
Abkhazie et Ossétie du Sud : le choc des intérêts russes et géorgiens



Tracey German

Juin 2006

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.

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

Programme de recherche Russie/NEI
©Ifri, 2006 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
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

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection électronique consacrée à la Russie et aux nouveaux Etats indépendants (Belarus, Ukraine, Moldova, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés dans un format court par des experts reconnus, ces papiers *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques, politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (suivi éditorial et relectures anonymes).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique, vous pouvez vous abonner à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Tracey C. German, *Lecturer* au département des Etudes de défense du *King's College* de Londres, mène des recherches sur les questions de sécurité dans la région du Caucase, et tout particulièrement sur le conflit tchéchène et les relations entre la Géorgie et la Russie, ainsi que sur les questions énergétiques dans l'espace post-soviétique.

Sommaire

<i>Sommaire</i>	2
<i>Résumé</i>	3
<i>Introduction</i>	4
<i>Bref retour historique</i>	6
<i>Les défis de Saakashvili</i>	8
<i>Les objectifs russes</i>	10
<i>Implication internationale</i>	14
<i>Conclusions et recommandations</i>	18

Résumé

La question des régions indépendantistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud est au centre de la détérioration des relations entre la Géorgie et la Russie. En effet, ces conflits séparatistes dépassent le cadre des différends territoriaux internes à la Géorgie : ils ont un impact régional et international et constituent l'un des principaux obstacles au développement des relations entre Tbilissi et Moscou. Alors que les accrochages militaires peuvent se multiplier au risque d'accroître l'instabilité du Caucase, la détermination du président Mikheil Saakashvili à trouver une solution à ces conflits larvés est indispensable pour parvenir à engager son pays sur la voie d'un véritable développement.

Introduction

Deux ans après son arrivée au pouvoir, le président Mikheil Saakashvili est toujours confronté à une série de défis majeurs : criminalité, corruption omniprésente, stagnation économique, séparatisme et relations instables avec la Russie. Encouragé par son double succès aux élections présidentielles et législatives, début 2004, il a déclaré que son objectif prioritaire était de résoudre les conflits avec les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, exprimant ainsi son souhait de restaurer et de consolider l'intégrité territoriale de son pays. En dépit de multiples tentatives et initiatives, la situation est toujours au point mort. Les tensions restent vives dans les zones de conflit, et la menace de nouvelles hostilités plane toujours. En réalité, presque 20 % du territoire géorgien échappe au contrôle des autorités centrales. Les conflits ont provoqué le déplacement d'environ 260 000 personnes et ont créé un terrain propice aux trafics d'armes, de drogues et de personnes.

Les régions séparatistes représentent l'une des plus graves menaces pour la sécurité et la stabilité de ce pays multiethnique – une menace exacerbée par le soutien que leur apporte la Russie. L'influence du puissant voisin du Nord est palpable dans tous ces conflits. En soutenant les provinces séparatistes, Moscou, accusée à maintes reprises par la Géorgie de saper sa souveraineté, cherche à maintenir une pression politique sur Tbilissi. La présence de bases militaires russes sur le territoire géorgien ne fait qu'attiser les tensions. Récemment encore, les deux protagonistes jouaient un jeu dangereux, en allant chacun jusqu'aux limites de l'acceptable pour l'autre. La Russie espérait ainsi obtenir que la Géorgie change d'avis sur la fermeture des bases russes, et la Géorgie – que la Russie change sa politique vis-à-vis des régions séparatistes. Environ 3 000 militaires continuent à stationner dans les deux bases russes à Akhalkalaki et à Batoumi, qui auraient dû être transférées à la Géorgie il y a cinq ans. Fin mars 2006, Moscou a finalement accepté un calendrier du retrait progressif de ses troupes, qui doit être achevé fin 2008, conformément à l'accord préliminaire de 2005¹.

Traduit de l'anglais (Grande-Bretagne) par Armel Bazin et Laurence Murphy.

¹ En 1999, l'ancien Président russe Boris Eltsine a accepté un arrangement facilité par l'OSCE qui obligeait la Russie à rendre les quatre bases qui se trouvaient en Géorgie avant le 1^{er} juillet 2001. A ce jour, seulement deux bases ont été restituées : Goudahouta en Abkhazie et la base aérienne de Vaziani, près de Tbilissi. Selon le cadre élaboré en 2006, tout l'équipement militaire lourd sera retiré de Géorgie fin 2006 tandis que toutes les autres armes doivent être retirées du pays fin 2007, les bases devant être complètement évacuées fin 2008.

Deux autres implantations militaires russes existent sur le territoire géorgien dans le cadre d'opérations de maintien de la paix de la CEI en Abkhazie et en Ossétie du Sud. La volonté ferme de M. Saakashvili de consolider l'intégrité territoriale de la Géorgie a entraîné un regain de tension avec la Russie, qui, tout en disposant de contingents de maintien de la paix dans les deux régions, apporte également un soutien tacite aux forces séparatistes. Le président géorgien a averti qu'un conflit armé généralisé en Ossétie du Sud ne serait pas un simple conflit interne, mais aurait des répercussions sur les relations russo-géorgiennes. Dans un discours prononcé en septembre 2005, Saakashvili a déclaré qu'il n'y avait pas de « problème ossète en Géorgie » mais « un problème entre la Géorgie et la Russie à l'égard de certains territoires »².

