

## CAUCASE DU SUD : VERS UNE « NOUVELLE GUERRE FROIDE » ?

PAR

Annie JAFALIAN\*

« *Nous n'avons peur de rien, ni de la perspective d'une nouvelle guerre froide* ». C'est en ces termes que le président russe Dmitri Medvedev, s'est exprimé après avoir reconnu, le 26 août 2008, l'indépendance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud vis-à-vis de la république post-soviétique de Géorgie<sup>1</sup>. Cette décision est apparue comme un acte politique consacrant le soutien militaire apporté par la Russie aux Ossètes du Sud face aux Géorgiens le 8 août 2008, provoquant de vives tensions entre Moscou et Washington. Au Conseil de sécurité des Nations Unies réuni deux jours plus tard, l'ambassadeur américain Zalmay Khalilzad a, en effet, vigoureusement « *condamné l'assaut militaire russe* », le qualifiant de « *campagne de terreur* » ; face à l'extension des opérations militaires, il a explicitement demandé à son homologue russe s'il n'était pas question, pour le Kremlin, d'obtenir « *un changement de régime* » en Géorgie, devenue partenaire stratégique des États-Unis<sup>2</sup>. Le 15 août 2008, le président américain George W. Bush s'est toutefois efforcé de réduire cet antagonisme : considérant que « *la période des États satellites et des zones d'influence [était] révolue* », il a appelé la Russie à cesser de percevoir l'extension de la démocratie en Géorgie comme une menace à ses intérêts et a déclaré que « *la Guerre froide est terminée* »<sup>3</sup>.

La rivalité russo-américaine a fréquemment été évoquée pour expliquer l'évolution des situations politiques internes et régionales dans le Caucase du Sud<sup>4</sup>. Elle a également été présentée comme la principale source d'escalade du conflit russo-géorgien d'août 2008. Selon un spécialiste de la zone, « *la guerre actuelle n'est pas une guerre entre les Géorgiens et leur minorité ossète, ni même entre la Russie et la Géorgie pour le contrôle de l'Ossétie du Sud* » ; l'offensive contre la Géorgie visait, de son point de vue, « *surtout l'Ouest, et en particulier les États-Unis* »<sup>5</sup>. L'état des relations entre le Kremlin et la Maison-Blanche offre une grille de lecture pertinente du conflit. Depuis la dislocation de l'Union soviétique, une logique de blocs, opposant la puissance russe à l'influence américaine, est apparue dans le Caucase du Sud. S'étant cristallisée en Géorgie, cette logique ne doit cependant pas écarter les réalités politiques locales, ni la croissance continue des tensions en Ossétie du Sud. En outre, s'exprimant en termes de conflits d'intérêts et non plus de confrontation idéologique, cette bipolarité ne

---

\* Chercheur au Centre lyonnais d'études de sécurité internationale et de défense (CLESID, France) et chargée de cours à l'Université Jean-Moulin (Lyon III, France).

<sup>1</sup> « Medvedev exclusive : 'we're not afraid of Cold War' », *Russia Today*, 26 août 2008.

<sup>2</sup> Déclaration de l'ambassadeur Zalmay Khalilzad sur la situation en Géorgie, Communiqué de presse de l'United States Mission to the United Nations, 10 août 2008.

<sup>3</sup> « President Bush discusses situation in Georgia », Communiqué de presse de la Maison-Blanche, 15 août 2008.

<sup>4</sup> Cf. à cet égard l'ouvrage au titre significatif de Gaïdz MINASSIAN, *Caucase du Sud, la nouvelle guerre froide*, Autrement, Paris, 2007, 187 p.

<sup>5</sup> Thorniké GORDADZE, « Derrière l'offensive dans le Caucase, c'est l'Amérique que vise la Russie », *Le Monde*, 21 août 2008. Thorniké Gordadzé est responsable de l'Observatoire du Caucase de l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA, Bakou).

saurait occulter l'asymétrie des rapports de force entre la Russie et les Etats-Unis dans la région.

## LA PERSISTANCE D'UN MONDE BIPOLAIRE RUSSO-AMERICAIN

Depuis la fin de la Guerre froide, la Russie a perdu – face à l'extension de l'influence américaine – une partie de sa puissance à la périphérie de ses frontières, dans un espace qu'elle considère pourtant comme stratégique : l'espace post-soviétique. Dans le Caucase, cette tendance s'est traduite par le déclin d'une organisation créée par le Kremlin à l'attention des Etats issus de la dislocation de l'Union soviétique et placée sous son giron, la Communauté des Etats indépendants (CEI). Elle s'est manifestée, parallèlement, par le développement de la présence de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) dans la région, sous l'impulsion des Etats-Unis. L'évolution tendant à une distanciation vis-à-vis de la CEI et à un rapprochement de l'OTAN est donc ancienne. Elle répond en particulier, pour la Géorgie, à une volonté de bénéficier des garanties de sécurité de l'Alliance atlantique face à la Russie.

