
Du bon usage de l'UE en Géorgie : "Partenariat oriental" et gestion des conflits



Dominic Fean

Septembre 2009

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.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

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

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Centre Russie/NEI

© Droits exclusivement réservés – Ifri – Paris, 2009

ISBN : 978-2-86592-571-1

IFRI

27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE
TEL. : 33 (0)1 40 61 60 00
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60
E-MAIL : ifri@ifri.org

IFRI-Bruxelles

RUE MARIE-THERESE, 21
1000 BRUXELLES
TEL. : 32(2) 238 51 10
FAX : 32 (2) 238 51 15
E-MAIL : info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Russie.Nei.Visions

Russie.Nei.Visions est une collection numérique consacrée à la Russie et aux nouveaux États indépendants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan et Kirghizstan). Rédigés par des experts reconnus, ces articles *policy oriented* abordent aussi bien les questions stratégiques et politiques qu'économiques.

Cette collection respecte les normes de qualité de l'Ifri (*peer-review* et suivi éditorial).

Si vous souhaitez être informé des parutions par courrier électronique (ou obtenir des informations complémentaires), vous pouvez écrire à l'adresse suivante : info.russie.nei@ifri.org

Derniers numéros

– Jean-Philippe Tardieu, « La Russie et les pays du "Partenariat oriental" après la guerre en Géorgie », *Russie.Nei.Visions*, n° 43, août 2009 ;

– Eva Hagström Frisell et Ingmar Oldberg, « Voisins distants : la présidence suédoise de l'UE et la Russie », *Russie.Nei.Visions*, n° 42, juillet 2009 ;

– Anatoli Vichnevski, « Les enjeux de la crise démographique en Russie », *Russie.Nei.Visions*, n° 41, juin 2009.

Auteur

Dominic Fean est assistant de recherche au Centre Russie/NEI de l'Ifri depuis 2007. Diplômé de *University of Sheffield* et du *Department of War Studies* du *King's College* à Londres. Ses sujets de recherche portent sur les processus d'intégration et de rapprochement entre l'UE et ses voisins à l'Est ; les mouvements séparatistes et nationalistes, ainsi que les politiques intérieures des anciens États soviétiques.

Sommaire

RESUME	4
L'UNION EUROPEENNE EN GÉORGIE : MAINTENIR LE CAP	5
LA PRESENCE DISCRETE DE L'UE	6
DES HOMMES SUR LE TERRAIN	7
LE PARTENARIAT ORIENTAL : PEV 2.0.....	8
« MONEY, MONEY, MONEY »	9
POURQUOI UNE TELLE DISCRETION ?.....	11
AUX ORIGINES DES CONFLITS	13
L'IMPLICATION DE LA RUSSIE	13
LES ORIGINES ETHNIQUES DES CONFLITS.....	15
LES DEPLACEMENTS DE POPULATIONS.....	17
UN ÉTAT AFFAIBLI PAR LE CRIME ORGANISE	18
TOUTES VOILES DEHORS	21

Résumé

À la suite de son intervention dans le conflit russo-géorgien en août 2008, l'Union européenne a manifestement renforcé son engagement dans cet État du Sud Caucase. Son implication politique, économique et humaine est désormais vitale pour la prospérité et la stabilité du pays. Le Partenariat oriental, lancé en mai 2009, constitue un signal supplémentaire de l'engagement européen envers les voisins de l'Est. Cependant, cette initiative ne permettra pas de neutraliser les causes des séparatismes géorgiens. Contrairement à ce qu'affirme Tbilissi, ces questions dépassent le cadre de la confrontation Russie-Géorgie. Parallèlement aux cadres bilatéral et multilatéral du Partenariat oriental, l'UE doit compléter son action avec une véritable politique de gestion des conflits. Il appartient également aux États membres de participer à l'élaboration du Partenariat oriental afin de garantir le succès du projet. Il risque sinon de rester une coquille vide alors qu'il pourrait être un instrument clé pour le développement des partenaires de l'UE dans la région.

L'Union européenne en Géorgie : maintenir le cap

Depuis août 2008, l'implication de l'Union européenne en Géorgie s'est considérablement renforcée. Son intervention dans la négociation d'un accord de cessez-le-feu entre la Russie et la Géorgie prouve qu'elle est capable de peser sur un dossier d'importance globale. En profitant de la présidence européenne, Nicolas Sarkozy a mis tout le poids de l'UE, de son pays et de sa propre personne dans la balance pour peser lors des pourparlers. L'UE représentant désormais l'un des principaux acteurs dans les négociations du conflit géorgien, elle doit maintenir le cap et utiliser tout son potentiel.

Si l'UE n'est intervenue sur le plan politique que lorsqu'ont surgi les tensions entre Géorgie et Russie, elle (ainsi que ses États membres) a néanmoins été active au cours des mois précédents. Les efforts de l'Allemagne durant l'été 2008 afin de relancer les négociations Géorgie-Abkhazie, alors au point mort, ont révélé le malaise croissant face à la rhétorique russe à la suite de la reconnaissance d'indépendance du Kosovo et de la déclaration de l'OTAN à Bucarest sur la possibilité de l'adhésion de Tbilissi et de Kiev.

Ainsi, l'implication politique de Bruxelles a permis de réaliser des progrès substantiels après les hostilités d'août 2008. Certains éléments dans la réponse apportée par l'UE à cette crise laissaient penser qu'elle s'était libérée des restrictions qu'elle s'étaient imposées elle-même, car, de fait, différentes structures européennes opéraient déjà dans la région, mais d'une manière discrète.

À la suite du lancement du Partenariat oriental, du retrait des observateurs de l'OSCE et l'ONU et des élections au parlement autoproclamé en Ossétie du Sud en mai 2009, il apparaît de plus en plus clair que l'UE doit formuler une politique pour gérer au mieux son engagement dans les conflits en Géorgie. En effet, les problèmes de ce pays avec les régions séparatistes dépassent le cadre des tensions russo-géorgiennes et il n'existe actuellement pas de politique officielle pour superviser toutes les activités menées par les organes européens et par les États membres. En outre, l'engagement en Géorgie varie fortement en fonction des États membres : une politique visant à orienter les efforts et à encourager la participation des États membres favoriserait la résolution des conflits, tout en contribuant au succès du Partenariat oriental.

Traduit de l'anglais par Jessica Allevione-Dellecker.