Ces conflits séparatistes n'ont pas seulement des répercussions sur les relations entre Tbilissi et Moscou et l'équilibre régional au Caucase. Ils concernent aussi l'Europe et, plus largement, la communauté internationale. Compte tenu de l'élargissement de l'Union Européenne (UE) et de l'OTAN, il est important de régler ce type de conflits à leurs périphéries, car la présence d'Etats faibles ou instables représente une menace pour la sécurité des Etats membres. Il est urgent de trouver des solutions, et les organisations internationales, notamment l'UE, doivent prendre une part plus active à la recherche d'un accord négocié. Pour l'instant, des questions cruciales restent sans réponse, et la menace de reprise des hostilités demeure réelle : les dirigeants de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud font preuve d'intransigeance, dans la mesure où ils bénéficient du soutien russe. Moscou détient la clé de la résolution des conflits territoriaux en Géorgie, à la fois en raison de la nature de ses relations avec les régions séparatistes et du rôle de médiateur qu'elle se propose de jouer.

² BBC Monitoring (version en ligne), *Imedi TV*, Tbilisi, 16:02GMT, 9 septembre 2005.

Bref retour historique

Les problèmes séparatistes en Géorgie ne s'expliquent pas seulement par l'ingérence russe. Selon David Darchiashvili, les séparatismes ossète et abkhaze ne résultent pas d'un « complot russe », mais d'un « réveil de ces groupes ethniques, distinct de la renaissance géorgienne »³. La chute de l'URSS a intensifié la volonté d'autodétermination de plusieurs groupes ethniques géorgiens, menaçant ainsi l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays. Les mouvements sécessionnistes en Abkhazie et en Ossétie du Sud ont connu un renouveau à la fin des années 80, à l'époque de la perestroïka initiée par M. Gorbatchev, quand la libre expression a été autorisée à l'intérieur de l'URSS. Ces mouvements sont allés de pair avec la montée du nationalisme géorgien et l'aggravation des tensions interethniques dans cette république soviétique. La manipulation de l'appartenance ethnique devenait alors le facteur central de la vie politique. Les deux régions ont toujours fait preuve de méfiance à l'égard de l'Etat géorgien, redoutant ce qu'elles percevaient comme un « chauvinisme » géorgien menaçant leurs identités respectives. Ces méfiances ont redoublé à la suite à l'élection de Zviad Gamsakhourdia à la tête du Soviet Suprême géorgien en 1990, promoteur d'une politique de défense des droits des Géorgiens sous le slogan « la Géorgie aux Géorgiens ».

Z. Gamsakhourdia a supprimé le statut d'autonomie de l'Ossétie du Sud en y déclarant l'état d'urgence. Les revendications de l'Ossétie du Sud en faveur d'une réunification avec l'Ossétie du Nord ont alors pris une tournure violente⁴. Des accrochages armés se sont multipliés avant de se transformer en véritable guerre au printemps 1991. La perspective de propagation d'un conflit local et l'élection d'Edouard Chevardnadze à la présidence géorgienne en mars 1992 ont incité les deux parties à adopter

³ D. Darchiashvili, "Georgian security problems and policies" in Dov Lynch (ed.), "The South Caucasus: a challenge for the EU", *Chaillot Papers No 65*, décembre 2003, Paris, Institute for Security Studies, p. 115.

⁴ Z. Gamsakhurdia a ouvertement œuvré pour nettoyer le pays des Ossètes en les poussant à partir vers l'Ossétie du Nord. Son élection a causé une détérioration rapide des relations entre le gouvernement géorgien et les minorités ethniques, qui ont commencé à envisager l'indépendance comme le seul moyen de préserver leurs droits culturels et leur autonomie. Après des tentatives de Tbilissi en août 1989 de proclamer le géorgien la seule langue officielle du pays, les autorités d'Ossétie du Sud (où seulement 14 % de la population parle géorgien) ont décrété que l'ossète serait la seule langue officielle de la région. Le 19 janvier 1991, un référendum a été organisé en Ossétie du Sud : plus de 90 % de la population a voté pour le rattachement à la Russie, mais la Géorgie n'a jamais reconnu ce résultat. Voir Svante E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, London, Curzon Press, 2001, p. 162-169. Pour une analyse approfondie du conflit lui-même, voir J. Birch, "Ossetia: a Caucasian Bosnia in microcosm", *Central Asian Survey*, 14 (1), 1995, p. 43-74.

des attitudes plus conciliantes. Le 24 juin 1992, les accords de paix de Dagomys ont été signés : ils autorisaient le déploiement dans la zone du conflit d'une force commune de maintien de la paix (FCMP) composée de bataillons « nationaux » de Géorgie, d'Ossétie du Sud, d'Ossétie du Nord-Alanie et de Russie (500 hommes chacun). Un mécanisme de négociation quadripartite – la Commission mixte de Contrôle (CMC) – a également été créé pour faciliter la réconciliation politique entre les différents camps. Elle comprenait des représentants de Géorgie, d'Ossétie du Sud, de Russie et d'Ossétie du Nord-Alanie, ainsi que de l'OSCE⁵.

La situation en Abkhazie était différente. La république était *de facto* indépendante dans les années 1920, avant l'annexion à la Géorgie par Staline, qui a encouragé les migrations de Géorgiens ethniques vers la région. Par conséquent, en 1989, les Abkhazes ne représentaient que 18 % de la population, tandis que les Géorgiens ethniques en représentaient 46 %, à la différence d'autres régions, où le groupe ethnique aspirant à l'indépendance était majoritaire. Z. Gamsakhourdia a adopté une approche plus conciliante dans le cas de l'Abkhazie que dans celui de l'Ossétie du Sud, évitant ainsi le conflit direct. Mais son successeur, E. Chevardnadze s'est montré moins enclin à faire des concessions. Les deux parties se refusant à un compromis, une guerre a éclaté en 1992. Fin 1993, les forces géorgiennes ont subi une défaite. En 1994, les accords de Moscou ont finalisé un cessez-le-feu, en servant de base légale pour une force de maintien de la paix de la CEI, composée d'environ 1 700 soldats russes, et une mission d'observation de l'ONU (UNOMIG) pour faire respecter les accords.

