

Après le conflit ossète, une nouvelle donne stratégique ?

par Laure DELCOUR, Directrice de recherche à l'IRIS

RÉSUMÉ - ABSTRACTS

Alors que les troupes russes ont entamé leur retrait des zones adjacentes à l'Ossétie du sud et à l'Abkhazie, une nouvelle phase s'ouvre dans le conflit entre la Russie et la Géorgie, celle du suivi de la mise en œuvre de l'accord de cessez-le-feu (déploiement des observateurs européens le 1^{er} octobre), de la reconstruction (conférence des donateurs à Bruxelles le 22 octobre) et des tentatives de règlement (ouverture des négociations internationales à Genève le 15 octobre). Les acteurs impliqués dans le conflit abordent cette phase dans des situations bien différentes, mais aucun d'entre eux ne sort durablement renforcé de la guerre.

While Russian troops have started to withdraw from the buffer zones around South Ossetia and Abkhazia, the conflict between Georgia and Russia has now entered a new phase, consisting of three elements: monitoring of the ceasefire's implementation (deployment of the EU mission in Georgia), reconstruction (donors' conference to be held in Brussels on 22 October) and negotiations for settling the conflict (to be opened in Geneva mid-October). In this post-conflict phase, the actors involved face different situations, shaped primarily by the outcome of the military operations; but none of them is significantly strengthened as a result of the conflict.

Après le conflit ossète, une nouvelle donne géostratégique?

Dans l'analyse du bref conflit qui a opposé au mois d'août la Russie à la Géorgie autour de l'Ossétie du sud, plusieurs grilles de lectures ont été utilisées. Le facteur énergétique est certes présent en toile de fond du conflit, mais les rivalités pour le contrôle et l'acheminement des hydrocarbures ne suffisent pas à expliquer les interventions russe ou géorgienne. Autour de la question centrale de l'élargissement de l'OTAN à d'anciennes Républiques soviétiques, c'est bien une lutte d'influence entre la Russie et l'Occident qui est venue se greffer sur les conflits dits « gelés » depuis les années 1990.



Source : Université de Laval, Québec, <http://www.tlfq.ulaval.ca/axl/Asie/georgie-terr-autonomes.htm>

Les conflits qui opposent l'Abkhazie et l'Ossétie du sud à la Géorgie ont éclaté dans un contexte bien particulier, celui de la perestroïka puis de l'effondrement de l'URSS. Leurs racines sont cependant bien antérieures et remontent aux années 1920, avec la création des régions autonomes d'Ossétie du sud et d'Abkhazie au sein de la République socialiste soviétique fédérale de Transcaucasie, divisée en 1936 entre Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie. Dès la fin des années 1980, des tensions apparaissent en Géorgie entre les deux entités autonomes et le pouvoir. Dans le cas de l'Ossétie, le conflit éclate avant même l'effondrement de l'URSS, après la décision des autorités géorgiennes d'abolir l'autonomie de l'Ossétie du sud, en décembre 1990. Le traité de Dagomyts signé en juin 1992 par Boris Eltsine et Edouard Chevardnadze met fin aux hostilités, mais ne règle pas le conflit.

L'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Saakachvili, en 2004, marque une rupture dans la posture géorgienne vis-à-vis des régions séparatistes. Alternant propositions et rhétorique agressive à leur égard, le nouveau président fait de la réintégration de ces régions dans le giron géorgien une de ses priorités. Dans le cas de l'Ossétie, il remet en cause la situation héritée de Dagomyts (format de négociation défavorable à la Géorgie, rôle pour le moins ambivalent de la force de paix russe déployée en Ossétie). La révolution de la rose constitue également un tournant dans la politique étrangère géorgienne. Le rapprochement avec l'Occident (avec les États-Unis en premier lieu) et de l'intégration dans les structures euro-atlantiques s'affirme comme la priorité de Mikhaïl Saakachvili. Parallèlement, les relations de Tbilissi avec Moscou se dégradent considérablement ; la crise culmine à l'automne 2006 (arrestation d'officiers russes en Géorgie, boycott russe des produits géorgiens et expulsion de centaines de Géorgiens de Russie).



