

ANALYSE 2009

Géorgie, un an après



*Publié avec le soutien du service de l'éducation permanente de la
Communauté française*

Géorgie, un an après

Alors que le monde a les yeux rivés sur Pékin pour l'ouverture des jeux olympiques, la Géorgie déclenche une offensive contre l'Ossétie du Sud dans la nuit du 7 au 8 août 2008. Un peu plus d'un an après la guerre éclair russo-géorgienne, il est temps de tenter d'approcher les conséquences, à la fois internes et externes qui s'en sont suivies, ainsi que les grands enjeux actuels qui concernent cette petite république caucasienne.

L'offensive géorgienne d'août 2008 entend répondre aux provocations orchestrées par les Russes et les Ossètes. Fort de son succès en Adjarie, le président géorgien M. Saakachvili entend reprendre le contrôle de cette région séparatiste. Moscou, au nom de la protection de ses citoyens, lance rapidement une vaste opération militaire. Il faut dire que depuis l'année 2000, la Russie distribue des passeports russes aux habitants abkhazes et sud-ossètes sans imposer les règles complexes d'obtention habituelles. Il s'agit là d'un subtil moyen pour Moscou d'étendre son influence dans ces régions. Cette politique a d'ailleurs été qualifiée par le Parlement européen d' « annexion *de facto* du territoire géorgien ».

Retour au conflit. Les hostilités durent cinq jours, forçant plus de cent mille Géorgiens à quitter leur habitation. Sous la pression de la communauté internationale et grâce à la médiation de l'UE, les deux parties signent un accord de cessez-le-feu en six points le 12 août 2008. Depuis, la tension reste palpable, comme en témoigne la menace russe l'été dernier de recourir à la force armée contre le voisin si les « provocations » des Géorgiens ne cessaient pas.

Les conséquences internes

Les premières victimes du conflit sont incontestablement les milliers de personnes déplacées dans le pays, vivant actuellement dans des camps de réfugiés. Ces IDP (internal displaced person) ont récemment obtenu un statut de la part de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette dernière leur reconnaît le droit de regagner leur foyer dans l'ensemble de la Géorgie. Sur les 4 millions d'habitants que compte le pays, 270 000 sont des IDP. La plupart des exilés de la dernière guerre n'ont pu regagner leur maison. Ils vivent dans des camps de déplacés, dans des petits lotissements construits par le gouvernement et financés par l'aide internationale, Etats-Unis en tête. La plupart d'entre eux sont des réfugiés géorgiens. On dénombre également un nombre élevé de réfugiés sud-ossètes en Ossétie du Nord. Par contre, la part d'IDP ossètes en Géorgie est marginale. Aujourd'hui, une grande majorité des sud-ossètes continuent à percevoir les Russes comme leurs libérateurs. Combien de temps ce sentiment va-t-il durer ? En Abkhazie, même si les enjeux ne sont pas les mêmes, des voix s'élèvent déjà pour dénoncer l'amitié « envahissante » de Moscou.

L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ont toutes deux proclamé leur indépendance. Cette perte, peut-être définitive, représente un territoire équivalant à 20% de la Géorgie. Actuellement, seuls trois Etats l'ont reconnue : la Russie, le Nicaragua et le Venezuela. On ne peut pas parler de succès diplomatique de la Russie à cet égard. Il va sans dire que le soutien de Moscou à ces deux régions, via la politique de visas notamment, envenime les relations avec Tbilissi, empêchant toute normalisation et reprise sérieuse du dialogue.

Les frontières avec les deux régions séparatistes, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, et la Géorgie sont devenues complètement étanches. Quelques exceptions marginales existent. Ainsi, certains déplacés sont autorisés à rentrer chez eux pour le week-end dans la région d'Akhalgori. Les familles seraient également autorisées à traverser la frontière pour enterrer leurs morts.

Confrontée à cette crise, la légitimité du président géorgien vacille. Durant l'été dernier, plusieurs milliers de Géorgiens ont manifesté pour réclamer la démission de leur président, considéré comme responsable de l'échec de la guerre contre la Russie. Le manque de clarté de ses intentions pose également problème. Le budget de la défense est en augmentation sensible, ce qui fait craindre aux occidentaux, une reprise du conflit. Quant aux perspectives d'adhésion à l'OTAN, elles sont bel et bien reportées.