Au cours des années suivantes, peu de progrès ont été accomplis pour sortir de l'impasse politique. En septembre 2005, l'Ossétie du Sud a ainsi célébré en grande pompe le 15^e anniversaire de son « indépendance », en organisant une parade militaire digne de l'époque soviétique en présence de représentants abkhazes et russes. L'impact du séparatisme dans ces zones de la Géorgie est considérable : des milliers de ressortissants géorgiens qui vivaient dans ces régions sont aujourd'hui réfugiés ; Tbilissi est incapable de gouverner ou de lever l'impôt dans plusieurs parties du pays ; d'importantes routes commerciales ont été détruites. En outre, la présence de milliers de militaires russes, dont l'impartialité est contestée, exacerbent les tensions entre Tbilissi, Moscou et les dirigeants régionaux⁶.

⁵ L'UE y participe depuis avril 2001. L'OSCE (à l'époque CSCE) a créé une mission en Géorgie le 6 novembre 1992 dont l'objectif principal était de rapprocher les belligérants. En 1994, son mandat en Ossétie du Sud a été étendu pour faciliter la coopération avec les parties concernées et, avec leur accord, surveiller les forces communes de maintien de la paix. Plus récemment, elle s'est engagée dans des projets visant à réduire le nombre d'armes légères dans la région. Pour plus d'informations, voir F. Sabahi et D. Warner (eds.), *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2004.

⁶ En février 2006, le Parlement géorgien a voté à l'unanimité (179-0) une résolution non contraignante qui demandait le retrait des soldats de la paix russes d'Ossétie du Sud et appelait le gouvernement à revoir l'accord de 1992, qui constitue la base légale de la présence des forces communes de maintien de la paix.

Les défis de Saakashvili

Dans un discours prononcé avant sa prise de fonction en janvier 2004, Saakashvili a déclaré que la restauration de l'intégrité territoriale de la Géorgie était sa priorité. Il a exprimé son désir de « consolider » le pays en trouvant des solutions aux conflits hérités de l'époque Chevardnadze, soulignant que « la Géorgie exist[ait] bel et bien en tant qu'une entité unie ». Le dirigeant géorgien décrit l'Abkhazie comme la « terre promise » et son « objectif le plus cher » ; il se fait menaçant en établissant un parallèle avec l'attitude russe : « au même titre que le président Poutine veut exercer le contrôle sur la Tchétchénie et toutes les autres régions, je souhaite la réintégration de l'Abkhazie dans la Géorgie »⁷.

Ces déclarations ambitieuses ont été suivies d'actions concrètes. Fin mai 2004, encouragé par son succès en Adjarie⁸, M. Saakashvili a proposé à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud un « statut spécial » au sein de la Géorgie, avec la création d'un état fédéral formé de républiques jouissant d'une large autonomie. Tbilissi a privilégié la recherche d'une solution au conflit avec l'Ossétie du Sud, qui semblait plus disposée à accepter des compromis et à faire des concessions. En outre, la participation de l'ONU à la résolution du conflit en Abkhazie a permis de diminuer la pression sur Tbilissi. Les deux conflits présentent des similitudes. Cependant, dans le cas de l'Ossétie du Sud, il s'agit d'un plus petit territoire, toujours habité par des Géorgiens ethniques, alors que l'Abkhazie a été désertée par la majorité de sa population d'origine géorgienne. L'Ossétie du Sud ne cherche pas à devenir un état indépendant : elle aspire plutôt à une réunification avec les Ossètes du Nord qui habitent dans la république russe de l'Ossétie du Nord-Alanie. Elle cherche donc à devenir une partie intégrante de la Fédération de Russie. Le russe est la langue officielle de la région, et le rouble russe est la monnaie officielle. En février 2004, le dirigeant de l'Ossétie du Sud Edouard Kokoïty déclarait que 95 % des 100 000 habitants de la république avaient la citoyenneté russe.

⁷ BBC Monitoring Select Central Asia and Transcaucasus, 16 juillet 2004, p. 35-36, *Imedi TV*, Tbilissi, 13:00GMT, 16 juillet 2004.

⁸ Avec le départ de son ancien leader Aslan Abashidze et le succès du bloc pro-Saakashvili aux élections locales de juin 2004, la région rebelle d'Adjarie est revenue dans le giron géorgien ; de réels progrès ont été enregistrés en matière de lutte contre le crime, notamment, la contrebande. Les autorités à Tbilissi se sont alors attachées à résoudre les problèmes politiques avec les séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. M. Saakashvili semble porter un intérêt particulier à la résolution de ces crises pour avoir consacré sa thèse, soutenue à l'université de Kiev, aux droits des minorités nationales, avec un accent particulier mis sur les problèmes de ces deux régions séparatistes.

En ce qui concerne l'Abkhazie, elle revendique une indépendance pleine et entière, objectif non négociable pour ses dirigeants. Cette autonomie reposerait sur une étroite intégration politique et économique avec la Russie. Après son arrivée au pouvoir début 2005, le dirigeant abkhaze - Sergueï Bagapsh - a déclaré que l'intégration avec la Russie était une priorité pour son gouvernement. L'Abkhazie et la Russie sont reliées par un « cordon ombilical », a-t-il souligné, en ajoutant que son gouvernement ferait « tout son possible pour que les lois et actes législatifs de la République d'Abkhazie soient en conformité avec ceux de la Fédération de Russie »⁹. Comme en Ossétie du Sud, la majorité de la population a adopté la citoyenneté russe. En août 2005, le ministre des affaires étrangères russe a confirmé que plus de 80 % des Abkhazes détenaient des passeports russes. S. Bagapsh peut s'attendre à l'augmentation de ce chiffre, dans la mesure où, depuis le 1^{er} décembre 2005, les pensions ne sont versées qu'aux détenteurs d'un passeport russe.