Contrainte d'intégrer la CEI en sa qualité de république post-soviétique en décembre 1993, la Géorgie a toujours cherché à développer son indépendance vis-à-vis de cette organisation, vecteur de la puissance russe. Certes, elle était devenue Etat partie au traité de sécurité collective de la CEI, conclu le 15 mai 1992 pour une durée de cinq ans et entré en vigueur le 20 avril 1994. Toutefois, à l'expiration de ce traité en avril 1999, elle avait décidé de ne pas reconduire cet engagement : celui-là n'avait, selon le président géorgien Edouard Chevardnadze, produit « *aucun résultat concret* » pour la Géorgie<sup>6</sup>. Le 25 mai 1995, elle avait également signé le traité de défense commune des frontières extérieures de la CEI, pérennisant le stationnement de garde-frontières russes sur son territoire aux abords de la Turquie ainsi que de la mer Noire. En octobre 1999, la Géorgie avait cependant obtenu le départ complet de ces gardes russes<sup>7</sup>. Enfin, elle avait intégré le système de défense aérienne de la CEI établi le 10 février 1995. Or, à l'issue d'une crise l'ayant opposée à l'armée de l'air russe, elle s'en est retirée le 5 mai 2008<sup>8</sup>.

La fermeture des quatre bases militaires russes stationnant en Géorgie figure aussi parmi les indicateurs de l'érosion de la présence russe dans le Caucase. Elle a été l'objet d'une déclaration conjointe entre Edouard Chevardnadze et Boris Eltsine adoptée le 17 novembre 1999, en marge du sommet de l'OSCE tenu à Istanbul. Conformément à cette déclaration, le démantèlement des bases de Vaziani et de Goudaouta devait être exécuté avant le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Le retrait des dispositifs militaires russes de Vaziani, situé à 30 minutes de Tbilissi, a été réalisé dans les délais. En revanche, les troupes russes de Goudaouta, en Abkhazie, ont rejoint l'opération locale de maintien de la paix. Quant aux deux autres bases de Batoumi et

<sup>6</sup> Cité par J. H. SAAT, « The Collective Security Treaty Organization », *Conflict Studies Research Center*, fév. 2005, p. 3. Le traité ne sera prolongé, dans le Caucase, que par l'Arménie. La coopération ainsi établie sera institutionnalisée, en octobre 2002, par la création de l'Organisation du traité de sécurité collective de la CEI.

<sup>7</sup> Per NORMARK, « Russian policy toward Georgia : assertiveness and strategic retreat », in Farian SABAHI / Daniel WARNER (dir.), *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition, The Caucasus and Central Asia*, Ashgate, Aldershot, 2004, p. 96.

<sup>8</sup> Le 20 avril 2008, un drone géorgien survolant le territoire abkhaze avait été détruit par l'aviation russe. Cf. Ministère de la Défense de Géorgie, « Georgia abandoned the Agreement on cooperation in anti-aircraft defense », *News*, 5 mai 2008. Consacrant son désengagement progressif à l'égard de la CEI, la Géorgie a annoncé le 12 août 2008 qu'elle se retirait entièrement de cette organisation. La décision a été approuvée par le Parlement géorgien deux jours plus tard.

d'Akhalkalaki, de nouvelles négociations devaient être menées afin de définir la durée et les modalités de leur stationnement<sup>9</sup>. Celles-là n'ont abouti que le 30 mai 2005, avec l'adoption d'une déclaration russo-géorgienne consacrée par un accord formel conclu le 31 mars 2006. En vertu de ces documents, la Russie s'est finalement engagée à évacuer ses dernières bases militaires de Géorgie au courant de l'année 2008.

La remise en cause du statut de la Russie en tant que puissance dominante dans le Caucase du Sud a été amplifiée par l'extension des activités de l'OTAN dans la zone. Cherchant à établir des liens avec ses anciens adversaires du Pacte de Varsovie, l'Alliance a créé, dès 1992, un cadre général de dialogue et de consultation : le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), transformé en Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) en 1997. Quant au Partenariat pour la paix (PPP) institué en 1994, il sert de mécanisme concret d'actions communes entre les membres de l'OTAN et leurs partenaires. Le gouvernement géorgien l'a adopté dès le 23 mars 1994<sup>10</sup>. Ce mécanisme a été renforcé et individualisé en 2002 par l'instauration d'un nouvel instrument de coopération : le Plan d'action individuel pour le partenariat (IPAP). A cet égard, la Géorgie a été le premier Etat partenaire à avoir conclu un IPAP avec l'OTAN le 29 octobre 2004.

La tendance en faveur d'un développement de la présence de l'OTAN dans le Caucase du Sud n'a pas été singulière à la Géorgie ; elle concerne l'ensemble des Etats de la région. Si l'Arménie est restée étroitement liée au système de sécurité établi par la Russie dans le cadre de la CEI, elle a également participé aux divers programmes de coopération développés dans le cadre de l'Alliance atlantique<sup>11</sup>. Il en est de même pour l'Azerbaïdjan<sup>12</sup>. Les autorités azerbaïdjanaises se sont même engagées dans une coopération active avec l'Occident, notamment en matière d'exploitation des ressources énergétiques du pays. Elles ont ainsi inauguré la construction de deux pipelines, le BTC et le BTE, évacuant le pétrole et le gaz de Bakou vers la Turquie *via* la Géorgie. Ces voies d'exportation contournent la Russie et échappent, de fait, au contrôle de Moscou. La sécurité énergétique a d'ailleurs été intégrée parmi les domaines d'activités de l'OTAN<sup>13</sup>. Pour autant, ni l'Arménie, ni l'Azerbaïdjan n'ont manqué de ménager les intérêts du Kremlin : bien qu'ayant développé leurs relations avec l'Alliance atlantique, ils sont restés bien plus réservés que la Géorgie quant à d'éventuels projets d'intégration à l'OTAN.