En effet, les Etats-Unis qui se sont sans cesse prononcés pour l'élargissement de l'Alliance à l'Est ont fait montre d'une certaine distance lors du conflit d'août 2008. L'éternel allié américain mérite-t-il encore de constituer la base de la politique internationale de la Géorgie et, plus généralement, des Pays de l'Est ? La question mérite d'être posée après l'abandon récent du projet de défense anti-missile par le président Obama. La Pologne et la République tchèque se sentent trahies et veulent à présent renforcer leur coopération avec l'Union européenne. Cette même tendance se retrouve en Géorgie. Depuis que les membres de l'OTAN, réunis à Bucarest en avril 2008, ont jugé prématuré de faire bénéficier la Géorgie d'une coopération renforcée avant une adhésion définitive, Tbilissi ne se fait plus guère d'illusion. Même si elle était membre de l'OTAN, la Géorgie ne croit plus à une intervention de Washington en cas de guerre avec la Russie. C'est essentiellement la stabilité et l'effet dissuasif qu'elle pourrait apporter qui importent. La Géorgie envisage l'OTAN comme un tremplin vers l'UE. Par la stabilité et la crédibilité qu'elle apporterait, l'OTAN rendrait la petite république caucasienne plus attractive pour les investisseurs étrangers. Le point de mire est donc bien de développer une économie pouvant, un jour, intégrer l'UE. Comme si Tbilissi prenait conscience que son avenir se joue davantage en collaboration avec Bruxelles plutôt que Washington...

Les intérêts russes

Partie intégrante de l'Empire soviétique jusqu'en 1991, la Géorgie tente de se libérer de l'influence de Moscou depuis son indépendance. La stratégie mise en place passe par la recherche d'autres protecteurs. Malgré tout, Moscou tente de maintenir son influence dans son étranger proche et les relations avec la Géorgie sont pour le moins houleuses. Il est intéressant de se pencher sur les motivations de Moscou.

Le point de friction principal concerne l'Alliance atlantique. La Géorgie aspire à adhérer à l'OTAN. Le sommet de Bucarest en avril 2008 a d'ailleurs confirmé les perspectives d'adhésion pour Tbilissi à long terme. Moscou voit d'un très mauvais œil l'élargissement de l'OTAN jusqu'à ses frontières. La Russie continue de nourrir une certaine aversion à l'égard de l'alliance de défense collective. Les actions de Moscou en Géorgie visent à mettre fin aux aspirations « otaniennes » du pays. Les entraînements militaires de l'OTAN non loin de la frontière russo-géorgienne n'ont pas plu aux autorités russes qui ont rétorqué par la tenue d'un programme d'entraînement militaire russe dans le nord Caucase.

Par ailleurs, la Géorgie se situe au cœur d'un carrefour énergétique important. De nombreux hydrocarbures transitent par son territoire en direction de l'Union européenne. Le levier énergétique est devenu un instrument majeur de la diplomatie russe ces dernières années. Nul doute que Moscou tient à maintenir le monopole de l'approvisionnement des pays européens en hydrocarbures. L'actuel projet Nabucco visant à prolonger le gazoduc Baku-Tbilissi-Erzurum via l'Ouest de la Turquie est une tentative de l'UE d'échapper au contrôle de Moscou, lui faisant perdre un moyen de pression important.

Un autre intérêt de type géopolitique concerne l'accès à la mer Noire. L'accès aux mers chaudes est une constante de la politique étrangère russe depuis Catherine II déjà. La Russie ne dispose actuellement que d'une seule base à Sébastopol, en Ukraine. L'accord entre les deux Etats expire en 2017 et Minsk a déjà annoncé qu'elle ne le reconduirait pas. La Russie souhaite disposer d'une plus large bande côtière que celle qui est la sienne aujourd'hui. En maintenant son influence sur l'Abkhazie, elle remplit cet objectif.

En ce qui concerne l'Abkhazie donc, les enjeux géostratégiques sont clairs. L'ouverture vers la Mer Noire facilite d'une part l'acheminement des produits pétroliers et gaziers vers l'Europe et pourrait faciliter le déménagement des installations militaires de Sébastopol.

Pour l'Ossétie du Sud par contre, les éléments sont moins clairs. Il s'agit d'une région montagneuse, dépourvue de ressources naturelles. Malgré cela, l'Ossétie du sud reste un levier de déstabilisation important pour Moscou. Les groupes armés et les armes y sont présents en nombre, ce qui en fait un foyer de déstabilisation majeur pour la Géorgie. Par ailleurs, l'Ossétie du Sud possède sur son territoire le tunnel de Roki, le seul qui relie la Géorgie à la Russie. Moscou craint de voir des combattants tchéchènes s'échapper par le massif montagneux du Caucase. C'est d'ailleurs pourquoi il a été demandé à Tbilissi de mettre en place un contrôle commun sur cette partie de la frontière. Tbilissi a accepté la proposition. Par contre, Moscou reste sourde à la demande géorgienne d'établir un check point au tunnel de Roki. Même si Tbilissi plaide en faveur d'un contrôle international à cet endroit.