Le nombre important de détenteurs de passeports russes en Abkhazie s'explique aussi par le fait que la grande majorité des Géorgiens ethniques ont été expulsés de la république, ou l'ont quittée pendant la guerre. Le conflit en Abkhazie est à l'origine de changements démographiques qualifiés d'« inacceptables » par l'ONU et de « nettoyage ethnique » par Tbilissi. Les autorités géorgiennes entendent faire reconnaître officiellement ce « nettoyage ethnique », ce qui constitue une des principales pierres d'achoppement de la négociation. Environ 300 000 Géorgiens ethniques ont dû fuir les combats en 1992-1993, et rien n'a été fait pour faciliter leur retour. Ceux qui tentent de regagner leurs maisons en Abkhazie sont souvent persécutés ; S. Bagapsh n'a pas hésité à conseiller à ceux qui refuseraient la nationalité russe de quitter la république pour s'installer en Géorgie¹⁰.

Un régime spécial a été mis en place pour les Abkhazes et les Ossètes du Sud souhaitant acquérir la citoyenneté russe, qui leur permet de contourner les longues procédures habituelles. Si ces ressortissants s'empressent d'obtenir des passeports russes, c'est parce que leur refus de reconnaître l'autorité géorgienne sur leur territoire est sanctionné par la non-délivrance de passeports géorgiens et, par conséquent, l'impossibilité de voyager en dehors du pays. Abkhazes et Ossètes du Sud sont dispensés du régime de visa, imposé par la Russie aux Géorgiens en décembre 2000 – avantage que le Parlement européen a qualifié d'« annexion *de facto* du territoire géorgien »¹¹.

⁹ BBC Monitoring (version en ligne), NTV *Mir*, Moscou, 10:00GMT, 11 janvier 2005.

¹⁰ BBC Monitoring (version en ligne), *Rustavi-2 TV*, Tbilisi, 11:00 GMT, 12 novembre 2005.

¹¹ *Visa requirements between Russia and Georgia*, texte adopté par le Parlement Européen, 18 janvier 2001, <www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+TA+P5-TA-2001-0037+0+DOC+XML+V0//EN&LEVEL=3&NAV=X>.

Les objectifs russes

Tensions et méfiance réciproques caractérisent les relations entre Tbilissi et Moscou depuis que la Géorgie a déclaré son indépendance en 1991. Cette dernière cherche à maintenir une politique autonome et pragmatique qui l'éloigne de la sphère d'influence russe ; les nouvelles autorités géorgiennes ont cherché à impliquer des acteurs extérieurs comme l'UE, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et les Etats-Unis, démontrant ainsi leur désir de s'intégrer à l'Occident. Ces efforts contrarient Moscou, qui n'apprécie guère les sympathies pro-européennes de son voisin du Sud, pas plus que sa relation privilégiée avec Washington qui se traduit, notamment, par l'accentuation de l'influence militaire américaine dans le Caucase du Sud¹².

Moscou cherche à conserver une influence sur les anciens états soviétiques comme la Moldova et le Belarus, considérant la Géorgie et l'Ukraine « perdues » au profit de l'Occident. Le Président Poutine a souligné que Moscou n'abandonnerait pas ses efforts pour influencer l'évolution des anciens états soviétiques et empêcher les tentatives occidentales de « fabriquer de la démocratie » dans ce qu'elle considère comme son « arrière-cour stratégique »¹³. Par conséquent, Moscou cherche à limiter sa perte d'influence en utilisant les conflits séparatistes comme instruments de politique étrangère. Cependant, loin de permettre à Moscou de conserver son influence, ces manipulations ne font qu'accélérer le glissement de la Géorgie vers l'Occident et renforcer sa volonté de rejoindre des organisations comme l'OTAN pour neutraliser l'influence russe.

¹² La Géorgie est destinataire d'un véritable afflux d'aide américaine : le soutien financier des Etats-Unis se monte actuellement à un milliard de dollars, ce qui fait de ce pays le deuxième bénéficiaire de l'aide américaine par tête d'habitant après l'Israël. Le programme américain « Train and Equip » (64 millions de dollars) (GTEP), en vigueur de 2002 à 2004, a été remplacé par un programme de 16 mois (64 millions de dollars) pour les opérations de soutien et de stabilisation (SSOP), lancé en 2005.

¹³ V. Poutine, Adresse annuelle à l'Assemblée Fédérale, 25 avril 2005, Kremlin, Moscou, <www.kremlin.ru>. Les « révolutions » démocratiques en Géorgie et en Ukraine sont considérées comme faisant partie d'un complot occidental pour réduire l'influence russe, opinion exprimée en décembre 2004 dans un journal contrôlé par le gouvernement, qui affirme que « la Russie ne peut pas accepter la défaite en Ukraine » qui « signifierait des révolutions de velours ... au Belarus, en Moldova, au Kazakhstan, au Kirghizstan et, peut-être, en Arménie », *Rossiiskaya Gazeta* (version en ligne), 2 décembre 2004, <www.rg.ru>. Cité par Graeme P. Herd, "The Orange Revolution : Conséquences sur la stabilité de la CEI", *Conflict Studies Research Centre*, janvier 2005.

L'accession à la citoyenneté russe par la majorité de la population, en Abkhazie et en Ossétie du Sud fournit à Moscou l'argument de la sécurité de ses ressortissants, qu'elle peut évoquer pour s'immiscer dans le conflit, au risque d'accentuer les tensions. C'est précisément ce qu'ont fait les autorités russes en juillet 2004, en déclarant que « Moscou ne restera pas indifférente au sort de ses citoyens, qui représentent la majorité absolue de la population de l'Ossétie du Sud »¹⁴. Pourtant, cette rhétorique n'est pas suivie d'actes concrets : en effet, malgré 15 ans d'« indépendance », les régions sécessionnistes font toujours partie de la Géorgie et ne sont ni indépendantes *de jure* ni intégrées à la Russie. Et pourtant, si Moscou voulait vraiment annexer l'Ossétie du Sud, elle aurait pu trouver les moyens de le faire. En s'y refusant, elle montre qu'elle préfère garder des moyens de pression sur la Géorgie plutôt que d'assumer le contrôle total des provinces, qui l'aurait plongée dans une guerre avec l'état voisin.