Marquant une nouvelle étape dans la contestation de l'influence russe dans le Caucase, l'objectif d'intégrer l'OTAN a, en effet, été officiellement proclamé par la Géorgie. Cet objectif avait été évoqué dès 2002 par Edouard Chevardnadze. Intervenant au sommet de Prague le 22 novembre 2002, le Président géorgien avait explicitement déclaré : « *la Géorgie est déterminée à devenir un membre à part entière de l'OTAN* »<sup>14</sup>. Élu Président en novembre 2003,

<sup>9</sup> Un différend quant à la durée du stationnement de ces bases – définie à trois ans pour la Géorgie, à quinze puis à onze ans pour la Russie, opposait en particulier les délégations russe et géorgienne.

<sup>10</sup> La Géorgie a contribué, à ce titre, à l'opération de l'OTAN au Kosovo dès 1999. Elle a également accueilli, dans le cadre du PPP, les premiers exercices militaires organisés dans le Caucase du Sud, les 11-23 juin 2001. Un contingent géorgien a en outre pris part, en 2004, à la FIAS, en Afghanistan.

<sup>11</sup> L'Arménie fait partie du PPP depuis le 5 octobre 1994 et a conclu un IPAP avec l'OTAN le 16 décembre 2005.

<sup>12</sup> L'Azerbaïdjan a intégré le PPP le 4 mai 1994 et a conclu un IPAP avec l'OTAN le 19 mai 2005.

<sup>13</sup> Cf. en particulier le Forum de l'OTAN organisé sur ce thème à Prague les 22-24 février 2006. S'agissant des perspectives régionales, le programme du Forum portait notamment sur le Caucase, « NATO Forum on energy security », *NATO Newsletter*, Vol. LXXIII, n° 1, 2006.

<sup>14</sup> Déclaration du président de Géorgie Edouard Chevardnadze au sommet du CPEA », *NATO Speeches*, Prague, 22 nov. 2002. Quelques mois plus tôt, le 13 septembre 2002, le Parlement géorgien avait voté une résolution appelant à l'adhésion de la Géorgie à l'Alliance. Dans cet objectif, le Conseil de sécurité nationale avait adopté, le

Mikheil Saakachvili a donné une nouvelle impulsion à cette orientation de la politique étrangère géorgienne, présentée comme une des priorités de son mandat. Cette priorité a été réaffirmée dans le Concept de sécurité nationale de la Géorgie, approuvé le 8 juillet 2005, ainsi que dans la Stratégie de politique étrangère 2006-2009 du pays. A l'occasion du deuxième anniversaire de la Révolution des roses, le Président géorgien a alors exprimé le souhait que cet objectif soit atteint avant la fin de l'année en 2008<sup>15</sup>. Il a établi, dans cette perspective, un « dialogue intensifié » avec l'Alliance atlantique en septembre 2006. Le jour de l'élection présidentielle anticipée le 5 janvier 2008, il a également organisé un référendum concernant la perspective d'intégration au Pacte de Washington : 77 % des Géorgiens se sont prononcés en faveur de l'adhésion de la Géorgie à l'OTAN. Quant aux Etats de l'Alliance, ils ont officiellement souscrit – lors du Sommet de Bucarest tenu en avril 2008 – à l'idée que la Géorgie devienne membre de l'Organisation. L'évolution du conflit russo-géorgien peut, à cet égard, être interprétée comme un signal donné par la Russie quant aux limites à ne pas franchir dans l'élargissement de l'OTAN aux Etats qui relèvent de son « étranger proche »<sup>16</sup>.

#### LA CROISSANCE DES TENSIONS ENTRE LA GEORGIE ET L'OSSETIE DU SUD

Au-delà de ces évolutions géopolitiques, le signal du Kremlin a été donné dans un contexte local qui ne peut être occulté. En vertu des accords signés avec la Géorgie entre 1992 et 1994, la Russie était présente en Ossétie du Sud et en Abkhazie en sa qualité de garante du maintien de la paix et de médiateur dans le règlement politique de ces différends. Hérités de la période soviétique, ces deux conflits<sup>17</sup> se sont soldés par la victoire militaire des minorités abkhaze et ossète, soutenues par la Russie, contraignant la Géorgie à des accords de cessez-le-feu conciliés par Moscou. Depuis l'accord signé le 24 juin 1992, des unités russes stationnaient en Ossétie du Sud, dans le cadre d'une force tripartite de maintien de la paix, également composée d'unités géorgiennes et ossètes<sup>18</sup>. En Abkhazie, l'accord conclu le 14 mai 1994 s'est également traduit par le déploiement de troupes militaires russes dans la zone, agissant en tant que force de maintien de la paix de la CEI<sup>19</sup>. La Russie participait en outre aux négociations menées afin de résoudre ces différends. Une Commission mixte de contrôle a été mise en place dans cette perspective pour l'Ossétie du Sud. En ce qui concerne l'Abkhazie, la médiation s'est inscrite dans le cadre du Processus de paix de Genève, présidé par les Nations Unies, facilité par la Russie et comprenant des observateurs de l'OSCE. Aucun de ces processus de médiation n'a cependant abouti à la signature d'un accord de paix.

