2022
E-38	Volontaires à Proliska	F & M	Collectif	Kharkiv	14/04/2022
E-39	Maire de Pavlograd	M	Individuel	Pavlograd	06/04/2022
E-40	Chef médical pour les Terebarona de Sloviansk	M	Individuel	Sloviansk	11/04/2022
E-41	Maire de Pokrovsk	M	Individuel	Pokrovsk	07/04/2022
E-42	Membre du conseil municipal de Volnovakha (ville sous occupation russe)	M	Individuel	Pokrovsk	07/04/2022
E-43	Commandant de la police du *raion* de Volnovakha (ville sous occupation russe)	M	Individuel	Pokrovsk	07/04/2022

Bibliographie

Alexandra Goujon et Ioulia Shukan, « Sortir de l'anonymat en situation révolutionnaire. Maïdan et le citoyen ordinaire en Ukraine (hiver 2013-2014) », *Politix,* vol. 28, n° 112, 2015.

Alexandra Goujon, *L'Ukraine : de l'indépendance à la guerre,* Le Cavalier bleu, Paris, 2021.

Alexandra Goujon, *Révolutions politiques et identitaires en Ukraine et en Biélorussie (1988-2008)*, Belin, Paris, 2009.

Anastasia Fomitchova, « Les volontaires dans la formation de l'appareil militaire ukrainien (2014-2018). Des dynamiques d'auto-organisation au retour de l'État », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 1, n° 1, 2021, p. 137-170.

Anastasia Fomitchova, « Comment Kyiv n'est pas tombé », AOC, 6 mai 2022, https://aoc.media.

Andrii Portnov, « How "Eastern Ukraine" Was Lost », Open Democracy, 14 janvier 2016, www.opendemocracy.net.

Anna Colin Lebedev et Ioulia Shukan (dir.), « S'engager dans la guerre du Donbass (2014-2018). Trajectoires individuelles et reconfigurations sociales », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 49, n° 2, 2018.

Anna Colin Lebedev, Amandine Regamey et Ioulia Shukan, « Defining and Defending Borders in Post-soviet Space », *The Journal of Power Institutions in Post-Soviet Societies (PIPSS)*, n° 18, 2017.

Antoaneta Dimitrova, Honorata Mazepus, Matthew Frear, Tatsiana Chulitskaya, Oleksandra Keudel, Nina Onopriychuk & Natallia Rabava, « Civil Society and External Actors: How Linkages With the EU and Russia Interact With Socio-Political Orders in Belarus and Ukraine », *East European Politics*, vol. 37, n° 1, 2020.

Civic monitoring reports, https://civicmonitoring.org.

Gilles Favarel-Garrigues et Ioulia Shukan (dir.), « Citizens' Crime Watch and Vigilantism in Post-soviet Societies », *Laboratorium. Russian Journal of Social Research*, 2019.

Henriksen Rune et Vinci Anthony, « Combat Motivation in Non-State Armed Groups », *Terrorism and Political Violence*, vol. 20, n° 1, 2007.

Ioulia Shukan, « Defending Ukraine at the Rear of the Armed Conflict in Donbass: Wartime Vigilantism in Odesa (2014-2018) », *Laboratorium. Russian Review of Social Research*, 2019.

Ioulia Shukan, « Émotions, liens affectifs et pratiques de soin en contexte de conflit armé. Les ressorts de l'engagement des femmes bénévoles dans l'assistance aux blessés militaires du Donbass », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 49, n° 2, 2018.

Ioulia Shukan, « Intentional Disruptions and Violence in Ukraine's Supreme Rada: Political Competition, Order and Disorder in a Post-soviet Chamber (2006-2012) », *Post-Soviet Affairs*, vol. 29, n° 5, 2013, 2013.

Ioulia Shukan, « L'Ukraine, entre tensions politiques à Kiev et guerre larvée dans le Donbass », *Études du CERI*, n° 235-236, 2018.

Ioulia Shukan, « La réintégration politique du Donbass en Ukraine est-elle vouée à l'échec ? » *Les Champs de Mars. Revue d'études de la guerre et de la paix*, n° 29, 2017.

Ioulia Shukan, « The Temptation of Autocracy: Military-Civil Administrations in the Government-Controlled Territories in the Vicinity of the Contact Line in Eastern Ukraine », Rapport de mission de terrain DRA-Vostok SOS, 2019.

Ioulia Shukan, *Génération Maïdan. Vivre la crise ukrainienne*, Les Éditions de l'Aube, Paris, 2016.

Karagiannis Emmanuel, « Ukrainian Volunteer Fighters in the Eastern Front: Ideas, Political-Social Norms and Emotions as Mobilization Mechanisms », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 16, n° 1, 2016.

Malyarenko Tatyana et Galbreath David J., « Paramilitary Motivation in Ukraine: Beyond Integration and Abolition », *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 16, n° 1, 2016.

Ronan Hervouet, Alexandre Kourilo et Ioulia Shukan, « Socialisme de marché et gouvernement des campagnes en Biélorussie », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. 48, n° 1-2, 2017.

27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org