La Russie détient ainsi la clé de la résolution des différends territoriaux en Géorgie et joue un rôle crucial, à la fois en alimentant les conflits et en modérant les tensions. L'accord conclu entre Moscou et Tbilissi en 2005 sur la fermeture des bases militaires russes en Géorgie a fait naître l'espoir d'un élan positif, qui contribuerait à résoudre d'autres contentieux bilatéraux épineux, en premier lieu, les conflits en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Mais on peut douter de l'intérêt réel de la Russie à résoudre ces conflits, dans la mesure où elle se trouverait ainsi privée de moyen de pression sur Tbilissi. L'approche russe manque de vision à long terme, car si dans l'immédiat le soutien apporté aux groupes séparatistes en Géorgie lui procure des moyens de pression sur son voisin du Sud, à plus long terme une telle intervention ne fera qu'accentuer l'instabilité du Caucase. Moscou gagnerait sans doute plus à encourager le développement d'un pays stable sur sa frontière du sud et à coopérer avec Tbilissi pour combattre les problèmes transnationaux comme le trafic de drogues et d'armes. Mais d'un autre côté, une Géorgie instable est moins attractive pour l'Occident en termes d'investissements et de partenariat politique, ce qui permet à Moscou de conserver une influence dominante sur la région.

Incapables de s'empêcher de s'ingérer dans ce qu'ils considèrent encore comme leur « arrière-cour », les autorités officielles russes organisent des rencontres périodiques avec les dirigeants des régions séparatistes de la Géorgie ; en septembre 2005, ils accueillent une conférence des républiques autoproclamées, la « Communauté des Etats non reconnus », avec des représentants d'Ossétie du Sud, d'Abkhazie et de Transnistrie¹⁵. Cette reconnaissance tacite par une grande puissance favorise l'attitude intransigeante des séparatistes et bloque les négociations. Les responsables d'Ossétie du Sud ont ainsi rejeté une série

¹⁴ Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, déclaration « V svâzi s obostreniem situacii vokrug Ūznoj Osetii » [Sur l'aggravation de la situation en Ossétie du Sud], 9 juillet 2004, <www.ln.ru/brp_4.nsf/sps/3C8799FB6DC1616C3256ECC0045352E>.

¹⁵ Cette attitude russe est en contradiction avec sa position vis-à-vis de la Tchétchénie, république autoproclamée qui revendique son indépendance de la Fédération de Russie, et la colère de Moscou de voir d'autres Etats soutenir les séparatistes tchétchènes.

de propositions de paix de Tbilissi, offrant une large autonomie, sous prétexte que la région était déjà *de facto* indépendante : accepter un tel accord serait synonyme, à leurs yeux, d'un recul. Le soutien tacite russe favorise l'intransigeance des dirigeants séparatistes : tant qu'ils sont soutenus par les autorités russes et traités en chefs d'états indépendants, ils n'ont aucun besoin de chercher un terrain d'entente avec Tbilissi. En juillet 2005, les représentants d'Ossétie du Sud et de Russie ont ainsi été absents de Conférence de paix qui s'est tenue à Batoumi, au cours de laquelle M. Saakashvili a dévoilé de nouvelles propositions pour résoudre le conflit, en soulignant qu'il n'était plus soutenable pour la Géorgie de prolonger le *statu quo*. Il déclarait vouloir poursuivre énergiquement ses efforts de paix, car il n'était pas prêt à « attendre encore cent ans pour résoudre ces problèmes »¹⁶. Selon les autorités géorgiennes, la plupart des postes clés pour la sécurité en Ossétie du Sud sont occupés par d'anciens ou actuels responsables russes. Givi Targamadze, président de la Commission parlementaire sur la défense et la sécurité, dénonce les négociations avec l'Ossétie du Sud comme « inutiles » dans la mesure où « les nominations aux postes clés à Tskhinvali sont effectuées directement par Moscou », les autorités locales n'ayant aucun pouvoir¹⁷.

L'un des principaux obstacles à une solution entre la Russie et la Géorgie concerne la question du contrôle de la frontière. Tbilissi a demandé le droit de créer des postes de contrôle en Abkhazie et en Ossétie du Sud pour surveiller la frontière avec la Russie : installer des douaniers et des gardes-frontières à Adler et à Leselidze en Abkhazie et au passage de Roki en Ossétie du Sud devrait permettre de combattre la contrebande, facilitée, suppose-t-on, par l'absence actuelle de contrôle. Le passage de Roki comprend un tunnel par lequel passe l'autoroute transcaucasienne, seule voie reliant l'Ossétie du Sud à la Russie¹⁸. Les inquiétudes géorgiennes au sujet de ce passage sont comparables à celles des Russes concernant le secteur tchéchène de la frontière russo-géorgienne. La Géorgie a répondu aux inquiétudes russes de voir des combattants tchéchènes s'échapper par le massif montagneux du Caucase en acceptant d'établir un contrôle commun sur cette partie de la frontière pour stopper les infiltrations de combattants et d'armes vers la république nord-caucasienne. En revanche, Moscou reste sourde aux demandes géorgiennes d'établir un check point au passage de Roki, même si Tbilissi multiplie des appels en faveur d'un contrôle international de la situation et une évaluation indépendante de la quantité d'armes et de

¹⁶ BBC Monitoring, (version en ligne), *Imedi TV*, Tbilissi, 11:00GMT, 9 juillet 2005.