La présence discrète de l'UE

L'implication active de l'UE aux négociations de Genève, – qu'elle co-préside avec l'ONU et l'OSCE, – dans le but de renforcer la sécurité et la stabilité dans la région représente une réelle nouveauté. Auparavant, Bruxelles s'abstenait de toute participation à des tractations politiques. Ainsi, elle n'était pas intervenue dans les négociations menées par l'ONU sur l'Abkhazie et la Commission européenne n'avait assisté qu'aux ateliers de travail sur les questions financières des négociations sous l'égide de l'OSCE sur l'Ossétie du Sud. En dépit du soutien financier apporté par l'UE à ces processus, elle se gardait d'intervenir sur le plan politique, notamment pour éviter la redondance et les recoupements avec les actions de l'ONU et l'OSCE, auxquelles ses États membres prenaient déjà part¹. L'influence centrale de l'UE dans les négociations, attendue et souhaitée depuis longtemps, devrait lui permettre de jouer un rôle clé dans la résolution du conflit².

En 2003, le Conseil européen a nommé un représentant spécial de l'UE (RSUE) pour le Caucase du Sud, sous l'autorité du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune et secrétaire général du Conseil européen, Javier Solana. Depuis son entrée en fonction en 2006, le diplomate suédois Peter Semneby a œuvré pour un engagement européen plus actif dans les conflits géorgiens ; le renouvellement de son mandat en 2008 lui a d'ailleurs conféré une meilleure marge de manœuvre en la matière³. La guerre a incité l'UE à désigner un RSUE pour la crise en Géorgie afin d'appuyer la préparation des pourparlers de Genève. En février 2009, son mandat initial de six mois a été prorogé pour la même durée. L'Ambassadeur Pierre Morel, diplomate français chevronné, a endossé ce rôle parallèlement à celui de RSUE pour l'Asie centrale. La nature temporaire de cette nomination reflète la conviction que la crise ne durera pas indéfiniment. Néanmoins, les échéances restent incertaines et, pour l'heure, les négociations de Genève piétinent.

¹ N. Tocci, « EU Neglect and Competing Mediation in Georgia's Conflicts », *International Spectator*, vol. 41, n° 4, 2006, p. 75, 82.

² T.C. German, « Visibly Invisible : EU Engagement in Conflict Resolution in the South Caucasus », *European Security*, vol. 16, n° 3-4, 2007.

³ « Action commune 2008/132/PESC du Conseil du 18 février 2008 modifiant et prorogeant le mandat du représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud », *Journal officiel de l'Union européenne*, 19 février 2008, p. 30, <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2008:043:SOM:FR:HTML>>.

Des hommes sur le terrain

La création de la Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE) rend manifeste l'implication de l'UE en Géorgie après le conflit. Les tentatives précédentes de déployer une mission d'assistance aux frontières – afin de remplacer celle de l'OSCE – se sont heurtées à la résistance de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et de la Belgique. À sa place, l'UE a déployé une équipe de soutien à la surveillance des frontières (*Border Support Team*), sous l'égide du RSUE pour le Caucase du Sud. Formée en 2005, l'équipe était restreinte – trois personnes – et fournissait un soutien bien moindre que celui apporté auparavant par la mission de l'OSCE. Toutefois, elle a été progressivement élargie à la suite des révisions successives du mandat du RSUE ; il semblerait que l'intérêt de cette mission résidait justement dans son caractère discret, voire « invisible »⁴. Malgré les demandes de la Géorgie, aucune force internationale de maintien de la paix n'a été déployée. Deux conditions étaient requises pour que l'UE envoie ses hommes : une meilleure efficacité que celle des missions présentes sur place et l'accord de la Russie. Seuls certains États membres privilégiaient une mission européenne et ceux qui auraient dû la financer n'étaient pas convaincus⁵.

Au lendemain du conflit d'août 2008, l'UE a immédiatement dépêché plus de 200 observateurs sur place. Cela est remarquable à plus d'un titre. Premièrement, cette politique de « présence aux portes » vise à être plus visible dans les régions séparatistes. Deuxièmement, la MSUE n'a pas accès à ces régions et, de ce fait, ne peut pas prétendre offrir une « plus-value » par rapport aux missions de l'OSCE et de l'ONU. Enfin, les pays les plus réservés ont envoyé un grand nombre d'observateurs : la France, l'Italie et l'Allemagne ont contribué à plus du tiers du déploiement initial en effectifs⁶. En outre, la MSUE est une opération de politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et, de ce fait, s'inscrit plus clairement dans la dimension politique de l'UE.

Les missions de l'OSCE et de l'ONU ont été démantelées après le refus de la Russie d'approuver l'extension de leur mandat. Cette situation a fait de la MSUE la seule mission internationale d'observation de la situation de sécurité en Géorgie. Son importance et son niveau de responsabilité ont augmenté en conséquence.

⁴ V. Socor, « Time Short, Options Narrowing, Call Needed for a New Georgia BMO », *Eurasia Daily Monitor*, 21 février 2005 ; N. Popescu, « The EU's Unrecognized Neighbours, the EU in Abkhazia and South Ossetia », Working Document n° 260, Centre for European Policy Studies, mars 2007, p. 11-12.

⁵ Entretiens avec des diplomates français et britannique, Tbilissi, février 2008.

⁶ Les trois États ont pourvu 96 des 266 moniteurs déployés initialement. Mission de surveillance de l'Union européenne (MSUE), 29 septembre 2008, <www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080926EUMM_Fact_sheet_from_JURI_REV.pdf>.

Le Partenariat oriental : PEV 2.0

La Politique européenne de voisinage (PEV), – la politique de l'UE visant à organiser les relations avec les pays limitrophes, – a été tardivement étendue à la Géorgie. Le plan d'action de la PEV en Géorgie a été ratifié en 2006 pour une période de cinq ans. La Géorgie s'est engagée à accomplir le programme en trois ans, signe de son enthousiasme et sa détermination à devenir l'un des États les plus actifs participant à la PEV. Ce processus, qui ne statue pas sur une éventuelle adhésion à l'UE, a suscité des vocations dans le voisinage oriental. La PEV fonctionne grâce à de telles aspirations sans capacité d'imposer les conditions que requiert le processus d'adhésion. Le plan d'action, plutôt bien accueilli, a néanmoins été critiqué pour son manque de précision, ses critères de jugement subjectifs et l'absence de mécanismes efficaces de mise en oeuvre des réformes. Les fonds alloués aux participants de la PEV sont également bien inférieurs à ceux consacrés aux États qui suivent le processus d'adhésion⁷.