La haine que nourrit Vladimir Poutine à l'égard du président Saakashvili est un autre facteur explicatif du conflit. Le Kremlin souhaite renverser cet homme, trop occidental à ses yeux. Moscou a tout intérêt à alimenter les tensions internes en Géorgie. Moscou serait-elle prête à entamer une nouvelle guerre à la frontière ossète dans l'espoir de faire tomber la tête de l'exécutif géorgien ? Se poser la question est légitime. On voit mal quel intérêt a la Russie de résoudre le conflit. Plus la Géorgie est instable, moins elle est attirante pour l'Occident.

Enfin, on ne peut passer sous silence une dimension plus psychologique liée au prestige de la Russie. Depuis la fin de l'Union soviétique, la Russie a perdu de son éclat. Plusieurs éléments peuvent l'avoir humiliée ces vingt dernières années : l'élargissement de l'OTAN à l'Est, les « révolutions de couleurs » dans son étranger proche, la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, le projet récemment abandonné d'installation d'un bouclier antimissile en République tchèque et en Pologne, l'élargissement de l'UE et le développement de voies de transit énergétique alternatives, sont autant d'éléments allant dans ce sens. Bien que l'humiliation ne constitue pas le seul facteur explicatif, il importe malgré tout de le prendre en compte. L'intervention russe en Géorgie l'été 2008 s'inscrit dans un processus de reconstruction identitaire russe. C'était une démonstration de puissance visant à montrer au reste du monde, et aux occidentaux en particulier, qu'elle reste digne de la scène internationale et qu'elle est un acteur avec lequel il faut compter. La Russie s'est montrée

capable de réagir promptement et pragmatiquement, quitte à provoquer des effets déstabilisateurs pour ses voisins.

L'Union européenne

L'Union européenne est présente dans le Caucase du Sud depuis le début des années 1990. La Communauté européenne à l'époque met sur pied des programmes d'aide internationale pour les Etats nouvellement indépendants. Mais c'est en 2003 que l'UE se lance dans une vaste politique à l'adresse de ses voisins immédiats : la Politique européenne de voisinage (PEV). Rapidement, cette politique inclut la Géorgie. L'objectif est de créer une zone de stabilité aux portes de l'UE et d'entourer l'Union d'une ceinture d'Etats démocratiques et bien gouvernés. Malgré les nombreuses adaptations réalisées, la PEV peine à fournir des résultats probants et continue de souffrir d'un manque de cohérence et de consistance.

Pourtant, lors des précédents conflits qui avaient opposé les autorités géorgiennes aux deux républiques sécessionnistes, l'UE n'avait guère réagi. Avant 2008, sa stratégie en Géorgie s'apparentait au jeu du chat et de la souris. Elle s'abstient de participer à la surveillance de la frontière, qui aurait pu la mettre en contact avec la Russie. Lorsque cette dernière bloque le renouvellement de la mission de l'OSCE en Géorgie, elle crée un instrument d'évaluation des incidents. Cependant, elle n'y recourt pas avant l'éclatement du conflit en 2008. Pourtant, le président Saakachvili avait expressément demandé à l'UE d'envoyer des troupes de police, mais les Européens ne saisissent pas l'occasion.

Rompant avec cette politique, la réaction rapide de l'UE en août 2008 contraste avec sa faible implication d'antan. Une fois les hostilités déclenchées, l'UE décide d'intervenir via la médiation orchestrée par le Président français. Celui-ci parvient à obtenir un cessez-le-feu en six points. L'un d'entre eux prévoit le déploiement d'une mission civile d'observation dont le plus grand mérite est certainement d'avoir permis d'internationaliser le conflit.

Malgré ses bonnes intentions, cette mission d'observation baptisée EUMM (EU Monitoring Mission in Georgia) souffre de sérieuses limites. Depuis son déploiement en octobre 2008, elle ne peut pénétrer dans les territoires d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Les autorités russes, en totale contradiction avec l'accord en six points qu'elles ont signé, en refusent l'accès. Autant dire que dans ces conditions, la dernière opération multinationale sur le terrain ne peut remplir son mandat que partiellement. Et Pax Christi de relever ce paradoxe : en ne patrouillant qu'en dehors des entités séparatistes, l'EUMM contribue à légitimer des frontières administratives que l'UE ne reconnaît pourtant pas. Les rapports ne relatent donc que la situation prévalant dans les territoires géorgiens contrôlés par Tbilissi. Même si la situation reste tendue et imprévisible, on dénombre peu d'incidents graves depuis l'arrivée de l'EUMM.