¹⁷ BBC Monitoring, (version en ligne), *Alia newspaper*, Tbilisi, 15 septembre 2005. Selon M. Saakashvili, le « ministre de la Défense *de facto* d'Ossétie du Sud est un officier de l'armée russe en activité » qui vient de Sibérie, tandis que le ministre de la Sécurité est un responsable attitré des services de sécurité de la république russe de Bachkortostan. BBC Monitoring (version en ligne), *Imedi TV*, Tbilisi, 11:00GMT, 9 juillet 2005.

¹⁸ Pour plus de détails sur la contrebande qui existerait entre l'Ossétie du Nord et du Sud, voir *Novye Izvestiâ*, 1 juillet 2004, p. 1-4. Selon l'article, les douaniers russes arrêtent jusqu'à six personnes par jour qui tentent d'entrer dans le tunnel de Roki pour passer en Ossétie du Nord sans papiers en règle. Pour une analyse détaillée de l'impact économique de ces conflits non résolus, en particulier, le problème de la contrebande et d'autres activités criminelles, voir R. Gotsiridze, "Georgia: Conflict Regions and the Economy", *Central Asia and the Caucasus*, No 1 (25), 2004, p. 144-152.

groupes armés dans la région pour mettre fin aux rumeurs infondées, qui attisent les tensions.

Implication internationale

Le pouvoir géorgien appelle sans cesse à une plus grande implication des organisations régionales et internationales dans la recherche d'une solution aux conflits. Pour tenter d'affaiblir l'influence russe dans le Caucase, Tbilissi cherche à utiliser les tribunes internationales des Nations unies ou de l'OSCE pour faire valoir son point de vue et obtenir des soutiens. Ainsi, M. Saakashvili a réitéré son attachement à une résolution pacifique des conflits géorgiens dans un discours devant l'Assemblée Générale des Nations unies en septembre 2004, en déclarant qu'« aucune démocratie ne peut faire la guerre à son propre peuple ». En proposant un nouveau plan de règlement en trois étapes destiné à faciliter le règlement, il a insisté sur sa détermination à venir à bout de ces conflits, affirmant que l'existence de tels « trous noirs » était incompatible avec le progrès, le développement et une stabilité durable dans la mesure où « ils « générèrent des crimes, des trafics de drogues et d'armes et... le terrorisme »¹⁹. Le Président géorgien a également appelé à une coopération accrue entre la Géorgie et la Russie et au renoncement aux doubles standards, allusion au soutien russe aux groupes séparatistes en Géorgie²⁰.

L'ONU joue déjà un rôle clé de médiateur dans le conflit en Abkhazie avec une mission d'observation en Géorgie (UNOMIG), mise en place pour surveiller le cessez-le-feu. En outre, le « groupe d'amis » du Secrétaire Général (France, Allemagne, Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis) dirige les efforts en vue de trouver des solutions dans le cadre du processus de Genève. Dans un discours à la réunion plénière de l'Assemblée Générale en septembre 2005, Saakashvili a toutefois appelé l'organisation internationale à ne pas se contenter simplement de parler de solutions, mais d'« agir pour mettre un terme à une annexion illégale et immorale de l'Abkhazie »²¹.

Les relations entre la Géorgie et la Russie étaient au cœur d'un débat animé par la Géorgie à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) en octobre 2004, où Nino Bourjanadze, présidente du Parlement géorgien, a une fois de plus accusé Moscou d'appliquer deux poids, deux mesures, en soutenant des groupes séparatistes en Géorgie tout en combattant en Tchétchénie. Les tentatives de la Géorgie d'attirer l'attention internationale sur son contentieux avec la Russie semblent

¹⁹ Remarques à l'occasion de la 59^e session de l'Assemblée Générale des Nations Unies, Mikheil Saakashvili, Président de Géorgie, 21 septembre 2004, <www.un.org/webcast/ga/59/statements/geogen040921.pdf>, p. 6-10.

²⁰ *Ibid.*, p. 11.

²¹ *Sixième Assemblée Générale*, Séance plénière, 5^e et 6^e réunions, GA/10384, Department of Public Information, <www.un.org/News/Press/docs/2005/ga10384.doc.htm>.

réussir : en effet, le 14 octobre, le Parlement européen adoptait une résolution « déplorant les récentes déclarations des autorités russes sur le recours aux frappes préventives dans le Caucase du Sud » et appelant les dirigeants russes à aider à assurer la sécurité et la stabilité en Géorgie²². M. Saakashvili a encore utilisé la tribune de l'APCE en janvier 2005 pour déplorer les démarches de la Russie en vue d'entraver la résolution des conflits régionaux. Il a également exposé un nouveau plan de paix pour l'Ossétie du Sud (qui garantissait les droits linguistiques, le contrôle local des politiques en matière d'éducation et de maintien de l'ordre, ainsi que la politique sociale), offrant à la région des garanties constitutionnelles d'une large autonomie au sein d'une Géorgie fédérale, une proposition rejetée par Tskhinvali sous prétexte que la région était déjà « indépendante ».

Outre les organisations internationales et régionales, la Géorgie a également cherché à impliquer l'UE et les Etats-Unis dans le règlement des conflits. Lors de sa visite en Géorgie en mai 2005, le président américain George W. Bush a appelé au respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Géorgie et a apporté son soutien aux plans de Saakashvili pour l'autonomie et l'autogestion de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. L'un des objectifs affichés de la visite du ministre de la Défense Okruashvili à Washington, en juin 2005, était de sécuriser l'aide des Etats-Unis dans la résolution des conflits sécessionnistes en Géorgie ; le sujet figurait aussi à l'ordre du jour de la rencontre entre Saakashvili et Condoleezza Rice en septembre 2005. Okruashvili a fait état de sa confiance dans la reprise de contrôle de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par la Géorgie avant la fin de la décennie. Son optimisme est fondé sur la participation américaine dans le processus de paix, ce qui, selon lui, priverait la Russie de son privilège d'être le seul médiateur²³.