---

16 mai 2003, le Programme d'Etat pour l'intégration euro-atlantique de la Géorgie ». Cf. Svante CORNELL / Roger MCDERMOTT / William O'MALLEY *et al.*, *Regional Security in the South Caucasus : the Role of NATO*, Central Asia-Caucasus Institute, Washington, 2004, pp. 73-74.

<sup>15</sup> « L'OTAN encourage la Géorgie à adhérer mais ne donne pas de calendrier », *AFP*, 28 nov. 2005.

<sup>16</sup> A cet égard, le ministre russe des Affaires étrangères, Serguei Lavrov, avait présenté « l'infiltration de Washington dans l'espace post-soviétique » comme « un changement géopolitique négatif majeur » pour la Russie : cf. l'entretien publié dans *Izvestia*, 31 mars 2008.

<sup>17</sup> Pour une publication récente à ce sujet, cf. Christopher ZÜRCHER, *The Post-Soviet Wars : Rebellion, Ethnic Conflict, and Nationhood in the Caucasus*, New York University Press, New York, 2007, 289 p.

<sup>18</sup> Chaque unité devait, en vertu des accords, comporter au maximum 500 hommes.

<sup>19</sup> Devant reposer sur un nombre maximal de 3 000 hommes. Cet accord est supervisé par la Mission d'observation des Nations Unies (MONUG), composée d'approximativement 120 hommes.

Depuis la conclusion des accords de cessez-le-feu en Ossétie du Sud et en Abkhazie, des Etats de fait ont été créés dans chacune des régions – échappant à tout contrôle de la Géorgie. L'Abkhazie, qui couvre un territoire de 8 700 km<sup>2</sup> et comprend une population d'approximativement 200 000 habitants<sup>20</sup>, s'est ainsi dotée, dès le 26 novembre 1994, d'une Constitution. Elle est dirigée par un Président démocratiquement élu depuis 1999<sup>21</sup>. Au cours d'un référendum tenu le 3 octobre 1999, 97 % des Abkhazes ont alors confirmé leur volonté d'indépendance vis-à-vis de la Géorgie. Quant à l'Ossétie du Sud, d'une superficie de 3 700 km<sup>2</sup>, elle est peuplée de près de 70 000 habitants et régie par une Constitution élaborée en novembre 1993 puis amendée en avril 2001<sup>22</sup>. Lors d'un référendum en date du 12 novembre 2006, 99 % des Ossètes ont réaffirmé leur souhait de préserver leur indépendance. Les autorités abkhazes et ossètes ont ainsi réclamé, sur la base du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et en vertu de l'effectivité de leur gouvernement, une reconnaissance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud en tant qu'Etat indépendant<sup>23</sup>.

Constatant le soutien apporté par la Russie à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud, la Géorgie a vivement contesté le rôle joué par le Kremlin dans ces conflits. Depuis le début des années 2000, les autorités russes ont fourni des passeports aux résidents des deux régions qui, en l'absence de toute reconnaissance internationale, étaient dans l'impossibilité de voyager – notamment pour trouver un emploi – ; une partie des habitants sont ainsi devenus, de fait, des citoyens russes. La monnaie d'échange dans les deux zones est le rouble et un certain nombre d'officiels locaux ont été identifiés comme venant de Russie. Considérant que Moscou encourageait ainsi l'indépendance des Abkhazes et des Ossètes, la Géorgie a cherché à réduire la présence de la Russie dans les zones de conflit. Le 17 juillet 2006, le Parlement géorgien a demandé la suspension des opérations russes de maintien de la paix en Abkhazie et en Ossétie du Sud<sup>24</sup>. Tbilissi a même imputé l'existence de ces Etats de fait aux « *forces impériales russes* » – accusées de vouloir annexer une partie du territoire géorgien. Mikheil Saakachvili a en effet déclaré : les conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud « *ne sont pas des conflits ethniques ; ce sont des conflits politiques qui nous sont imposés. Ils sont liés à une tentative des forces post-soviétiques, les résidus de la vieille mentalité impériale soviétique, de s'emparer d'au moins une partie d'un territoire voisin* »<sup>25</sup>. Il poursuivait en ces termes : « *toutefois, nous ne nous résignerons jamais à ce que nos territoires soient ainsi annexés [...] Nous sommes soutenus en ce sens par les importants partenaires de la Géorgie* »<sup>26</sup>.

Face à la pérennisation des conflits, le Président géorgien s'est engagé – dès 2004 – à restaurer l'intégrité territoriale de la Géorgie, créant l'inquiétude des autorités en Ossétie du Sud et en Abkhazie. Plus généralement, sa politique des nationalités a d'ailleurs été perçue,

<sup>20</sup> Il s'agit-là du chiffre le plus communément admis, même si les autorités locales font valoir, sur la base d'un recensement réalisé en 2003, une population de plus 300 000 habitants.

<sup>21</sup> Les élections présidentielles organisées en Abkhazie ont porté au pouvoir Vladislav Ardzinba en 1999, puis Sergueï Bagapsh en 2004-2005.

<sup>22</sup> Réélu en novembre 2006, le président ossète Edouard Kokoity avait succédé à Loudvig Chiribov en décembre 2001.

