

# EST DE L'UKRAINE : LIGNE DE CONTACT, LIGNE DE SÉPARATION

Janvier 2019



## COMMENT, DANS L'EST DE L'UKRAINE, LA SÉPARATION DES DEUX CÔTÉS DE LA « LIGNE DE CONTACT » LIMITE LA LIBERTÉ DE MOUVEMENT, L'ACCÈS AUX MOYENS DE SUBSISTANCE ET AUX SERVICES DE BASE – ET PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS POLITIQUES QUI CONTRIBUERAIENT À AMÉLIORER LA SITUATION

Suite au conflit qui a éclaté dans l'Est de l'Ukraine en 2014 et la prise de contrôle de certaines zones des régions de Louhansk et de Donetsk par les autorités de facto, une frontière de fait, longue de près de 500 km, a été créée entre les zones sous contrôle du gouvernement et celles sous contrôle non-gouvernemental. Le gouvernement de l'Ukraine a ainsi mis en place un régime strict de passage qui restreint la liberté de mouvement de la population entre les zones contrôlées par le gouvernement et celles sous contrôle non-gouvernemental. De l'autre côté de la ligne de contact, les autorités de facto ont également imposé des restrictions à la circulation des marchandises et de certaines catégories de personnes.

La dénommée « ligne de contact » divise ainsi des zones autrefois unifiées. Elle freine l'accès aux services essentiels, sépare les familles, prive les populations d'opportunités de subvenir à leurs besoins et rompt les liens sociaux. Mais surtout, le conflit a isolé les zones rurales et les petites villes des zones sous contrôle gouvernemental des deux principaux centres urbains de la région, à savoir les villes de Louhansk et de Donetsk. Ces deux villes se situant désormais dans la zone sous contrôle non-gouvernemental, les personnes touchées par le conflit doivent surmonter de nombreux obstacles, à la fois matériels et immatériels, pour accéder aux services essentiels, tels que les soins de santé et services sociaux.

De nombreux hommes, femmes et familles ont néanmoins besoin de franchir régulièrement cette frontière de facto afin de rendre visite à des proches, vérifier l'état de leur maison, retirer de l'argent, percevoir une pension de retraite (bien que le gouvernement de l'Ukraine ait suspendu le versement des retraites de toutes les personnes qui résident officiellement dans les zones sous contrôle non-gouvernemental) et accéder à des services juridiques. En 2018, plus d'un million de mouvements ont été enregistrés en moyenne chaque mois à travers la ligne de contact.

La traversée comporte cependant de nombreux écueils. Il n'y a, en effet, que cinq postes de passage sur les 500 km de ligne de contact, qu'empruntent quotidiennement plus de 30 000 personnes. Quatre de ces postes se situent dans la région de Donetsk et peuvent être franchis par des véhicules. L'unique poste de passage dans la région de Louhansk, réservé aux piétons, consiste en un pont instable régulièrement endommagé par des pilonnages et vraisemblablement entouré d'engins de guerre non explosés. Les temps de traversée peuvent ainsi se compter en longues heures de files d'attente et de vérifications.

Alors que les installations de base au niveau des postes de passage étaient précédemment source d'inquiétude, il est à noter que le gouvernement de l'Ukraine a récemment entrepris la reconstruction de ceux de Stanytsa Louhanska, Maiorske, Novotroitske, Mariinka et Hnutove. L'accès aux abris, aux soins médicaux et aux denrées alimentaires – parfois dans des conditions météorologiques extrêmes – y a été amélioré. D'autres mesures sont néanmoins toujours nécessaires afin de garantir la liberté de mouvement des civils et de restaurer l'accès aux services. Nombre des obstacles résultent de réglementations normatives et de règles qui doivent être améliorées, afin de prendre en compte les besoins de la population.