La réunion extraordinaire du Conseil européen de septembre 2008 demandait à la Commission d'accélérer l'élaboration du Partenariat oriental, une initiative suédo-polonaise proposée en mai 2008⁸. La naissance d'un tel projet prouve que la politique de voisinage a besoin d'être améliorée. La PEV représente la première politique adressée par l'UE à ses voisins ; le Partenariat oriental en est le complément, créé sur mesure pour les États d'Europe orientale. Il répond à la critique de négligence de l'UE envers l'Est, notamment dans le contexte du lancement de l'Union pour la Méditerranée en 2008⁹. L'initiative orientale peut bénéficier de l'expérience des premières années de la PEV et représente une occasion de rectifier la politique de voisinage.

Le Partenariat oriental vise à fonctionner davantage par projet et à obtenir des résultats concrets. Il prévoit la poursuite des relations tant multilatérales que bilatérales ; chaque participant pourra ainsi bénéficier des succès des autres, sans pour autant être retardé par ceux qui avancent moins vite. Couvrant de nombreux domaines comme la circulation des personnes, le développement économique ou encore la sécurité énergétique, le Partenariat oriental met un accent particulier sur le renforcement des institutions (*Comprehensive Institution-Building*) visant à corriger les faiblesses des institutions publiques et à soutenir la mise en oeuvre des réformes, ce qui est particulièrement nécessaire en Géorgie¹⁰. Pour cela, un membre supplémentaire devrait être intégré dans chaque Délégation de la Commission européenne afin de surveiller l'avancée de la

⁷ Entretiens avec des employés d'ONG étrangères, Tbilissi, février 2008 ; un diplomate de l'UE, Tbilissi, février 2008 ; des représentants d'ONG, Tbilissi, novembre 2008.

⁸ Cette initiative s'adresse à la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie, l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan.

⁹ K. Longhurst, « Différencier la politique européenne de voisinage : quelles implications pour l'Ukraine ? », *Russie.Nei.Visions*, n° 32, juillet 2008, <www.ifri.org/files/Russie/ifri_longhorst_ENP_ENG_june2008.pdf>.

¹⁰ Entretien avec un diplomate de l'UE, Tbilissi, novembre 2008.

mise en œuvre.

Le Conseil européen de septembre 2008 a statué en faveur de l'assouplissement du régime des visas ainsi que de l'accord de libre-échange avec la Géorgie : il s'agit de deux composantes fondamentales des accords d'association (AA) prévues dans le Partenariat oriental¹¹. En fait, la Commission et les autorités géorgiennes ont discuté pendant longtemps de ces deux mesures ; un accord sur l'assouplissement du régime des visas est attendu dès le début de 2008¹². Le conflit a incité l'UE à agir et à surmonter ses hésitations sur ces projets qui s'enlisaient. Le Partenariat oriental devrait obliger l'UE à tenir ses promesses en la matière.

Fait troublant, certains représentants de l'UE craignent que le gouvernement géorgien cherche à obtenir des gains politiques à court terme au détriment d'un développement à longue échéance. Par exemple, Tbilissi préférerait un simple accord de libre-échange plutôt qu'un accord global. Cela étant, en vertu du Système de préférences généralisées plus (SPG+), la Géorgie bénéficie d'un libre-échange de facto avec l'Union, et un accord simple de libre-échange est superflu¹³. En vérité, l'empressement du gouvernement géorgien tranche avec l'attitude des fonctionnaires du ministère de l'Intégration euro-atlantique, qui savent que l'élaboration et la réalisation de tout accord de libre-échange cohérent prendra des années¹⁴. Cependant, l'UE a déjà montré des signes politiques de soutien : le texte du Partenariat oriental stipule clairement qu'il s'agit de « répondre au besoin de donner des preuves plus tangibles de l'engagement de l'UE » envers son voisinage oriental¹⁵. Par conséquent, certains craignent que le Partenariat oriental soit une coquille vide plutôt qu'un vrai outil de développement pour les voisins de l'UE. Si les deux parties ne font pas preuve d'un engagement complet, le Partenariat oriental risquerait d'apparaître comme une opportunité gâchée.

« Money, Money, Money »

Même si l'UE ne s'est engagé que récemment sur la plan politique, elle avait commencé à financer des projets de réhabilitation pour les régions en conflit dès 1997 et, en 2008, elle était le plus grand donateur international pour la reconstruction en Ossétie du Sud et en Abkhazie. La Commission a soutenu « la réhabilitation économique et les activités de rétablissement de

¹¹ Conseil européen, « Conseil européen extraordinaire de Bruxelles, 1^{er} septembre 2008, Conclusions de la Présidence », 6 octobre 2008,

<www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/102545.pdf>.

¹² Entretien avec des diplomates géorgiens, Tbilissi, février 2008.

¹³ Entretien avec un diplomate de l'UE, Tbilissi, novembre 2008.

¹⁴ Entretien avec un représentant du Ministère de l'intégration euro-atlantique, Tbilissi, novembre 2008.

¹⁵ Commission européenne, « Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Partenariat oriental », 3 décembre 2008, COM(2008) 823, <eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:EN:PDF>, p. 2.

la sécurité [...], une mesure importante pour reconstruire la confiance entre les populations des régions en conflit »¹⁶. Les projets ont été choisis pour leur nature apolitique et leur mise en oeuvre n'était pas conditionnée par l'avancement des négociations. À cause de l'inquiétude de Tbilissi quant à un possible renforcement des autorités séparatistes, les actions ont été conduites par des tiers. La reconstruction et le soutien à la société civile dans les régions en conflit étaient prioritaires¹⁷.

L'UE a donc mis l'accent sur l'aspect économique de gestion des conflits, un autre type d'engagement étant politiquement difficile. Le financement de la réhabilitation des zones en conflit s'est révélé la seule option acceptable pour l'UE, dans la mesure où Tbilissi souhaitait éviter un renforcement des autorités *de facto* dans les régions séparatistes et compte tenu de l'absence de consensus sur la pertinence et la forme de l'engagement.

Le rôle économique de l'Union a pris une nouvelle dimension après la guerre de 2008, puisqu'elle a co-organisé (avec la Banque mondiale) en octobre 2008 la Conférence internationale des donateurs en faveur de la reconstruction en Géorgie. L'Union a ainsi promis 483,5 millions d'euros pour la période 2008-2011 auxquels s'ajoutent 131,27 millions d'euros de la part des États membres¹⁸. Ces fonds sont évidemment très attendus, mais il n'est pas garanti que l'intégralité de la somme soit déboursée directement : le paiement pourrait être réalisé en nature ou ne pas transiter par le gouvernement géorgien ; en outre, des donateurs conditionnent leurs contributions. Si les doutes liés au contexte de crise financière ont été pris en compte, il subsiste néanmoins une incertitude majeure quant à la mise à disposition de cette aide.