Cette crise s'inscrit dans le cadre plus large de la détérioration des liens entre la Russie et l'Occident et de leur opposition sur les principaux dossiers stratégiques. La reconnaissance de l'indépendance unilatérale du Kosovo, en février 2008, est dénoncée par Moscou comme un précédent risquant d'entraîner des réactions en chaîne, notamment dans le Caucase du sud. Surtout, les projets d'extension de l'OTAN à d'anciennes Républiques soviétiques (Géorgie et Ukraine) sont perçus par la Russie comme une menace à ses frontières. Or, tout en repoussant l'octroi à ces pays du partenariat pour l'adhésion (MAP), le sommet de Bucarest d'avril 2008 affirme leur vocation à rejoindre l'Alliance atlantique. Cette décision, facteur d'inquiétude pour la Russie, a sans doute été un des éléments qui ont incité le président géorgien à intervenir en Ossétie. La persistance de conflits territoriaux est en effet l'un des obstacles majeurs de l'adhésion de la Géorgie à l'OTAN ; or, le rejet, au

printemps 2008, du plan de Mikhaïl Saakachvili accordant une large autonomie à l'Abkhazie (nomination d'un vice-président abkhaze, institutionnalisation d'un droit de veto de l'Abkhazie pour les questions la concernant) a montré la cristallisation des tensions entre Tbilissi et Soukhoumi. Réintégrer l'Ossétie du sud dans le giron géorgien semblait dès lors une tâche plus aisée que dans le cas de l'Abkhazie. Pourtant, la multiplication des incidents sur le terrain depuis le printemps 2008, la part prise par Moscou dans le développement des tensions (décret de Vladimir Poutine décidant d'instaurer une coopération directe avec les deux régions séparatistes) éloignaient clairement les perspectives d'une solution rapide pour Tskhinvali comme pour Soukhoumi.

La Géorgie « au centre de la politique mondiale »¹ ?

En faisant donner l'assaut sur Tskhinvali, le président géorgien a pris un risque considérable. Il a parié à la fois sur l'absence de réaction (ou sur une réaction modérée) de la Russie, et sur le soutien de l'Occident, en particulier des Etats-Unis. La Géorgie sort affaiblie de ce pari perdu.

Tout d'abord, le crédit de son président est pour le moins écorné, même si l'intervention massive de la Russie et ses violations répétées de l'intégrité territoriale géorgienne lui ont permis de limiter les dommages, en soudant autour de lui ses compatriotes et en suscitant un mouvement de sympathie en Occident. Ce mouvement d'union sacrée a toutefois pris fin avec la fin des hostilités et le démantèlement des premiers postes d'observation russes. Plusieurs voix (dont celle de l'ancienne présidente du Parlement, Nino Bourjanadze) se sont élevées pour critiquer l'inconséquence de Mikhaïl Saakachvili. L'opposition géorgienne a demandé la formation d'une commission d'enquête pour éclaircir les conditions de déclenchement du conflit, requête acceptée par le président. Quelles qu'en soient les conclusions, Mikhaïl Saakachvili est en principe assuré de rester à la tête de son pays dans un futur proche, en raison des divisions de l'opposition et du calendrier électoral, qui ne prévoit pas d'échéances avant plusieurs années.

Mais la Géorgie dispose désormais d'une marge de manœuvre extrêmement réduite pour contrôler son propre avenir. Elle a perdu les deux provinces séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du sud, dont le sort devra être discuté lors de négociations internationales à Genève en octobre. Quel que soit le résultat de ces discussions, la coexistence pacifique entre Géorgiens, Abkhazes et Ossètes au sein d'un même Etat semble pour le moins improbable à court ou moyen terme. La Géorgie n'est pas non plus assurée d'atteindre ses principaux objectifs de politique étrangère, à savoir l'intégration dans les structures euro-atlantiques. Si l'OTAN a donné plusieurs signes d'un engagement accru en faveur de Tbilissi (notamment lors de la visite d'une délégation de l'Alliance mi-septembre), plusieurs de ses Etats membres ont manifesté des réticences vis-à-vis d'une adhésion géorgienne ; il n'est pas certain que la violente réaction russe ait suffi à les dissiper.