Tamara est retraitée et vit dans un village à proximité de la ville de Louhansk, dans la zone sous contrôle non-gouvernemental. Elle a un cancer, et suite à une opération et les complications qui s'en sont suivies, elle a besoin de consultations médicales et de traitements réguliers. Tous les mois, Tamara se rend de la zone sous contrôle non-gouvernemental dans la zone sous contrôle gouvernemental pour percevoir sa pension de retraite et passer ses examens médicaux car, nous a-t-elle dit, les médecins les plus qualifiés ont quitté les zones sous contrôle non-gouvernemental. Pendant qu'elle est en zone sous contrôle gouvernemental, elle dort dans un centre d'hébergement collectif. *«Tout cela me fatigue. C'est tellement difficile pour moi de traverser le pont cassé entre les postes de passage. Les voitures ne peuvent pas traverser : la seule option qu'il me reste est de parcourir à pied presque deux kilomètres, puis de faire la queue pendant des heures. Je suis malade, mais les gens sont tellement en colère que personne ne te laisse passer. C'est épuisant, mais je dois traverser pour aller voir un médecin, car nous n'avons pas de docteur expérimenté dans notre village. Je dois aussi aller chercher les médicaments dont je ne peux me passer.»*

## SOINS DE SANTÉ : RESTRICTIONS DE MOUVEMENT, COMBATS INCESSANTS ET ETABLISSEMENTS VÉTUSTES COMPROMETTENT L'ACCÈS AUX SOINS DE SANTÉ ET AUGMENTENT LES RISQUES POUR LA SANTÉ PHYSIQUE ET MENTALE

L'accès aux soins de santé de base a été fortement perturbé dans les zones sous contrôle gouvernemental et celles sous contrôle non-gouvernemental. Avant le conflit, les personnes vivant dans les zones touchées par le conflit qui se trouvent désormais dans les zones sous contrôle gouvernemental dépendaient des établissements sanitaires des villes de Donetsk et de Louhansk pour les niveaux secondaire et tertiaire de soins. À l'heure actuelle, les installations sanitaires font face à de très nombreuses contraintes (préexistantes et nouvelles), et les restrictions de mouvement – et notamment la traversée de la ligne de contact – comptent parmi les plus critiques.

Le système de santé a été directement touché par le conflit, à la fois en termes de qualité et d'accessibilité. En effet, sur l'ensemble de la population affectée, **près de 1,3 million de personnes dans les 20 km de la ligne de contact ont besoin de services de santé vitaux et de base.**

Il est important de noter que la population touchée par le conflit en Ukraine comprend le pourcentage le plus élevé de personnes âgées (+ 60 ans) de toutes les crises humanitaires en cours – 30 % – et que 87 % d'entre elles ont des besoins de santé spécifiques qui ne sont toujours pas satisfaits.

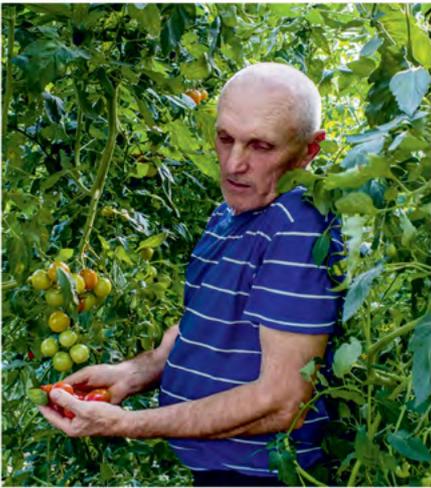
Les routes endommagées, les restrictions de mouvement, le manque de transports publics et le coût par conséquent élevé des transports – dans une région où la situation économique est déjà aggravée par les facteurs du conflit – participent d'une moindre capacité de la population à atteindre les centres de soins de santé. **Le manque de médicaments et de traitements** constitue un risque pour la vie des patients souffrant de diabète, de cancer ou de maladie cardiovasculaire, dont l'hypertension, extrêmement répandue : selon le rapport (en anglais) [2018 Humanitarian Needs Overview](#), plus de la moitié des personnes de plus de 50 ans en sont atteintes. Les pharmacies sont peu nombreuses dans les zones à proximité de la ligne de contact et les prix de presque tous les médicaments ont augmenté, ce qui crée une