<sup>23</sup> Il en est de même, en Azerbaïdjan voisin, des dirigeants de la république auto-proclamée du Haut-Karabagh, qui ont proclamé leur indépendance et créé un Etat de fait depuis la signature d'un accord de cessez-le-feu le 12 mai 1994.

<sup>24</sup> Resolution of the Georgian Parliament on Peacekeeping Forces Stationed in the Conflict Zones, disponible sur le site Internet Civil.ge, 18 juil. 2006.

<sup>25</sup> « Mikhaïl Saakachvili – There are no ethnic conflicts in Georgia », *Regnum*, 17 juil. 2006.

<sup>26</sup> *Id.*

dans les faits, comme discriminatoire par les minorités<sup>27</sup>. La restauration de la souveraineté géorgienne sur l'ensemble du territoire a été un des objectifs majeurs du gouvernement. En 2005, Mikheil Saakachvili rappelait ainsi : « *la principale tâche de l'Etat géorgien est de rétablir son intégrité territoriale et son unité. Il s'agit là du but de ma vie* »<sup>28</sup>. Plus récemment, célébrant la journée de l'indépendance de la Géorgie le 26 mai 2008, il a maintenu cette position « *en dépit des combats, des pressions et des ruses [...] La Géorgie recouvrera ses territoires par tous les moyens* »<sup>29</sup>. Au-delà des initiatives diplomatiques entreprises par Tbilissi en vue de proposer divers plans de paix, cet objectif s'est traduit par une forte augmentation du budget militaire géorgien. Estimées approximativement à 58 millions de dollars en 2003, les dépenses consacrées à la consolidation des forces armées en Géorgie ont été évaluées à un peu moins de 600 millions de dollars en 2007<sup>30</sup>.

Depuis plusieurs années déjà, une croissance des tensions et une reprise des opérations militaires ont été constatées dans les deux zones de conflit. Après avoir démantelé des groupes paramilitaires géorgiens actifs aux environs de l'Abkhazie, le gouvernement géorgien s'est attaché à lutter contre les trafics en Ossétie du Sud. Au mois de mai 2004, les forces de police géorgiennes ont ainsi fermé le marché d'Ergneti, principal lieu de transit de la contrebande entre la Géorgie et la Russie<sup>31</sup>. Le déploiement de troupes géorgiennes du ministère de l'Intérieur, provoquant une réaction de la Russie, a abouti à une reprise des hostilités et une remilitarisation de la zone en juillet-août 2004. En mars-avril 2008, des avions militaires géorgiens survolant le territoire aérien abkhaze, en violation de l'accord de 1994, ont en outre été abattus par les forces armées russes<sup>32</sup>. Engagée le 7 août 2008 en Ossétie du Sud, l'opération militaire de la Géorgie s'inscrit donc dans la volonté affichée de Mikheil Saakachvili de rétablir l'intégrité territoriale de l'Etat géorgien. La riposte militaire de la Russie apparaît, pour sa part, comme un message de fermeté adressé à tous ceux qui tenteraient de modifier le *statu quo* militaire et politique dans les Etats de fait du Caucase du Sud<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Pour une réflexion plus générale sur la politique des nationalités en Géorgie, cf. Laurence Broers, « Filling the void : ethnic politics and nationalities policy in post-conflict Georgia », *Nationalities Papers*, Vol. XXXVI, n° 2, mai 2008, pp. 275-304.

<sup>28</sup> Présidence de Géorgie, « President Saakashvili introduces Bezhaushvili as foreign minister », Discours, 20 oct. 2005.

<sup>29</sup> Présidence de Géorgie, « The Commander-in-Chief, the President of Georgia received parade dedicated to the Independence Day of Georgia », 26 mai 2008. A divers égards, le règlement des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud a d'ailleurs été lié à l'intégration à l'OTAN. Quelques jours avant le Sommet de Bucarest, Mikheil Saakachvili signalait être « *prêt à régler les conflits pacifiquement et démocratiquement* », mais avoir besoin pour cela « *du soutien international* » : cf. Présidence de Géorgie, « The President of Georgia Mikheil Saakashvili delivered a speech at the Atlantic Council », Communiqué de presse, 20 mars 2008. Dans un message adressé à Vladimir Poutine, les dirigeants abkhaze et ossète ont quant à eux fait part de leur inquiétude quant au fait que « *l'entrée de la Géorgie dans l'Alliance atlantique permett[e] à Tbilissi de dicter sa volonté à Tskhinvali* » et « *de ne pas résister à la tentation d'utiliser la puissance de l'OTAN pour régler les problèmes avec l'Abkhazie* » : Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, « On the reply of president of the Russia Vladimir Putin to the messages of president of Abkhazia Sergey Bagapsh and president of South Ossetia Eduard Kokoity », Communiqué de presse, 3avr. 2008.

<sup>30</sup> Chiffre extraits du *SIPRI Military Expenditure Database – Georgia*. Cette évolution a été officiellement motivée par les objectifs de modernisation des forces armées visant à atteindre les standards de l'OTAN.

<sup>31</sup> Les produits concernés par le trafic sont essentiellement l'essence, l'alcool, la farine, les voitures volées, la drogue, *Le Monde*, 20 août 2004.