¹ Cf. les propos de Mikhaïl Saakachvili le 7 septembre 2008, cités dans <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19425>, consulté le 30/09/2008.

La Russie, victorieuse mais esseulée ?

La Russie sort incontestablement victorieuse du conflit sur le plan militaire. L'opération menée en Ossétie du sud détruit définitivement l'image de la Russie affaiblie et chaotique des années 1990. Au-delà de la Géorgie, le message s'adresse à l'Occident : c'est une mise en garde claire contre les projets d'élargissement de l'OTAN à d'anciennes Républiques soviétiques. En recourant aux armes, Moscou change de registre dans son opposition à l'extension de l'OTAN, jusqu'alors essentiellement verbale. En dépit des assurances reçues au début des années 1990, la Russie avait dû accepter l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Alliance atlantique, sans pouvoir réellement s'y opposer. En intervenant dans le Caucase du sud, la Russie pose ses limites et prouve qu'elle est capable de défendre ses intérêts, en particulier dans une zone qu'elle considère comme stratégique. Cependant, le bilan du conflit est plus contrasté qu'il n'y paraît pour Moscou. Sur le plan intérieur, le conflit confirme le rôle prépondérant joué par le clan des *siloviki* (dirigeants issus des services de sécurité ou de l'armée) dans la prise de décision. Sur le plan international, la réaction disproportionnée de la Russie, les violations répétées du cessez-le-feu sont susceptibles d'avoir un coût diplomatique important pour Moscou. La décision de reconnaître l'indépendance de l'Ossétie et de l'Abkhazie, le 26 août, a profondément changé la donne. Cette décision du 26 août est présentée comme irrévocable par Moscou, qui a signé des traités militaires avec Soukhoumi et Tskhinvali, grâce auxquels elle peut maintenir des troupes régulières allant jusqu'à 3.800 hommes dans chacune des régions. La Russie pourra, si elle tient les échéances de l'accord du 9 septembre, se targuer d'avoir respecté le cessez-le-feu à la lettre, sans pour autant en avoir respecté l'esprit, mettant ainsi en lumière toutes les ambiguïtés d'un texte négocié dans l'urgence. Ces développements dégradent davantage des relations déjà tendues avec l'Occident, en particulier avec les Etats-Unis et l'OTAN ; le dialogue avec l'Union européenne est préservé, mais la confiance entamée. Or, la Russie ne semble pas en mesure actuellement de construire d'autres partenariats durables sur la scène internationale. Le tiède appui apporté à la Russie par ses partenaires de l'Organisation de Coopération de Shanghai lors du récent sommet de Douchanbé montre les limites des nouvelles alliances conclues par Moscou.

Au terme du conflit en Géorgie, la Russie apparaît certes comme une grande puissance apte et âpre à défendre ses intérêts ; mais elle semble crispée sur ses positions et incapable d'exercer une influence par l'attraction plutôt que par la coercition.

Le Caucase du sud, la Moldavie et l'Ukraine : quels risques de déstabilisation ?

L'éclatement du conflit en Ossétie du sud a suscité des craintes de réactions en chaîne et de contagion vers les autres « conflits gelés » de la région, en particulier le Haut-Karabakh et la Transnistrie. Leurs situations sont pourtant distinctes de celles des régions géorgiennes.