Ce financement est capital pour la poursuite du développement et du maintien de la stabilité de la Géorgie. La dépendance face à l'investissement direct en provenance de l'étranger afin d'alimenter sa croissance économique rend la Géorgie vulnérable dans le contexte actuel et cela indépendamment de la guerre. Ainsi, le Fonds Monétaire International a estimé une chute de croissance du PIB géorgien à 2 % en 2008, contre 12,5 % en 2007; selon ses prévisions, la croissance devrait se situer aux alentours de 1 % en 2009¹⁹.

¹⁶ Site internet de la délégation de la Commission européenne en Géorgie, <www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/rehabilitation.html>.

¹⁷ N. Popescu, *op. cit.* [4], p. 13.

¹⁸ Commission européenne/Banque mondiale, «Breakdown of Pledges per Donor and per Sector in Euros and US Dollars», 22 octobre 2009, <http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/index_en.htm>.

¹⁹ Fonds monétaire international, « Georgia: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and Second Review under the Stand-By Arrangement », IMF Country Report n° 09/127, avril 2009, p. 4-9.

Pourquoi une telle discrétion ?

Si l'implication de l'UE a incontestablement gagné en visibilité, les causes de sa discrétion antérieure ont besoin d'être comprises. La volonté de ménager les sensibilités russes et états-uniennes, ainsi que les considérations liées à l'élargissement et les suspicions vis-à-vis de la Géorgie sont probablement à l'origine d'une telle attitude.

Concernant la Russie, les États européens ont montré une certaine réticence à s'engager au Sud Caucase par crainte des réactions potentielles²⁰. Compte tenu des différends pétroliers et gaziers qui ont récemment opposé le pays à l'Ukraine, à la Géorgie et à la Biélorussie et l'utilisation possible des approvisionnements énergétiques comme levier politique, ces craintes ne sont pas complètement infondées. Ces considérations ont certainement influencé des pays comme l'Allemagne, qui possède de solides liens économiques avec la Russie et participe à la construction d'un gazoduc de la Russie vers l'Europe sous la mer Baltique (Nord Stream).

Quant aux États-Unis, l'administration Bush appuyant fortement la Géorgie, l'UE avait tendance à laisser Washington exercer son influence. En raison du fort lobbying états-unien en faveur d'un Plan d'action pour l'adhésion (MAP) de la Géorgie à l'OTAN et de son éventuelle entrée à l'UE, les capitales européennes auraient pu croire à la suffisance des garanties de sécurité américaines²¹. Certains vont plus loin et suggèrent que l'UE a été contrainte d'agir en août 2008 uniquement parce qu'elle craignait une surenchère provoquée par une réponse agressive de la part des États-Unis²².

Les questionnements sur la Géorgie et ses motivations constituent un autre facteur, d'ailleurs souvent négligé. Certains États membres doutent que la Géorgie soit «européenne», donc éligible à l'adhésion, et se gardent d'encourager ses ambitions. Tant que la candidature de la Turquie, le Traité de Lisbonne, la politique énergétique et la crise financière présideront à l'ordre du jour, l'élargissement demeurera un sujet sensible et restera inconcevable dans un proche avenir. Le refus de donner une dimension à la PEV autre que celle de « neutre par rapport à l'élargissement » reflète cette situation : les États membres demeurent très divisés sur ce projet.

Parallèlement au tabou de l'élargissement, il existe des interrogations quant aux motivations de la Géorgie. L'aspiration à adhérer à l'OTAN et à l'UE relève autant de l'opposition à la Russie que de la volonté d'adopter les normes occidentales. D'aucuns persistent à croire que la Géorgie utilise le rapprochement avec l'Occident pour renforcer ses positions dans son bras de fer avec la Russie et peut-être aussi pour affermir le régime discrédité de Saakashvili. La Géorgie semble mesurer la

²⁰ N. Tocci, *op. cit.* [1], p. 82-83 ; T.C. German, *op. cit.* [2], p. 363.

²¹ Entretien avec un analyste géorgien, Tbilissi, novembre 2008.

²² Entretien avec un diplomate américain, Kiev, mars 2009.

crédibilité de l'UE à l'aune de sa volonté de résister face à la Russie²³. Cela n'aide pas les États membres à tenir la Géorgie en estime. D'ailleurs l'unité européenne en août 2008 reflétait davantage une réaction aux excès de la Russie qu'un ralliement à la cause géorgienne. L'hostilité que des diplomates géorgiens perçoivent chez certains États membres s'explique, probablement, par la crainte que l'UE puisse être instrumentalisée dans le conflit Tbilissi-Moscou²⁴.

²³ N. Tocci, *op. cit.* [1] ; voir aussi la citation de A. Gegeschidze dans N. Popescu, *op. cit.* [4], p. 11.

²⁴ Entretien avec un diplomate géorgien, Londres, novembre 2008.

Aux origines des conflits

L'UE a apporté une réponse symbolique à la crise en décidant de suspendre les négociations avec la Russie sur le nouvel accord de partenariat et en condamnant sa reconnaissance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie. Cependant, la pression exercée sur la Russie afin qu'elle respecte les accords passés entre les présidents Sarkozy et Medvedev a fait long feu. En tant que co-présidente des négociations de Genève, l'UE est désormais engagée dans la recherche d'une solution durable aux conflits qui ne saurait résider dans les seules relations russo-géorgiennes. Même si Moscou jouit d'une forte influence dans ces régions, d'autres problèmes doivent être surmontés : la criminalité, la faiblesse de l'État et surtout la méfiance inter-ethnique.

Cette dernière revêt en effet une importance majeure dans le conflit. Ce ne sont pas les acteurs extérieurs qui sont à l'origine des antagonismes qui mènent à la violence inter-ethnique : ils ne peuvent que manipuler, encourager et financer ceux qui se sentent contraints à l'action²⁵. Bien que la Russie se soit incontestablement comportée de la sorte dans les régions séparatistes géorgiennes, il est néanmoins essentiel de s'attaquer aux causes profondes, afin d'élaborer une approche cohérente et efficace en matière de résolution des conflits. Une approche du problème uniquement sous l'angle russe n'apportera aucune solution durable.

L'implication de la Russie

En dépit des incohérences russes dans la région au cours des guerres des années 1990, les régimes de Tskhinvali et Soukhomi dépendaient de Moscou durant l'entre-guerres²⁶. L'embargo commercial de la CEI n'était que partiellement respecté et des contacts de haut niveau ont été établis entre représentants russes et séparatistes. Sans l'aide de la Russie, les régimes séparatistes n'auraient pas pu organiser d'opposition durable à l'autorité de Tbilissi.