difficulté supplémentaire pour la santé des personnes. De plus, le manque de ressources humaines spécialisées dans le secteur des soins de santé compte parmi les principaux facteurs restreignant la disponibilité de ces soins localement. De nombreux spécialistes ont quitté la région depuis que le conflit a éclaté : selon le rapport (en anglais) [2019 Humanitarian Needs Overview](#), près de 1 500 professionnels de la santé ont en effet fui depuis 2014. Les besoins en renforcement des capacités (formations, études, etc.) sont vitaux pour les agents de santé des zones sous contrôle gouvernemental de la région de Louhansk. Un manque d'agents de santé compétents et de services de soins de santé adaptés peut en effet entraîner une hausse du nombre des décès, des maladies et des handicaps pourtant évitables.

La séparation, ses conséquences et l'environnement global créé par le conflit influent également très fortement sur la **santé mentale** de la population, à la fois dans les zones sous contrôle gouvernemental et sous contrôle non-gouvernemental. Le manque d'accès aux services est aggravé par la perte ou la séparation d'avec les membres de la famille et les amis, la dégradation des conditions de vie et l'incapacité à subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille – en plus du danger lié aux combats incessants. Ces situations ont des conséquences à la fois immédiates et à long terme pour les enfants, les familles et les communautés, qui continuent à empêcher les personnes de fonctionner normalement. Les effets se font sentir à la fois sur les patients, mais également sur le personnel de santé qui vit dans les mêmes communautés que les personnes qu'il dessert.

Selon le rapport [2018 Humanitarian Needs Overview](#), les femmes et les filles sont plus vulnérables aux risques causés par le conflit, tels qu'une plus forte exposition à la violence et à l'exploitation – la prépondérance de la violence basée sur le genre contribuant à l'augmentation générale des besoins de prise en charge médicale. La violence basée sur le genre et sexuelle (et notamment celle en lien avec le conflit) est cependant toujours peu dénoncée, et n'est pas suffisamment prise en compte par les services de proximité et de santé disponibles.

De nombreux professionnels de la santé compétents ont également quitté les zones sous contrôle non-gouvernemental, et l'embargo commercial imposé par le gouvernement de l'Ukraine a limité la disponibilité de médicaments et d'équipement médical. La population compte ainsi sur les approvisionnements en provenance de la Fédération de Russie. De plus, alors que les équipements médicaux étaient souvent obsolètes avant même le début du conflit, les affrontements ont aggravé la situation en endommageant plusieurs établissements sanitaires, détruisant les équipements – dont par exemple l'Hôpital régional pour enfants de Louhansk.



Nikolay vit à Stanytsa Louhanska où, avant le conflit, 80 % de la population travaillait dans l'agriculture et vendait ses produits dans la ville de Louhansk, le centre de toute la région à l'époque. « La seule source de revenus pour notre famille était la vente de nos produits agricoles au marché local de Louhansk. Nous avons une voiture et pouvions aisément nous rendre au marché avant.

Maintenant, la situation a radicalement changé et, du fait de la séparation et des restrictions, il est très compliqué d'atteindre le marché de Louhansk. La demande d'autres marchés dans la région, qui seraient plus accessibles, est déjà satisfaite par d'autres agriculteurs, et il n'y a pas de place pour nous », explique Nikolay. Incapable de vendre les légumes qu'il cultive, Nikolay a dû considérablement réduire le volume de ses cultures, et ses revenus ont chuté. « Nous transportons de lourdes caisses à travers le pont cassé et passons les contrôles des deux côtés de la ligne de contact. Si seulement nous avions un poste de passage que nous pourrions traverser en voiture... »

## SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET MOYENS DE SUBSISTANCE : LES RESTRICTIONS DE MOUVEMENT, L'EMBARGO COMMERCIAL ET LE CONFLIT ONT FAIT GRIMPER LES PRIX ET ENTRAÎNÉ UNE HAUSSE DU CHÔMAGE ET UNE INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Les indicateurs de pauvreté, l'accès aux opportunités de subvenir à ses besoins et la sécurité alimentaire se détériorent depuis que le conflit a éclaté dans l'Est de l'Ukraine. Une augmentation globale du coût de la vie causée par une hausse des prix des produits de base, des services et des services publics, associée à une très forte baisse des opportunités de travail, des salaires et des retraites (lorsqu'elles ne sont pas tout simplement supprimées) et une aide humanitaire insuffisante dans les zones sous contrôle non-gouvernemental sont le quotidien de millions de personnes. Alors que les améliorations socioéconomiques en Ukraine, et notamment la réforme des retraites et une réelle augmentation des salaires, ont permis de constater des tendances positives dans les zones sous contrôle gouvernemental en 2018, certains groupes vulnérables sont toujours dans l'incapacité d'en profiter, ou du moins d'en profiter pleinement.

Les petits fermiers des zones rurales qui vendaient précédemment leurs récoltes dans les centres régionaux (Louhansk ou Donetsk) sont désormais coupés de leurs marchés traditionnels. Et les marchés locaux étant déjà saturés, les fermiers n'ont d'autre choix que de transporter leurs marchandises pour les vendre de l'autre côté de la ligne de contact, ce qui implique de passer des heures dans des files d'attente plusieurs fois par jour, avec 75 kg de marchandises maximum à chaque passage, au lieu de passer ce temps à travailler dans leurs champs. Le gouvernement de l'Ukraine a adopté en novembre 2018 une nouvelle réglementation qui restreint encore davantage le passage de certains biens et articles à travers la ligne de contact et limite le nombre de traversées par personne les transportant à une seule par jour. Les fermiers qui, avant le conflit, vendaient jusqu'à 300 kg de produits par jour ne peuvent désormais plus en vendre que 75 kg.

La séparation, l'embargo commercial, les restrictions de mouvement imposées aux personnes et aux biens, et le conflit dans son ensemble ont tous contribué à la forte augmentation du chômage suite à la cessation d'activité ou à l'importante diminution du nombre d'entreprises dans la région du Donbas. Cette situation continue de priver les habitants d'occasions de subvenir à leurs besoins.

Le nombre de personnes employées par des entreprises actives est passé de 410 000 à 314 000 dans la région de Donetsk et de 112 000 à 104 000 dans celle de Louhansk. Ces réductions reflètent simplement la fermeture de moyennes et grandes entreprises, suite à la baisse de 11 % de la production industrielle dans la région de Donetsk et de 31 % dans celle de Louhansk en 2017, qui pourrait être une conséquence de l'embargo commercial imposé par le gouvernement de l'Ukraine.

De ce fait, le taux de chômage parmi la population active continue d'augmenter depuis 2014, et atteignait 15,0 % en 2017 dans la zone sous contrôle gouvernemental de Donetsk, contre 7,8 % en 2015, et respectivement 17,4 % et 6,2 % dans la zone sous contrôle gouvernemental de Louhansk. Ces chiffres sont à comparer avec le taux moyen de chômage de 9,7 % à l'échelle de l'Ukraine. De plus, près de la moitié (43 %) des arriérés de salaire en Ukraine concernent des habitants des deux régions touchées par le conflit.

La sécurité alimentaire des populations touchées par le conflit est à risque du fait des taux élevés de chômage, des arriérés de salaire et d'une forte augmentation du prix des denrées et services de base, résultant notamment de la séparation. Les prix des denrées alimentaires ont fortement augmenté en 2017 (de 24,9 % en décembre 2017 par rapport aux prix de décembre 2016, selon un rapport du Programme alimentaire mondial). Entre 2013 et 2017, les prix des services publics (une autre dépense de base pour les personnes vulnérables) ont augmenté de 330 % dans la région de Donetsk et de 374 % dans celle de Louhansk.

De ce fait, l'insécurité alimentaire modérée à extrême dans les zones sous contrôle gouvernemental est passée de 15 % à 18,7 %, ce qui signifie qu'une personne sur cinq souffre d'insécurité alimentaire. La situation est également grave dans les zones sous contrôle non-gouvernemental où 17,4 % de la population souffre d'insécurité alimentaire.