Le Haut-Karabakh a certes connu un regain de tensions en mars, autour d'un poste de contrôle frontalier. Mais, si comme en Ossétie du sud et en Abkhazie, la Russie appuie la région séparatiste, elle ne partage pas de frontière avec elle et n'a pas mené la même politique de distribution de passeports russes aux citoyens du Haut-Karabakh. En dépit de ses liens traditionnels avec l'Arménie, elle tente également d'avoir de bonnes relations avec l'Azerbaïdjan. Les conditions pour une intervention russe au Haut-Karabakh ne sont donc pas réunies, pas plus que celles d'un appui occidental à l'une ou l'autre des parties en présence.

En ce qui concerne la Transnistrie, les relations entre la Russie et la Moldavie, encore tendues il y a deux ans (embargo russe sur les produits moldaves en 2005-2006, menaces moldaves de bloquer l'adhésion de la Russie à l'OMC), se sont apaisées ces derniers mois. Au moment du conflit géorgien, la visite du président moldave Voronine à Sotchi le 25 août – veille de la reconnaissance par la Russie des indépendances abkhaze et ossète – semble confirmer la recherche d'un accord russo-moldave sur la question de la Transnistrie. Cet accord pourrait reposer sur une large autonomie de la Transnistrie au sein de la Moldavie, en échange de la neutralité de cette dernière.

Au terme du conflit en Géorgie, c'est finalement l'Ukraine qui semble encourir les risques de déstabilisation les plus importants. La guerre en Géorgie a ravivé les sujets de tension avec la Russie. Le pouvoir ukrainien semble s'engager dans une épreuve de force avec Moscou sur la question de la flotte russe de la mer Noire : quelques jours après le départ de bâtiments russes vers la Géorgie depuis le port de Sébastopol, loué à l'Ukraine en vertu d'un accord signé en 1997, le président Iouchtchenko a édicté un décret obligeant la Russie à prévenir les autorités ukrainiennes des déplacements de ses navires. De plus, l'affirmation par Moscou de son droit à défendre citoyens russes et minorités russophones semble lourde de risques pour l'Ukraine au regard de la

situation en Crimée; pourtant, à la différence de l'Abkhazie ou de l'Ossétie, la Russie n'a pas utilisé l'arme des passeports dans la péninsule de Crimée.

Les Etats-Unis : la fin d'un monde unipolaire ?

La guerre en Géorgie a mis en lumière les faiblesses des Etats-Unis, inaudibles au moment du déclenchement du conflit. Un mois plus tôt, la secrétaire d'Etat Condoleezza Rice avait pourtant appelé, depuis Tbilissi, à l'arrêt des violences dans les régions séparatistes. Mais le soutien américain, apporté sans conditions à Mikhaïl Saakachvili depuis son arrivée au pouvoir, a fait défaut au président géorgien au moment de l'assaut sur Tskhinvali. Ce silence s'explique sans doute par le contexte de politique intérieure, la campagne présidentielle étant au cœur de l'actualité à l'approche des conventions des deux grands partis. Mais, au tout début du conflit, les Etats-Unis sont également embarrassés par l'intervention géorgienne.

La réplique massive de la Russie et la violation de l'intégrité territoriale géorgienne permettent aux Etats-Unis de retrouver un ton plus offensif pour appuyer leur allié. Le discours des autorités américaines vis-à-vis de Moscou se durcit: la secrétaire d'Etat Condoleezza Rice estime ainsi le 20 août que la Russie se comporte en "hors-la-loi" en refusant de retirer immédiatement ses troupes de Géorgie, puis, mi-septembre, qu'elle est « de plus en plus autoritaire à l'intérieur et agressive à l'étranger ». Dans la lignée de cette analyse, les Etats-Unis traitent clairement la Russie comme une menace et s'appuient sur ses anciens satellites pour l'isoler. Ainsi, c'est au moment du conflit géorgien que les Etats-Unis concluent avec Varsovie l'accord leur permettant d'installer dix missiles intercepteurs sur le territoire polonais, soit la première composante du projet de bouclier anti-missile qui a suscité une très vive opposition de Moscou depuis son annonce en 2007. De même, une assistance humanitaire en faveur de la Géorgie est acheminée par le Mount Whitney, un vaisseau amiral de la 6^{ème} flotte de l'US Navy, provoquant l'ire de la Russie. Enfin, les Etats-Unis décident en septembre de suspendre leur coopération avec la Russie en matière de nucléaire civil, jouant ainsi, à la différence de l'Union européenne, la carte des sanctions.