Le commerce et les investissements russes étaient essentiels à leur survie, y compris les plus modestes. Les opportunités d'investissement

²⁵ S. Kaufman, *Modern Hatreds : the Symbolic Politics of Ethnic War*, Ithaca & London, Cornell University Press, 2001, p. 33.

²⁶ P. Baev, « Civil Wars in Georgia: Corruption Breeds Violence », dans J. Koehler and C. Zürcher (eds.), *Potentials of Disorder*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 135-139.

étaient plus nombreuses en Abkhazie, à l'économie florissante sous le régime soviétique. La panoplie des investisseurs russes montre à quel point les structures officielles étaient impliquées : l'administration de la ville de Moscou et la région de Krasnodar ont investi massivement et de nombreux ministères ont pris des baux à long terme sur des biens côtiers en Abkhazie²⁷.

Le renforcement de la présence militaire russe dans la région à la suite de la guerre et ses promesses d'aide ont consolidé sa domination militaire et économique. Moscou a promis 68 millions de dollars à Soukhoumi et 81 millions à Tskhinvali sous forme d'aide budgétaire et a négocié un déploiement de jusqu'à 3 700 hommes dans chaque territoire²⁸. La loi sur l'occupation promulguée en octobre 2008 par la Géorgie n'arrange en rien la situation : l'autorisation de Tbilissi est désormais indispensable pour nouer des relations économiques avec l'Ossétie du Sud ou l'Abkhazie et pénétrer ces territoires²⁹.

Depuis l'élection du Président Saakashvili en 2004, les relations entre la Géorgie et la Russie ont connu une rapide détérioration. La Russie a été froissée par ce qu'elle considère comme de l'ingratitude pour son rôle dans le départ de l'ex-président Edouard Chevarnadze et par la détermination de Saakashvili à rejoindre l'OTAN. En 2006, un scandale d'espionnage et l'embargo sur le vin et l'eau minérale géorgiens ont fini par détruire toute trace de bonne volonté entre les deux gouvernements. L'influence de la Russie dans les régions séparatistes s'est transformée en arme dans leur conflit bilatéral.

Alors que les causes de disputes entre la Russie et l'Occident se sont multipliées début 2008 – élargissement de l'OTAN, bouclier anti-missile en Europe orientale et reconnaissance du Kosovo – l'ingérence russe en Géorgie a pris de nouvelles proportions et s'est exprimée à travers la destruction d'un drone géorgien au dessus de l'Abkhazie en avril 2008, la décision de Poutine d'établir des liens officiels avec les régions séparatistes et le déploiement de troupes ferroviaires russes en Abkhazie en mai 2008. La Russie a également conduit des exercices militaires à grande échelle dans le district militaire du Caucase du Nord, augmentant ainsi la pression exercée sur Tbilissi et l'Occident³⁰. La dégradation des relations russo-occidentales alimentant les tensions naissantes en Géorgie, une amélioration des relations russo-géorgiennes reste conditionnée à

²⁷ E.R. Scott, « Uncharted Territory : Russian Business Activity in Abkhazia and South Ossetia » dans A. Wenger, J. Perovic et R.W. Orttung (eds.), *Russian Business Power, The Role of Russian Business in Foreign and Security Relations*, Abingdon and New York, Routledge, 2006, p. 220-228.

²⁸ « Russia Signs Financial Aid Deals with Abkhazia, South Ossetia », RIA Novosti, 17 mars 2009, <en.rian.ru/russia/20090317/120599992.html> ; « Russia Scales down Plans for Troops in Abkhazia, S. Ossetia », RIA Novosti, 19 mai 2009, <en.rian.ru/russia/20090519/155042049.html>.

²⁹ European Commission for Democracy through Law, « Law on Occupied Territories of Georgia », opinion n° 516/2009, 19 janvier 2009, <[www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)004-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)004-e.asp)>.

³⁰ C.W. Blandy, « Provocation, Deception, Entrapment : The Russo-Georgian Five Day War », ARAG Caucasus Series, 09/01, March 2009 ; UNOMIG « Report of UNOMIG on the Incident of 20 April Involving the Downing of a Georgian Unmanned Aerial Vehicle over the Zone of Conflict », 26 mai 2008, <www.unomig.org/data/other/080526_unomig_report.pdf>.

celle des rapports Russie-Occident. Les représentants de l'UE à Tbilissi pensent que l'avancée des négociations dépendra des concessions occidentales sur d'autres questions³¹.

La Russie joue un rôle clé dans les conflits et sa participation est nécessaire à toute solution future. Le Kremlin ne reviendra sans doute pas sur la reconnaissance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud : ayant pris beaucoup de risques, il ne pourra pas faire machine arrière. Toutefois, l'instauration de normes commerciales, de contacts directs entre les diverses parties ainsi que le retour des personnes déplacées dans leur propre pays sur le long terme peuvent être envisagés. L'alternative serait une politique de confrontation où la Russie utiliserait la situation en Géorgie à son avantage. Afin d'éviter cela, la Géorgie devra répondre favorablement à toute initiative de coopération de la Russie. Elle devra également se montrer sensible à la complexité des conflits, identifier les autres obstacles à la paix et éviter toute action précipitée. L'UE peut jouer un rôle fondamental en matière de conseil, d'aide financière et d'analyse objective.

L'analyse des conflits géorgiens pourrait bien se révéler encore plus complexe à l'avenir puisque l'influence russe s'est renforcée depuis août 2008. Les décisions des autorités *de facto* des régions séparatistes sont manifestement prises de manière moins indépendante qu'auparavant : la déclaration de Sergueï Bagapsh, le président *de facto* d'Abkhazie, selon laquelle il n'y aurait pas de base militaire russe dans son pays, a été rapidement démentie³². Les représentants de l'UE en Géorgie ne doutent pas un instant que le retrait des délégués des régions séparatistes du premier tour des négociations de Genève était orchestré par Moscou³³. Depuis 2004, le gouvernement géorgien présente les conflits comme le résultat de manipulations russes³⁴. Il existe un risque d'amalgame entre deux questions : les racines des séparatismes abkhaze et sud-ossète et la manipulation russe de ces tensions. Il faut également identifier d'autres facteurs qui enveniment les conflits afin de trouver des solutions adéquates.

Les origines ethniques des conflits

Le nationalisme ethnique se manifeste dès qu'il existe un déséquilibre entre les forces de l'État, la société civile et l'identité ethnique³⁵. Lorsque les deux régions ont échappé au contrôle de Tbilissi, la faiblesse de la

³¹ Entretien avec un représentant de l'UE, Tbilissi, novembre 2008.