<sup>32</sup> UNOMIG *Report on the Incident of 20 April*, 26 May 2008 ; *Report of the Secretary-General on the situation in Abkhazia, Georgia*, 23 juil. 2008, S/2008/480.

<sup>33</sup> L'Azerbaïdjan voisin, lui même confronté à l'existence – au sein de ses frontières – de la république auto-proclamée du Haut-Karabagh – semble avoir mesuré l'importance de ce *statu quo* au regard de la Russie. En dépit d'une croissance des budgets militaires et d'une rhétorique de guerre manifeste à Bakou, le président Ilham Aliev s'est bien gardé de s'aventurer dans une opération militaire de grande envergure dans le Haut-Karabagh.

## DISCOURS ET REALITE : L'ASYMETRIE DES RAPPORTS DE FORCE ENTRE MOSCOU ET DE WASHINGTON

Si chacune des parties aux conflits dans le Caucase du Sud se perçoit comme « *otage géopolitique* » de la rivalité russo-américaine<sup>34</sup>, cette rivalité ne traduit toutefois pas un équilibre des rapports de force et d'intérêts tel que le laisse entendre toute référence à la Guerre froide. Certes, les Etats-Unis et l'OTAN ont apporté leur soutien à la Géorgie, à son intégrité territoriale tout comme à son indépendance à l'égard de la Russie. Ils en ont même fait un élément central du corridor énergétique dans le Caucase du Sud, source de diversification des voies d'approvisionnements de l'Occident en hydrocarbures. Cependant, ce soutien a été marginal par rapport à l'importance que Washington a accordée à d'autres théâtres stratégiques – comme au Moyen-Orient ou en Asie centrale. Il a également été sans commune mesure avec l'aide fournie par le Kremlin aux Abkhazes et aux Ossètes, ainsi qu'avec le durcissement plus général de la politique russe à l'égard de la Géorgie. Forte d'une puissance économique retrouvée – notamment grâce à l'exploitation de ses ressources de gaz et de pétrole –, la Russie n'a pas manqué de rappeler la « *priorité* » que constitue, pour elle, la zone relevant de la CEI<sup>35</sup>.

Légitimée dans sa position par le précédent du Kosovo, la Russie a pris – tout au long de l'année 2008 – une série de décisions concrétisant son soutien en faveur de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Le 6 mars 2008, elle a annoncé que, « *en raison d'un changement de circonstances* », elle ne se considérait plus liée par la politique des sanctions adoptée le 19 janvier 1996 dans le cadre de la CEI à l'encontre de l'Abkhazie<sup>36</sup>. La mesure a été présentée comme une réponse aux évolutions politiques locales ainsi qu'aux besoins économiques, sociaux et humanitaires de la population abkhaze. Dans la continuité de cette décision, Vladimir Poutine a signé, le 16 avril 2008, un décret légalisant les liens du gouvernement russe avec les autorités abkhazes et ossètes. En vertu de ce décret, le Président russe a ordonné à son gouvernement d'« *interagir avec les instances politiques en place en Abkhazie et en Ossétie du Sud* »<sup>37</sup> en vue d'organiser la coopération. Il s'agissait toujours, pour le Kremlin, de défendre les intérêts des populations locales, y compris des citoyens russes. En matière militaire, le ministère russe de la Défense a enfin annoncé, le 29 avril 2008, accroître le nombre de troupes de maintien de la paix stationnant en Abkhazie, afin de faire face aux tensions croissantes avec la Géorgie. L'objectif consistait, selon Moscou, à « *réduire toute probabilité d'une nouvelle effusion de sang en Transcaucasie* »<sup>38</sup>. Ces engagements ont été consacrés par un acte politique le 26 août 2008. Après avoir constaté l'« *agression géorgienne* » et « *la volonté librement exprimée des peuples ossète et abkhaze* », le président D. Medvedev a déclaré reconnaître comme « *Etats indépendants* » les républiques d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie.

<sup>34</sup> *Abkhazia Today*, International Crisis Group Report, n° 176, 15 sept. 2006, p. 7.

<sup>35</sup> La CEI est présentée comme une « *zone prioritaire* » dans le Concept de politique étrangère de la Fédération de Russie, tant dans la version du 28 juin 2008 que dans celle adoptée huit ans plus tôt.

<sup>36</sup> Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, « *Russian Federation withdraws from regime of restrictions established in 1996 for Abkhazia* », Communiqué de presse, 6 mars 2008.

<sup>37</sup> Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, « *The Russian President's instructions to the Russian Federation government with regard to Abkhazia and South Ossetia* », Communiqué de presse, 16 avr. 2008.

<sup>38</sup> Ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie, « *Measures to strengthen the collective CIS peace keeping force in the Georgian-Abkhaz zone of conflict* », Communiqué de presse, 29 avr. 2008. Le nombre de troupes aurait été porté de 1 900 à 2 400, s'approchant de la limite maximale des 3 000 hommes définie dans les accords internationaux.