Toutefois, ce durcissement de ton dissimule mal les limites de l'influence américaine sur le conflit comme sur ses tentatives de règlement. Les opérations militaires ont montré que la Russie pouvait intervenir dans son « étranger proche » sans réaction américaine immédiate. Le cessez-le-feu a été conclu grâce aux efforts de l'Union européenne, alors que la médiation américaine réclamée par le président Saakachvili avait rapidement été écartée.

L'Union européenne : les fragilités d'un succès

Pour l'Union européenne, le conflit en Géorgie était un test majeur. En premier lieu, un test pour sa capacité à gérer les conflits dans son environnement immédiat, une dizaine d'années après les guerres dans les Balkans qui avaient démontré toutes les faiblesses européennes. En second lieu, un test pour la cohérence d'une Union dont les Etats membres se sont très souvent montrés divisés dans les relations avec la Russie. Après le conflit, le constat, pour l'Union européenne, est double.

Tout d'abord, l'Union semble avoir passé avec succès, à tous les égards, le test que représentait pour elle la guerre en Géorgie. Elle a d'abord réussi dans un rôle de médiateur qui comportait bien des difficultés. Cette réussite est en partie liée aux circonstances. Le fait que l'UE ait été présidée par un grand pays, le silence des Etats-Unis lié à la campagne présidentielle ont certainement créé une conjoncture favorable. Mais l'Union européenne, par la voix de la présidence française, a également su se montrer réactive et défendre une position équilibrée. Surtout, elle a réussi à dégager une position commune à l'égard de la Russie, tâche délicate au regard des divergences entre Etats membres. Celle-ci, inspirée de la ligne défendue par la France, l'Italie et l'Allemagne, est fondée sur deux piliers : la poursuite d'un dialogue avec la Russie, même si les négociations pour un nouvel accord de partenariat sont suspendues jusqu'au retrait effectif des troupes russes sur leurs positions antérieures au conflit ; et un renforcement des relations avec la Géorgie, par une aide à la reconstruction (la Commission européenne a promis 500 millions d'euros pour la période 2008-2010), la perspective d'une zone de libre-échange et d'une libéralisation du régime des visas. Au-delà des relations avec la Russie, le déploiement d'observateurs européens sur le terrain, effectué comme cela avait été annoncé avant le 1^{er} octobre, est présenté comme un succès de la politique étrangère et de sécurité européenne, une dizaine d'années après l'aveu d'impuissance de l'UE dans les Balkans.

Pourtant, ces acquis européens demeurent bien fragiles. D'une part, l'influence européenne sur le règlement du conflit est somme toute limitée. Le texte du cessez-le-feu n'a pu qu'avaliser l'équilibre des forces sur le terrain et les violations de l'intégrité territoriale géorgienne commises par la Russie en soulignant toutes les ambiguïtés. De plus, l'accord sur la mise en œuvre du cessez-le-feu ne remet pas en cause la reconnaissance par la Russie de l'indépendance abkhaze et sud-ossète et les observateurs européens ne peuvent accéder à ces régions. D'autre part, la position commune élaborée par la présidence française risque à plus ou moins longue échéance d'être mise à mal, voire de voler en éclats. En effet, elle n'a en rien modifié les préférences initiales des Etats membres. En cas de nouvelles infractions par la Russie aux engagements pris, les pays favorables à des sanctions à l'encontre de Moscou (Pologne, pays baltes, mais aussi Grande-Bretagne ou Suède) ne manqueront pas de durcir leur approche, et une position commune sera alors d'autant plus difficile à dégager si l'Union n'a pas une présidence forte.