³² « Bagapsh Says No Plans for New Russian Bases in Abkhazia », Civil Georgia, 2 septembre 2008, <www.civil.ge/eng/article.php?id=19376&search=Bagapsh%20bases> ; « Bagapsh : Two Russian Military Bases for Abkhazia », Civil Georgia, 23 septembre 2008, <www.civil.ge/eng/article.php?id=19579&search=Bagapsh%20bases>.

³³ Entretien avec un représentant de l'UE, Tbilissi, novembre 2008.

³⁴ Entretien avec un représentant du ministère de la Réintégration, Tbilissi, novembre 2008.

³⁵ G. Schöpflin, *Nations, Identity, Power : the New Politics of Europe*, London, Hurst & Co., 2002, p. 1-50, 232.

société civile et de l'État géorgien ont encouragé une conception ethniciste de la citoyenneté au sein de la population géorgienne : l'État ne devait représenter qu'eux seuls. Confrontées à la perspective d'un État purement géorgien, pleines de ressentiment car administrées par Tbilissi durant l'ère soviétique et craignant pour leurs statuts privilégiés sur leurs territoires d'origine, les minorités ethniques ont tenté de faire sécession dans leurs régions « titulaires » dans un acte « d'auto-défense »³⁶.

Prendre en compte les inquiétudes légitimes de ces populations est nécessaire mais peut s'avérer difficilement acceptable pour Tbilissi, qui soutient que seule la Russie est à l'origine des conflits. L'opinion publique a motivé les comportements de toutes les parties prenantes. En pensant que le Kremlin pourrait facilement mettre un terme à ses problèmes séparatistes, Tbilissi ignore le fait que les populations de ces régions pourraient rejeter la réintégration, même si elle était encouragée par Moscou³⁷. Cela est particulièrement vrai pour les Ossètes ethniques, qui ont brûlé des villages géorgiens en Ossétie du Sud en août 2008 pour empêcher leurs habitants de revenir³⁸. Même si les négociations menées par la Russie se déroulaient sans accroc, – ce qui semble peu probable, – les craintes des populations d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie ne s'estomperont pas dans l'immédiat.

La conviction des hommes politiques géorgiens qu'ils sont dans leur bon droit, l'idée que se font les Géorgiens de leur hospitalité combinée au sentiment que les autres minorités sont des « invités » sur le territoire du pays empêche toute critique de la politique géorgienne et, par conséquent, la reconnaissance du fait que le nationalisme géorgien contribue à exacerber les tensions³⁹. La rhétorique nationaliste demeure d'actualité dans la politique intérieure et marginalise les minorités⁴⁰. Il n'est donc pas surprenant que les régions séparatistes se sentent menacées par Tbilissi. La population arménienne de Géorgie a, elle aussi, connu des périodes de violence en raison des restrictions d'accès aux postes dans la fonction publique ou aux ressources économiques⁴¹. Les représentants du gouvernement minimisent ces problèmes en arguant qu'Erevan ne se livrerait jamais à une exploitation de la situation⁴². Toutefois, cette attitude montre bien que Tbilissi néglige les questions relatives aux minorités et n'aborde le sujet qu'en cas de crise ou d'intervention d'un État tiers.

L'élite géorgienne devrait donc élaborer un nouveau discours qui cesse d'ériger la confrontation en norme politique. L'UE, qui finance déjà des programmes visant à améliorer la représentation des minorités, devrait aussi encourager les hommes politiques géorgiens à s'exprimer de manière responsable sur les régions en conflit et les questions des

³⁶ S. Demetriou, « Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State », *Development and Change*, vol. 33, n° 5, 2002, p. 886-86, 872 ; S. Kaufman, *op. cit.* [25], p. 93-103, 110.

³⁷ S. Kaufman, *op. cit.* [25], p. 86.

³⁸ Entretien avec des représentants d'ONG sud-ossètes, Paris, octobre 2008.

³⁹ S. Kaufman, *op. cit.* [25], p. 94, 106 ; « Saakashvili Lashes Out at UN for "Amoral Advice" », *Civil Georgia*, 6 septembre 2007, <www.civil.ge/eng/article.php?id=15746>.

⁴⁰ Entretien avec un diplomate français, Tbilissi, février 2008.

⁴¹ Entretien avec un représentant d'ONG, Tbilissi, novembre 2008.

⁴² Entretien avec un représentant du ministère de la Réintégration, Tbilissi, novembre 2008.

minorités et dépolitiser ces sujets. Il est peut-être impossible de faire l'impasse sur ces questions, mais en faire l'objet de rivalités politiques ne peut que conduire à la surenchère. Le temps et les programmes soutenus par l'UE pourraient aider à normaliser la situation, mais, en attendant, les discours façonnés par l'opinion publique demeurent un facteur de déstabilisation.

Les déplacements de populations

Au début des années 1990, 223 000 personnes ont été chassées de leurs foyers en raison des conflits. Les efforts pour les reloger s'avèrent complexes sur le plan politique car la politique géorgienne vise leur retour, même si les représentants des organisations humanitaires relèvent que le gouvernement ne s'impliquait pas pleinement dans cet objectif avant la dernière guerre⁴³. Le nouveau flux de personnes déplacées à l'intérieur du pays – principalement des Géorgiens ethniques qui vivaient en Ossétie du Sud – est estimé à environ 54 000 personnes dont quelque 24 000 personnes qui ne pourront probablement pas retourner chez elles dans un avenir proche⁴⁴.

Cette question constituera un test majeur pour les négociations de Genève, dont l'un des objectifs est le retour des personnes déplacées. Aucune partie ne peut se permettre de s'opposer ouvertement au « droit au retour dans la sécurité et la dignité » inscrit dans les déclarations de l'ONU sur le droit des réfugiés. Le retour est impossible tant que des échauffourées se produiront régulièrement aux abords des lignes de cessez-le-feu, et les séparatistes se montrent peu coopératifs sur ce sujet. Les Géorgiens ethniques en Abkhazie sont considérés comme une « cinquième colonne » potentielle et Soukhoumi ne leur fait guère confiance⁴⁵. En Ossétie du Sud, les tensions restent nettement plus vives et Moscou n'est nullement intéressée à œuvrer pour le retour des personnes déplacées : l'incapacité de l'État géorgien à recenser les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays pour leur conférer les droits liés à ce statut révèle la faiblesse de l'État géorgien et sert les intérêts russes.

En outre, le retour de ces personnes suppose la restitution des biens qui leur appartenaient avant la guerre. La résolution des questions de propriété dans des sociétés ayant connu un conflit est une tâche difficile, chaque retour donnant naissance à des prétentions conflictuelles et insolubles et remettra en cause les transactions commerciales effectuées sous le régime séparatiste⁴⁶. Cela signifie que le retour des personnes

⁴³ Entretien avec un humanitaire de l'ONU, Tbilissi, novembre 2008.