Il n'en reste pas moins que pour le développement de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'EUMM constitue un beau pas en avant. Alors que la mise en route de ce type d'opération provoque régulièrement des dissensions entre Etats membres et nécessite un long temps de préparation, l'EUMM vient contredire ce constat. Il faut dire que les enjeux énergétiques concernent tout le monde. De plus, deux éléments permettent d'attribuer un caractère tout à fait européen à cette opération : d'abord le consensus sur l'importance de la sécurité énergétique, ensuite la flexibilité de la PESD grâce à laquelle une formule opérationnelle acceptable par l'ensemble des parties concernées a pu être trouvée.

Comme signalé précédemment, la Géorgie a sur son territoire deux voies de passage énergétique capitales pour l'UE. Un gazoduc Baku-Tbilissi-Erzurum et un oléoduc reliant Baku, Tbilissi et Ceylan. Dans cette perspective, la mission de l'UE en Géorgie s'assimile à un instrument de gestion de crise complémentaire à l'action extérieure de l'UE. Les intérêts sont à ce point vitaux que vingt-six des vingt-sept Etats membres participent à l'opération.

Ensuite, c'est bien le caractère flexible de la PESD qui a permis à l'EUMM de naître, renforçant par là la cohésion et la crédibilité de l'UE dans le dossier géorgien. Il ne s'agit pas d'une mission militaire, mais bien d'une mission civile. Les Etats membres sont plus enclins à s'investir dans ce second type de mission où les risques opérationnels et politiques sont moins lourds à se répartir. L'aspect consensuel de cet instrument en constitue son principal intérêt.

Conclusion

Dans ce dossier, l'UE démontre que l'utilisation de la puissance douce peut faire d'elle un véritable acteur stratégique. Mais elle reste cependant tiraillée entre sa volonté de continuer à développer sa coopération avec Tbilissi et le nécessaire ménagement de Moscou qu'imposent les intérêts géostratégiques. Force est de constater que la pression sur Moscou pour laisser pénétrer l'EUMM dans les Etats autoproclamés indépendants est faible. Pax Christi ne peut qu'encourager les autorités européennes à réclamer plus fermement l'accès à ces zones afin d'établir des rapports qui rendent compte de la situation prévalant de part et d'autre de la frontière administrative. Il faut bien reconnaître que l'UE tente de ne pas trop se disputer avec la Russie. Et elle a raison. La Russie est redevenue une puissance internationale avec laquelle il faut compter. L'UE, comme les Etats-Unis d'ailleurs, ont besoin de Moscou pour intervenir dans certains grands dossiers internationaux à l'instar du nucléaire iranien ou de l'Afghanistan. La résolution des conflits gelés aux portes de l'Europe ne passera que par une implication de la Russie. Le rapport européen publié le 30 septembre dernier l'illustre bien. Par souci d'apaisement, l'UE avait commandé un rapport sur les origines du conflit d'août 2008. Les conclusions n'apportent rien de vraiment neuf. Elles tentent de partager les responsabilités entre Moscou et Tbilissi. Le rapport aura coûté 1,5 million d'euros pour ne rien expliquer, juste apaiser les deux parties. Au-delà de s'interroger sur qui a commencé à tirer le premier, l'UE aurait sans doute gagné à analyser le rôle qu'elle a joué dans ce conflit, ou plutôt, son absence de rôle avant l'éclatement de ce dernier. Une opération ambitieuse comme l'actuelle EUMM ou la médiation rapide orchestrée par la France après cinq jours de conflit n'auraient-elles pas pu intervenir en amont du conflit pour tenter de l'éviter ?

Face à la situation prévalant en Géorgie aujourd'hui, Pax Christi Wallonie-Bruxelles plaide en faveur d'un statut de neutralité politique et militaire pour ce pays. Consciente des difficultés de parvenir à un tel statut, l'association souhaite malgré tout plaider dans ce sens. Seule la neutralité permettrait de mettre fin aux violences et de créer les conditions propices aux futures négociations. Celles-ci devant, à terme, mener à une résolution durable et définitive du conflit.

Sébastien Pierret,
Stagiaire à Pax Christi Wallonie-Bruxelles,
Décembre 2009.