# RECOMMANDATIONS

## AU GOUVERNEMENT DE L'UKRAINE

**Le système des permis électroniques** qui sont requis par les autorités ukrainiennes pour les personnes qui souhaitent traverser la ligne de contact devrait être réévalué afin que les permis n'aient pas à être renouvelés, comme l'impose actuellement la loi en vigueur.

Les mesures de l'embargo commercial devraient également être adaptées aux besoins – au minimum – des petites entreprises, de manière à permettre le relèvement économique de la région.

La réglementation P-3634 de l'Opération des forces conjointes du 1er novembre 2018 qui restreint la circulation de certains biens et certains articles à travers la ligne de contact et limite le nombre de traversées par personne les transportant à une seule par jour doit être modifiée, de manière à garantir aux petits fermiers, et autres personnes qui ne vivent que du commerce de biens de subsistance, de pouvoir continuer à transporter leurs produits de l'autre côté de la ligne de contact.

**La résolution 99 du Cabinet des ministres de l'Ukraine**, en date du 1er mars 2017, « sur l'approbation de la procédure de circulation des biens vers/en provenance de la zone d'opération anti-terroriste » énumérant la liste (et le volume) des biens pouvant traverser la ligne de contact doit être modifiée. Afin qu'elles soient conformes aux normes internationales, les interdictions mentionnées sur ladite liste doivent respecter les principes de nécessité et de proportionnalité. Alors que la nécessité peut être justifiée en termes de préoccupations de nature sécuritaire, les restrictions de ladite liste ne sont pas raisonnables. La liste énumère des articles qui peuvent être transportés au-delà de la ligne de contact, ce qui la rend non-exhaustive par nature. Pour respecter le principe de proportionnalité, la liste devrait au contraire énumérer les biens qui, pour des raisons justifiées (défendant les droits des populations civiles et le devoir d'autoriser l'accès de l'aide humanitaire), ne sont pas autorisés.

**Les services de santé publique doivent être restructurés** par le biais de nouvelles voies d'orientation prenant en compte la séparation des établissements de santé de leurs centres d'orientation initiaux, préalables au conflit. Cette restructuration doit également prendre en compte les obstacles auxquels sont confrontées les personnes vivant dans les zones rurales le long de la ligne de contact, dont le manque de transports publics, et trouver des manières de les contourner. Le gouvernement doit prendre des mesures visant à garantir que les réformes en cours (dont la décentralisation) ne créent pas de poches de personnes vulnérables isolées et laissées pour compte le long de la ligne de contact, incapables d'accéder à des services de santé de qualité et abordables.

**Les opportunités de subvenir à ses propres besoins doivent être soutenues** par le biais d'un environnement juridique et financier plus favorable pour les PME, notamment par le biais d'un accès facilité aux prêts, et ce particulièrement dans les zones touchées par le conflit et les populations qui y vivent.

## AU GOUVERNEMENT DE L'UKRAINE ET AUX AUTORITÉS DE FACTO

**Au moins un poste de passage supplémentaire** pour les véhicules doit être créé dans la région de Louhansk, de manière à faciliter la circulation des personnes et des biens.

**Une procédure spéciale pour les personnes transportant des produits agricoles** doit être créée. Les options possibles incluent de mettre en place un corridor spécial ou de désigner un moment réservé pendant lequel les personnes transportant des produits agricoles peuvent traverser rapidement. Un tel système permettrait que ces personnes n'encombrent plus les files d'attente et qu'elles ne passent plus leur journée loin de leurs champs.

**Les transports publics** devraient être autorisés à faire traverser les personnes aux postes de passage, réduisant ainsi à la fois la durée et le coût du passage.

**Les installations doivent être améliorées des deux côtés de chacun des postes de passage.** Les deux parties doivent fournir les services nécessaires au niveau de chacun des postes de passage (premiers soins, ambulances, toilettes et entretien de celles-ci, abris, points d'eau potable, etc.), afin de veiller à ce que dès que les organisations humanitaires cesseront leurs interventions, des services adéquats soient en place et opérationnels.

### Coordonnées de contact :

Stuart Kent, Responsable du consortium ACCESS,  
People in Need  
Tél. : (+380) 66 307 12 42,  
email : kent.stuart@peopleinneed.cz