⁴⁴ UNHCR, « Global Needs Assessment », octobre 2008, p. 7-11 ; M. Memanishvili, « Georgia : Refugees Claim to be Put at Risk », Caucasus Reporting Service, n° 482, Institute for War and Peace Reporting, 27 février 2009.

⁴⁵ Entretien avec un expert de l'Abkhazie, novembre 2008.

⁴⁶ B.S. Chimni, « Post-Conflict Peace-Building and the Return of Refugees : Concepts,

déplacées en Géorgie comporte une forte composante économique qui, combinée à la méfiance inter-ethnique, devra être surmontée, d'autant plus qu'il sera nécessaire de convaincre Moscou qu'il s'agit aussi de son intérêt.

Un État affaibli par le crime organisé

Les problèmes des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays reflètent parfaitement les déficiences persistantes de l'État géorgien. Dès l'indépendance, un certain nombre de groupes armés se sont disputé le contrôle politique et économique du pays, sapant les bases de l'État géorgien naissant. Finalement, ces milices privées ont été incorporées dans l'État, afin de réduire la menace qu'elles représentaient pour l'autorité de Tbilissi. Rapidement, la Géorgie a sombré dans une guerre civile dont elle commence à peine à se remettre⁴⁷. En 2003, la corruption et les trafics en tout genre ont mené l'État géorgien au bord de la faillite.

Des progrès considérables ont été réalisés depuis le changement de gouvernement en 2003. Les efforts visant à améliorer la perception des impôts et à combattre la corruption ont été couronnés de succès, même si les méthodes ont été contestables (par exemple, intimidations et menaces d'emprisonnement)⁴⁸. L'aptitude à exercer des pressions sur les régions rebelles a nettement augmenté. Le retour de l'Adjarie sous contrôle étatique en constitue la parfaite illustration, tout comme la fermeture du marché noir d'Ergneti, à la frontière Géorgie-Ossétie. Paradoxalement, ces succès, qui ont prouvé l'amélioration du contrôle étatique, se sont peut-être révélés contre-productifs. L'autonomie purement théorique de l'Adjarie a servi d'argument à l'Abkhazie pour rejeter le statut autonome au sein de la Géorgie⁴⁹. La fermeture du marché noir a réduit les occasions d'échange humain entre les Ossètes du Sud et leurs voisins géorgiens, sapant ainsi la confiance mutuelle⁵⁰.

Durant l'embargo de la CEI, le manque de surveillance étatique et une pauvreté croissante ont permis aux réseaux criminels de se multiplier dans les régions en conflit. L'implantation de tels réseaux alimente le conflit puisque la régularisation du statut régional menacerait leur contrôle et leurs revenus. Le partage des activités criminelles entre groupes ethniques est extrêmement bien organisé, et les groupes basés à Moscou jouent un rôle important. Le stationnement des troupes russes, mal rémunérées, et la disponibilité des armes ont favorisé le développement d'un marché d'armes légères qui alimente l'activité criminelle et met en péril la stabilité de la

Practices and Institutions », dans E. Newman et J. van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement, International Security, Human Vulnerability, and the State*, Tokyo, UN University Press, 2003, p. 209 ; E.R. Scott, *op. cit.* [27], p. 228.

⁴⁷ P. Baev, *op. cit.* [26], p. 130-137 ; S. Demetriou, *op. cit.* [36], p. 872-73.

⁴⁸ J.V. Wertsch, « Georgia as a Laboratory for Democracy », *Demokratizatsiya*, vol. 13, n° 4, 2005, p. 532.

⁴⁹ Entretien avec un expert de l'Abkhazie, novembre 2008.

⁵⁰ B. Coppieters, « The EU and Georgia : Time Perspectives in Conflict Resolution », EU ISS Occasional Paper, n° 70, décembre 2007, p. 10.

région⁵¹.

Des fonctionnaires de toutes les parties au conflit sont impliqués dans le trafic. L'analyse du risque de contrebande dans la région met en exergue la faible rémunération et le manque de professionnalisme des douaniers ainsi que la protection apportée aux trafiquants par certains hommes politiques⁵². La mission d'assistance aux frontières de l'OSCE ayant été remplacée par une équipe restreinte, l'UE devrait étendre le mandat de l'équipe de soutien à la surveillance aux frontières et en renforcer les effectifs et les ressources.

L'isolement et l'incapacité à développer d'autres moyens de subsistance contribuent à la perpétuation du conflit. Sans financement prévisible et sans développement économique viable, la démobilisation et la réintégration des populations risquent d'échouer⁵³. Il est donc essentiel que les financements internationaux parviennent aux populations séparatistes qui ont été massivement militarisées durant des années. Acheminer cet argent dans les régions nécessiteuses sans compromettre les principes européens et sans heurter ni la Géorgie ni les autorités *de facto* s'avère toutefois un réel casse-tête. Les fonctionnaires européens sont convaincus que ces obstacles pourront être levés, mais ils avertissent que Soukhoumi se montre plus réceptive que Tskhinvali⁵⁴.

En cas de succès, l'UE verra sa position de médiateur dans le cadre des négociations de Genève renforcée. Si elle souhaite négocier un règlement durable, elle devra faire participer tous les acteurs et éviter que les séparatistes ne traitent qu'avec Moscou. Dans cette optique, il faudra que la Géorgie entame, elle aussi, le dialogue avec les autorités séparatistes qu'elle identifie à des « criminels de guerre » et autres « agents du KGB »⁵⁵. Aucun progrès sensible ne pourra être réalisé sans que toutes les parties communiquent ouvertement en dépit de la méfiance réciproque.

L'UE, contrairement à la Géorgie, ne souhaite pas régler le conflit au plus vite : elle a compris depuis longtemps que trouver une solution demandera du temps⁵⁶. Cette aptitude à considérer la gestion des conflits comme un défi de longue haleine laisse penser que l'implication de l'UE sera bénéfique. Toutefois, il convient de cerner toute la complexité de la situation afin d'élaborer une panoplie de réponses adaptées. La Russie a certes joué un rôle important dans la poursuite des affrontements, mais il serait imprudent de négliger les causes profondes des conflits. Les tensions ethniques bien réelles, le crime organisé et les problèmes de la gouvernance géorgienne sont des facteurs non négligeables. La manière dont ces questions s'enchevêtrent est importante : la faiblesse constante de l'État favorise le recours au nationalisme ethnique et les troubles de l'ordre public inhérents aux conflits affaiblissent à leur tour l'État. Démêler

⁵¹ E.R. Scott, *op. cit.* [27], p. 226-229, 231-232.