Au-delà des leviers d'influence que constituent l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, Moscou dispose de nombreux moyens de pressions face à Tbilissi. Principal partenaire économique de la Géorgie, la Russie a causé d'importants dommages chez son voisin en imposant diverses restrictions à l'importation de produits agricoles géorgiens – principales ressources du pays. En décembre 2005, le ministère russe de l'Agriculture – avançant des arguments d'ordre sanitaire – a temporairement interdit l'importation d'agrumes en provenance de la Géorgie. Quelques mois plus tard, en mars 2006, l'interdiction a frappé les vins géorgiens, puis l'eau minérale géorgienne au mois de mai de la même année – déclarés non conformes aux normes russes. La dépendance de la Géorgie à l'égard de la Russie a, de surcroît, été manifeste dans le secteur de l'énergie. Dans ce domaine, la Russie demeure la principale source d'approvisionnement en gaz de la Géorgie. A ce titre, l'augmentation des prix du gaz décidée par Gazprom en vue d'harmoniser ses tarifs avec ceux des marchés mondiaux a représenté une lourde charge financière pour la Géorgie. Défini à 61 dollars pour 1 000 m<sup>3</sup> en 2005, le prix a été fixé à 110 dollars en 2006 et, en 2007, la possibilité d'une nouvelle hausse à 230 dollars a, de fait, été perçue à Tbilissi non comme une décision commerciale mais comme « *un ultimatum politique* »<sup>39</sup>.

Encourageant l'indépendance des républiques post-soviétiques depuis la dislocation de l'URSS, les Etats-Unis ont apporté leur soutien à la Géorgie dès 1992. Adopté le 24 octobre 1992, le *Freedom Support Act* a ainsi permis le financement d'une série de projets visant à promouvoir la démocratie et l'économie de marché dans ces pays. En matière énergétique, l'administration américaine a favorisé le transit par la Géorgie des pipelines BTC et BTE, reliant le pays à l'Azerbaïdjan et lui permettant ainsi de diversifier ses sources d'approvisionnements. Depuis l'arrivée de Mikheil Saakachvili au pouvoir, le montant de l'assistance globale fournie par l'administration américaine au gouvernement géorgien s'est inscrit dans une fourchette variant entre 140 et 170 millions de dollars par an. Parmi les différents volets de la coopération, la sécurité et la stabilité régionale ont bénéficié des fonds les plus importants : celles-là ont mobilisé 75 millions de dollars en 2003, contre un peu moins de 45 millions en 2003<sup>40</sup>. Les États-Unis ont ainsi joué un rôle important dans la formation des garde-frontières de la Géorgie à travers le *Georgia Border Security and Law Enforcement* (GBSLE). Ils ont, de même, permis à la Géorgie d'accroître ses capacités à lutter contre l'insurrection et le terrorisme, ainsi qu'à améliorer l'interopérabilité de ses troupes avec celles de l'OTAN. Ce champs de la coopération a notamment été couvert par le Georgian Train and Equip Program (GTEP), lancé en mai 2002 pour une durée de deux ans et prolongé par le Sustainment and Stability Operations Program (SSOP) en 2005. Favorisés par les attentats du 11 septembre 2001, certains programmes du Département américain de la Défense ont, de fait, sensiblement contribué à la consolidation des forces de sécurité géorgiennes<sup>41</sup>.

A la vigueur des opérations militaires, des décisions politiques et des mesures économiques de la Russie, les Etats-Unis ont donc opposé un discours de fermeté à l'égard de Moscou et de solidarité à l'attention de Tbilissi. Le 11 août 2008, George W. Bush a

<sup>39</sup> Propos du Premier ministre géorgien, cités in : *Georgia : Sliding Toward Authoritarianism ?*, International Crisis Group Report, n° 189, 19 déc. 2007, p. 8. L'interruption, en janvier 2006, des flux de gaz russe à destination de la Géorgie en raison d'incidents sur le tracé des pipelines en Russie a participé de la même perception.

<sup>40</sup> Département d'Etat américain, « Foreign assistance appropriated operations : Georgia – Fact Sheet », 15 août 2008.

<sup>41</sup> La Géorgie bénéficie en outre d'une aide de 295 millions de dollars sur cinq ans au titre du Millenium Challenge Corporation, en vertu de l'accord signé en ce sens le 12 septembre 2005. Condoleeza Rice a défini cette aide comme l'« *expression vibrante du partenariat entre les Etats-Unis et la Géorgie* » : Département d'Etat américain, *Rice Remarks*, 12 sept. 2005.

considéré comme « *inacceptable* » le fait que « *la Russie a envahi un Etat souverain voisin* »<sup>42</sup>. Deux jours plus tard, la secrétaire d'Etat Condoleeza Rice estimait : « *nous ne sommes pas en 1968, au moment de l'invasion en Tchécoslovaquie, lorsque la Russie pouvait menacer ses voisins, occuper une capitale, renverser un gouvernement [...] Les choses ont changé depuis* »<sup>43</sup>. Au cours de sa visite à Tbilissi le 15 août 2008, elle a martelé soutenir l'indépendance, l'intégrité territoriale et « *le gouvernement démocratiquement élu de Géorgie* ». Au-delà de cet appui politique, l'administration américaine s'est engagée, le 3 septembre 2008, à une aide pluri-annuelle d'un milliard de dollars au profit de la reconstruction et des besoins humanitaires de la Géorgie, dont la moitié sera rendue disponible en 2008<sup>44</sup>. Quant au Département de la Défense, il a été chargé d'une mission humanitaire expédiée dès le 14 août et s'est engagé à « *fournir une réponse* » à la Russie en coopération avec les Alliés : « *les Etats-Unis ne sacrifieront pas les petites nations sur l'autel de la politique des grandes puissances* »<sup>45</sup>.