Contrairement aux Etats-Unis, les relations de l'UE avec la Géorgie et la région du Caucase sont en train de se nouer. L'UE a inclus le Caucase du Sud dans la politique européenne de voisinage (PEV), ce qui représente une rupture par rapport à sa politique antérieure, qui évitait tout engagement dans la région. Bien que la PEV n'offre aucune perspective d'adhésion à l'UE, elle propose une « relation privilégiée » dans le but de diffuser la stabilité et la prospérité de l'Union. En dépit de ce noble objectif, peu de progrès tangibles ont été accomplis dans les relations de l'UE avec les Etats du Caucase du Sud. Malgré la recommandation de la Commission européenne d'« intensifier de manière significative » les relations par le biais des Plans d'action, l'intégration de ces pays dans la PEV doit encore se traduire par des avancées significatives. Pourtant, le fait de les intégrer dans la PEV a une réelle portée politique. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, les frontières de l'UE seront sur la mer Noire, et une adhésion éventuelle de la Turquie repousserait ses frontières encore plus à l'Est, vers le Caucase du Sud²⁴.

²² Texte adopté lors de la session du Parlement européen, mardi 14 octobre 2004, <www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+TA+20041014+SIT+DOC+PDF+VO//EN&LEVEL=3&NAV=X>.

²³ BBC Monitoring (version en ligne), *Imedi TV*, Tbilisi, 22 novembre 2005.

²⁴ "European Neighbourhood Policy: the next steps", Bruxelles, 2 mars 2005, IP/05/236, <www.europa.eu.int>. Selon un document sur la stratégie adopté par la Commission européenne en septembre 2003, l'UE porte un « intérêt stratégique à long terme » à ce que la Géorgie réussisse sa transition vers la démocratie et

En décembre 2005, Javier Solana, Haut-Représentant pour la PESC, affirmait que l'Union souhaitait multiplier ses efforts pour trouver une solution au conflit en Ossétie du Sud²⁵. Même s'il n'est pas entré dans le détail, la déclaration de Solana signifie que l'UE approfondit son implication dans les trois Etats du Caucase du Sud, ce qui est notamment passé par la nomination d'un Représentant spécial de l'Union (RSUE) pour la région en 2003. L'UE a également annoncé un ensemble de mesures d'assistance pour un montant de 2 millions d'euros pour aider les victimes du conflit en Abkhazie par des programmes d'aide à la reconstruction, la fourniture de nourriture et de soins médicaux et la mise en œuvre des dispositifs de création d'emplois. La Géorgie souhaite voir l'UE intensifier sa présence dans le pays et encourage sa participation à la résolution de conflit. Une éventuelle mission de surveillance des frontières de l'UE, remplaçant l'ancienne mission de l'OSCE, est à l'étude, malgré l'opposition russe²⁶. Les spécialistes de l'UE travaillent à Tbilissi sous l'égide du RSUE, en aidant la Géorgie à développer ses propres moyens de surveillance de la frontière. Moscou se montre plus ouverte à une implication de l'UE qu'elle ne l'était pour la mission de l'OSCE, même si elle se méfie toujours d'une ingérence « extérieure » dans ce qu'elle considère être sa sphère d'influence.

Les efforts de la Géorgie pour se rapprocher de l'Occident incommode Moscou. En septembre 2005, le ministre russe des Affaires étrangères a averti les membres de l'OTAN que la fourniture d'armes à la Géorgie par les Etats membres de l'OTAN était de nature à déstabiliser toute la région caucasienne, en incitant Tbilissi à recourir à la force pour résoudre ses conflits territoriaux²⁷. En dépit des critiques géorgiennes, il faut aussi prendre acte du rôle modérateur de Moscou dans l'ensemble de la région caucasienne. On ne saurait ignorer son influence stabilisatrice ni le poids de sa présence. Grâce essentiellement à la Russie, qui a œuvré discrètement pour le départ du président Chevardnadze, toute effusion de sang a pu être évitée lors de la « révolution des Roses » en Géorgie en

l'économie de marché. Le document sur la stratégie reconnaît également que l'UE a sans doute sous-estimé l'ampleur des défis auxquels la Géorgie est confrontée. *Country Strategy Paper 2003-2006. Tacis National Indicative Programme 2004-2006. Georgia*. Adopté par la Commission Européenne le 23 septembre 2003.

²⁵ Résumé des observations de Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la PESC, lors d'un point de presse avec les ministres des Affaires étrangères de l'Arménie, de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie suivant des réunions de dialogue politique, Bruxelles, 13 décembre 2005, S411/05, <ue.ue.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/87535.pdf>.

²⁶ Les tensions se sont exacerbées entre la Russie et la Géorgie fin 2004 quand Moscou a refusé de prolonger le mandat de l'OSCE de surveillance de la frontière, qui comprenait la frontière entre la Géorgie et les républiques tchéchène, ingouche et daghestanaise, sous prétexte que les missions avaient réalisé leurs objectifs et n'étaient plus d'aucune utilité. Le mandat expirait à minuit le 31 décembre 2004.

²⁷ Ministère des Affaires Etrangères de la Fédération de Russie, « Kommentarii departamenta informacii i pečati MID RF v svâzi s voprosom SMI otositel'no rešeniâ pravitelstva Ćehii o peredače Gruzii boepripasov » [Les commentaires du département de l'information et des mass media sur la décision du gouvernement de la République Tchèque de transmettre des munitions à la Géorgie], 13 septembre 2005, <www.ln.mid.ru/brp_4.nsf/sps/FEC8CB5B3B3C7D9CC325707B003BFC99>.

novembre 2003. La Russie reste, en outre, la puissance économique incontournable pour le pays.