⁵² A. Kupatadze, « Radiological Smuggling and Uncontrolled Territories : The Case of Georgia », *Global Crime*, vol. 8, n° 1, février 2007.

⁵³ B.S. Chimni, *op. cit.* [46], p. 209-210.

⁵⁴ Entretien avec un diplomate de l'UE, Tbilissi, novembre 2008.

⁵⁵ Entretien avec un diplomate géorgien, Bruxelles, septembre 2008.

⁵⁶ B. Coppieters, *op. cit.* [50], p. 7.

les intrications de ces différents aspects des conflits offrira davantage de perspectives que de s'attaquer seulement au facteur le plus visible, c'est-à-dire la Russie.

Toutes voiles dehors

L'engagement plus visible de l'UE en Géorgie permet de mieux comprendre l'étendue des activités qu'elle menait dans la région avant la guerre d'août 2008. Le lancement du Partenariat oriental en mai 2009 lui offre une chance d'insuffler une dynamique nouvelle aux relations avec ses voisins orientaux, plutôt que de leur « montrer son engagement ». Le Partenariat oriental devra être utilisé pleinement par toutes les parties afin qu'il ne devienne pas une simple annonce de soutien politique en période de vives tensions.

La Géorgie participera avec enthousiasme au Partenariat oriental : ce programme offre à Tbilissi l'occasion de faire progresser son propre projet de réforme, de se dissocier de la Russie, voire de rallier d'autres pays à sa cause. Une incertitude subsiste toutefois quant au degré d'implication des États membres de l'UE. La proposition de la Commission met l'accent sur la valeur ajoutée que peuvent apporter les États membres. Les projets d'élargissement des délégations au sein des pays partenaires sont le signe que la Commission a l'intention de remplir ses engagements. L'implication individuelle des États d'Europe de l'Ouest est néanmoins incertaine et le manque d'enthousiasme pour l'initiative est manifeste⁵⁷. Le Partenariat oriental dispose d'un grand potentiel, à condition que les États membres y participent sans réserve. Dans le cas contraire, il restera un geste symbolique. Si la pensée minimaliste prédomine, l'UE échouera une fois de plus à formuler des politiques efficaces dans la région. Il revient à la Suède, l'un des initiateurs du projet, de mettre à profit sa présidence de l'UE en 2009 afin d'injecter de la substance aux propositions.

Dans le cas géorgien, il apparaît clairement que si le Partenariat oriental devient un programme de voisinage efficace, il ne doit en aucun cas se substituer à une politique de conflit en Géorgie. Il n'a pas été conçu comme une politique de gestion de conflits. La proposition de la Commission ne contient qu'une timide reconnaissance de l'importance de la résolution des conflits pour l'UE. Tout en démontrant sa conscience des problèmes, elle ne fait que répéter la liste des intentions déjà soulignées dans les documents de la PEV. En outre, malgré le rôle clé qui doit lui incomber dans la résolution des conflits, la Russie n'est pas associée au Partenariat oriental, ce qui rend celui-ci peu efficace pour trouver des solutions.

Cependant, l'application complète du Partenariat oriental semble difficile si aucun progrès significatif n'est réalisé en matière de résolution des conflits. Les projets phares du Partenariat oriental incluent un régime

⁵⁷ Entretien avec un analyste allemand, Berlin, mai 2009.

sans visas, une zone de libre-échange entre les participants et leur intégration au marché commun européen. Cela prendra de nombreuses années, mais la Géorgie pourrait en être exclue si les conflits se perpétuent. En mai 2009, la Russie a signé des accords avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie visant à mettre en place des patrouilles russes le long de leurs frontières avec la Géorgie. L'absence de frontières internationalement reconnues sous le contrôle de Tbilissi va hypothéquer, voire rendre impossible, la participation de la Géorgie à ce type de projet. En outre, Tbilissi rechignera à y participer si cela implique de reconnaître des frontières établies *de facto*.

À cette fin, les États membres de l'UE devraient élaborer une politique permettant de coordonner l'ensemble des aspects de son activité de soutien à une paix durable en Géorgie. Dans ce contexte, la nomination d'un RSUE pour la gestion des conflits représenterait une mesure logique : cela lèverait l'incertitude quant au devenir du poste de RSUE pour la crise en Géorgie et favoriserait la formation d'une approche cohérente en matière de résolution des conflits. En réalité, un large débat au niveau de l'UE est nécessaire pour adopter une approche équilibrée à l'égard des régions séparatistes : s'engager pour éviter leur dépendance exclusive de la Russie tout en respectant la décision de ne pas les reconnaître. La présidence tchèque de l'UE a critiqué les élections de mai 2009 en Ossétie du Sud en les qualifiant « d'illégitimes » et de « revers pour la recherche d'un règlement pacifique et durable de la situation en Géorgie ». Il n'en demeure pas moins que ces autorités devront être impliquées par l'UE dans le processus de Genève qu'elle co-préside⁵⁸.

Les défis pour une paix durable en Géorgie sont plus complexes que les différentes parties au conflit ne les présentent. Si certains de ces défis, comme la faiblesse de l'État, sont abordés par le Partenariat oriental, d'autres ne le sont pas. Cependant, il est vital que l'UE prenne en considération tous les aspects du conflit pour élaborer une approche cohérente sur la situation au Sud Caucase. Après l'échec de la reconduction des mandats des missions d'observation de l'OSCE et des Nations unies en Géorgie, la MSUE reste la seule force internationale sur le terrain. L'UE est désormais profondément engagée dans tous les aspects des conflits. Le Partenariat oriental peut devenir une politique majeure pour le développement du pays. Il est temps que l'UE articule une politique de règlement des conflits afin de prouver son attachement à une résolution durable et sa renonciation à la politique de « présence invisible » guidée par le plus petit « dénominateur commun ».

Une grande incertitude demeure quant aux perspectives de succès et le processus entamé ne portera pas ses fruits en un seul cycle électoral ou un programme de réforme. Seules la patience et la bonne volonté de toutes les parties permettront de surmonter l'héritage de la guerre et les suspicions mutuelles. Pour être la locomotive de ce processus, l'UE doit faire preuve de constance.

⁵⁸ Présidence tchèque de l'Union européenne, « Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the "Parliamentary elections" in South Ossetia, Georgia », 2 juin 2009, <www.eu2009.cz/en/news-and-documents/cfsp-statements/declaration-by-the-presidency-on-behalf-of-the-eu-on-the-_parliamentary-elections_-in-south-ossetia--georgia-24377>.