Toutefois, tout en soutenant la Géorgie, les Etats-Unis et l'OTAN ont pris un certain nombre de précautions à l'égard de la Russie. En ce qui concerne les conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud, ils ont adopté une posture relativement prudente, appelant chacune des parties à la retenue. L'administration américaine s'est même déclarée vouloir, dans une certaine mesure, « *respecter les intérêts légitimes de la Russie* »<sup>46</sup>. Le 17 septembre 2008, le Département d'Etat annonçait que la réponse des Etats-Unis à la Russie procèdera d'une « *évaluation sobre des intérêts et de priorités* » de Washington. Il envisageait ainsi une relation avec Moscou qui, « *mêl[ant] la compétition [...] à la coopération* », maintiendrait donc l'équilibre géopolitique fragile établi jusqu'alors<sup>47</sup>. Le lendemain, Condoleeza Rice, rappelant la déclaration russo-américaine adoptée à Sotchi le 6 avril 2008, énumérait les « *intérêts communs* » liant Washington à Moscou (prévention de la prolifération des armes de destruction massive, lutte contre le terrorisme, processus de paix au Moyen-Orient, etc.). Les Etats-Unis « *continueront donc, par nécessité, à coopérer avec la Russie dans les domaines relevant de préoccupations communes* »<sup>48</sup>. Quant à l'Alliance atlantique, si elle a créé un Conseil OTAN-Géorgie le 15 septembre 2008 pour renforcer le dialogue et la coopération avec Tbilissi, sa réaction aux opérations militaires du mois d'août a été plutôt modérée : les membres de l'Alliance ont « *déploré le recours à la force dans le conflit* » et considéré l'action militaire russe comme « *disproportionnée* ». Le secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer a en outre clairement exclu toute hypothèse d'intervention dans les deux zones de conflit : « *l'OTAN ne peut régler cette question militairement [...] Ce n'est ni dans son ambition, ni dans son mandat* »<sup>49</sup>.

\* \*

\*

<sup>42</sup> Maison-Blanche, « President Bush discusses situation in Georgia », Communiqué de presse, 11 août 2008.

<sup>43</sup> Département d'Etat américain, « Recent events in Georgia, Secretary Condoleeza Rice remarks », 13 août 2008.

<sup>44</sup> Maison-Blanche, « Fact Sheet : U.S. support for Georgia », Communiqué de presse, 3 sept. 2008.

<sup>45</sup> Matthew J. BRYZA, « Russia, Georgia, and the return of power politics », Témoignage devant la Commission Helsinki des Etats-Unis, 10 sept. 2008.

<sup>46</sup> *Id.*

<sup>47</sup> William BURNS, Sous-Secrétaire aux Affaires politiques, « Russia's aggression against Georgia : consequences and responses », 17 sept. 2008.

<sup>48</sup> Département d'Etat américain, « Secretary Rice addresses U.S.-Russia relations at the German Marshall Fund », 18 sept. 2008.

<sup>49</sup> « Press point by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer following the meeting of the North Atlantic Council on the situation in Georgia », *NATO Speeches*, 12 août 2008.

La rhétorique employée dans le cadre du conflit russo-géorgien d'août 2008, en référence à la « nouvelle guerre froide », exprime la lutte d'influence que se livrent la Russie et les Etats-Unis dans le Caucase du Sud. Cette rivalité n'est cependant pas nouvelle, puisqu'elle oppose Moscou à Washington depuis la dislocation de l'URSS. Elle ne peut, non plus, ignorer les réalités locales : celles d'un antagonisme croissant entre un pouvoir central géorgien décidé à restaurer son autorité sur l'ensemble du territoire et un Etat de fait ossète déterminé à préserver son indépendance vis-à-vis de Tbilissi. Enfin, cette configuration bipolaire, pertinente au regard des perceptions politiques locales, ne rend pas compte du différentiel d'intérêts et de puissance entre le Kremlin et la Maison-Blanche dans la région. Entre 1992 et 1993, alors que les affrontements militaires en Abkhazie s'aggravaient, le président Edouard Chevardnadze peinait, « *en tant que représentant d'un pays microscopique* »<sup>50</sup>, à attirer l'attention de la communauté internationale quant au développement des conflits armés dans le Caucase. « *Aucune mesure concrète n'a[vait] alors été prise pour résoudre ces conflits* »<sup>51</sup>. Quinze ans plus tard, au lendemain des opérations militaires engagées en Ossétie du Sud le 8 août 2008, les autorités géorgiennes sont aisément parvenues à mobiliser la vigilance des puissances américaine et européennes, ainsi que des organisations internationales telles que l'OTAN et l'UE. Cependant, au-delà des discours, la Géorgie semble avoir faiblement pesé dans l'équilibre plus général des rapports de force et d'intérêts entre la Russie et les Etats-Unis.

---

<sup>50</sup> Intervention d'Edouard Chevardnadze à la 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 2 oct. 1992.

<sup>51</sup> Lettre en date du 11 novembre 1992, adressée au Secrétaire général des Nations Unies par le premier Vice-ministre des Affaires étrangères de Géorgie, T. Japaridze.