Conclusions et recommandations

Mikheil Saakashvili poursuit une stratégie à haut risque : en faisant du rétablissement de l'intégrité territoriale du pays sa priorité et en cherchant à résoudre les interminables conflits séparatistes, il prend le risque, en cas d'échec, d'affaiblir sa propre position politique. Dès le début de sa présidence, il a affirmé sa détermination à s'attaquer à la question du séparatisme sans doute pour affirmer son leadership et se démarquer de la politique de son prédécesseur. Le dirigeant géorgien doit privilégier des moyens « doux » de persuasion et de résolution de conflits, en maniant la « carotte » plutôt que le « bâton » et en cherchant à répondre aux besoins fondamentaux de la population par l'assurance de pensions, des médicaments et des engrais. Cette approche serait plus judicieuse qu'un recours direct à une pression militaire « musclée » pour appuyer son message politique aux régions séparatistes. Tbilissi pourrait lutter contre le séparatisme par le biais de la persuasion économique et politique ainsi que par des programmes actifs de réhabilitation économique et sociale, en offrant des produits et des services que les autorités locales ne peuvent pas fournir, ainsi qu'en accordant une autonomie substantielle, le tout dans l'espoir de convaincre les populations qu'il vaut mieux pour elles rester dans le giron de la Géorgie plutôt que d'en sortir.

Même si M. Saakashvili a toujours nié vouloir mener une campagne militaire contre l'Abkhazie ou l'Ossétie du Sud, l'échec de ses tentatives de régler les conflits par des moyens politico-économiques limite ses options. L'option militaire serait un désastre pour la stabilité du Caucase du Sud et exigerait le déploiement de forces internationales pour restaurer ou maintenir la paix, ainsi que des aides humanitaires et de forces pour protéger les infrastructures énergétiques de la région. Résoudre la situation *manu militari* aggraverait aussi la confrontation avec la Russie, même si Tbilissi appelait celle-ci à rester neutre et à ne pas intervenir dans les conflits séparatistes sur le territoire géorgien.

En d'autres termes, le règlement des deux conflits dépend de l'attitude adoptée par la Russie, dont il convient d'encourager le rôle de médiateur. Moscou a un rôle très positif à jouer en tant que puissance économique et militaire majeure dans le Caucase du Sud, à condition d'abandonner sa vision géopolitique traditionnelle de la région et d'adopter une approche plus coopérative et consensuelle.

Le règlement pacifique des deux conflits contribuerait à la stabilité du Caucase et au renforcement de la sécurité dans la région. Les Etats occidentaux doivent faire preuve d'un plus grand engagement en faveur de la stabilité et de la démocratie dans la région ; les acteurs internationaux et nationaux doivent intensifier leurs efforts en vue de mettre fin aux conflits régionaux non résolus. L'OSCE et l'ONU sont, certes, des acteurs

extérieurs clés dans les négociations, mais leurs efforts sont entravés par le manque de coordination entre les membres et l'absence de mécanismes d'intervention efficaces. L'UE dispose d'une gamme d'outils : son ambition politique et son poids commercial contribuent à renforcer son influence. Dans ces conditions, l'UE et ses Etats membres doivent redoubler leurs efforts en vue de parvenir à des solutions acceptables. On peut espérer des évolutions plus positives en 2006, car les présidences autrichienne et finlandaise ont exprimé clairement leur intention d'élargir le rôle du RSUE et de soutenir les efforts de l'UE en matière de résolution des conflits²⁸.

Si l'UE souhaite vraiment renforcer la stabilité dans le Caucase du Sud, elle doit entreprendre des actions plus substantielles, ne pas se cantonner à des déclarations de bonne intention et à la publication de rapports. Le mandat du RSUE doit être étendu et des démarches concrètes en vue d'améliorer la prévention des conflits comme signe tangible de sa présence doivent être entreprises. Une plus grande implication dans la surveillance des frontières permettrait à l'UE de superviser directement la situation, au lieu de se fier à des informations en provenance de sources tierces. Elle doit contribuer au processus de négociation et plaider la nécessité du compromis et du consensus. Dans les deux conflits, il faut restaurer la confiance et la volonté de toutes les parties d'accepter des compromis sur les points essentiels comme l'autonomie politique et les droits des réfugiés. Il faut persuader la Russie de jouer un rôle plus positif et de mettre un terme à des années d'ingérence. C'est peut-être la tâche la plus ardue : l'UE manque de moyens pour influencer le comportement de la Russie – elle ne peut pas lui offrir de perspective d'adhésion, car il y a bien peu de chances que la Russie rejoigne (voire qu'elle souhaite le faire) un jour l'UE – tandis qu'à l'inverse, la Russie semble disposer d'un atout considérable avec les approvisionnements énergétiques.

Mikheil Saakashvili est donc toujours confronté au défi de réintégrer les régions séparatistes dans le giron géorgien : il lui faut trouver un équilibre entre le maintien de l'intégrité du territoire géorgien et la protection des droits des populations abkhaze et ossète. Face à sa détermination à engager les régions séparatistes dans un dialogue sur leur statut politique, les dirigeants séparatistes ne sont guère encouragés à participer aux négociations tant qu'ils sont sûrs de bénéficier du soutien russe. Pour prévenir la détérioration ultérieure de la situation dans les deux cas, la Géorgie doit se consacrer aux efforts politiques et économiques de résolution des conflits. L'Union européenne doit renforcer son engagement dans l'ensemble de la région pour mettre fin au face-à-face. Si au premier abord, les conflits sécessionnistes en Géorgie semblent opposer les autorités centrales de Tbilissi aux séparatistes, ils sont en réalité un champ de bataille entre la Géorgie et la Russie, la première désirent conserver son intégrité territoriale et sa souveraineté face à l'ingérence persistante de la seconde.

²⁸ Voir *Operational Programme of the Council for 2006 submitted by the incoming Austrian and Finnish presidencies*, Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles, 22 décembre 2005, 16065/05, POLGEN 51, p. 53.