

La sécurité géorgienne sous l'angle du modèle centre-périphérie¹

Bruno Coppieters

Résumé : La Géorgie peut être perçue comme un centre censé exercer son autorité sur la totalité de son territoire, mais également comme une périphérie d'Etats plus puissants actifs dans la région du Caucase. Au cours de cet article, le modèle centre-périphérie sera utilisé pour décrire les profonds changements apparus dans les relations internes entre Tbilissi, les différentes entités autonomes et les mouvements sécessionnistes en Géorgie, ainsi qu'entre Tbilissi et les principales puissances étrangères. Ce modèle permettra de défendre la thèse selon laquelle la profonde instabilité en Géorgie peut être comprise comme le résultat de deux tentatives manquées de périphéries de changer leur relation vis-à-vis d'un centre – dans un cas national, dans l'autre international.

La Géorgie est un Etat faible situé dans une région divisée. Depuis sa sécession de l'Union soviétique en avril 1991, la question de la capacité de ce nouvel Etat indépendant à surmonter la menace d'anarchie interne et à s'établir définitivement en tant qu'Etat souverain n'a cessé d'être soulevée les observateurs. Au cours de cet article, j'analyserai les interactions entre les facteurs qui ont influencé les relations de sécurité nationales et régionales de la Géorgie, et en particulier la transition d'Edouard Chevardnadze à Mikheil Saakashvili. Pour cela, j'utiliserai les concepts de « centre » et de « périphérie », considérant la Géorgie tant dans la perspective du centre que de la périphérie². En effet, en tant qu'Etat souverain, la Géorgie est censée

¹ Le présent article est une version raccourcie de mes conclusions présentées dans un livre publié sur la Géorgie : 'Conclusions: Locating Georgian Security', dans Bruno Coppieters et Robert Legvold (ed.), *Statehood and Security. Georgia after the Rose Revolution*, MIT Press, Cambridge/MA, 2005, pp.339-387. Ce livre résulte d'un projet de recherche réalisé par le American Academy of Arts and Sciences, <http://www.amacad.org/> Je tiens à remercier Viacheslav Chirikba, George Hewitt, Magaly Rodriguez, Xiaokun Song, Dmitri Trenin, et les auteurs de ce livre pour leurs commentaires. J'aimerais aussi remercier Céline Francis pour la traduction française de cet article. L'idée d'utiliser le modèle centre-périphérie pour analyser l'environnement sécuritaire national et international de la Géorgie fut présentée au cours des conférences «Armenia: The South Caucasus and Foreign Policy Challenges», Ann Arbor, Michigan, 21-24 octobre 2004, et «Sortir de l'Empire: le cas des Etats sud-caucasiens», Paris, 25-26 novembre 2004.

² A propos de la distinction entre les différentes significations du concept de périphérie, utilisé dans le cadre des relations entre l'Union européenne et la Géorgie durant les premières années de l'indépendance géorgienne en 1991, voir Bruno Coppieters, «Georgia in Europe. The Idea of a Periphery in International Relations», dans Bruno Coppieters, Alexei Zverev, et Dmitri Trenin (eds), *Commonwealth and Independence in Post-Soviet Eurasia*, Londres, Frank Cass, 1998, pp.44-68. Cette approche a été mise à jour dans Michael Emerson, Marius Vahl, Bruno Coppieters, Michel Huysseune, Tamara Kovziridze, Gergana Noutcheva et Nathalie Tocci, «Elements of Comparison and Synthesis», dans Bruno Coppieters et al., «Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, issue 1(2004), <http://www.ecmi.de/jemie>

Bruno Coppieters, « La sécurité géorgienne sous l'angle du modèle centre-périphérie », in : Bruno Coppieters, *Études sur le conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie*, Bruxelles, Département des sciences politiques de la Vrije Universiteit Brussel, 2011, pp.24-48, <http://poli.vub.ac.be/publi>

© 2011. Tous droits réservés. Aucune partie de ce texte ne peut être reproduite ou publiée sans l'autorisation de l'auteur.

exercer son autorité sur la totalité de son territoire. Si l'on part de cette perspective, l'Etat géorgien peut être considéré comme un centre établissant une relation de pouvoir avec des périphéries particulières. Cependant, la Géorgie est également un petit Etat qui est confronté à des Etats plus puissants dans la région. Dans la perspective des relations internationales, la Géorgie peut ainsi être perçue comme une périphérie. Dans chacune de ses relations, le concept de souveraineté, compris comme contrôle par l'Etat d'un territoire spécifique et de sa population ainsi que comme le droit d'exiger un statut égal aux autres Etats dans l'arène internationale, est crucial.

Le modèle centre-périphérie est traditionnellement utilisé pour analyser les divers processus qui naissent de la division des frontières dans l'espace (Gottman, 1980 ; Prevelakis, 2002 ; Grasland). Il provient du domaine de la géométrie, mais il a depuis lors été utilisé de manière métaphorique dans de nombreuses disciplines, incluant la géographie politique (Gottman, 1980, pp.11-25 ; Claval, 1980, pp.63-71 ; Hoffman, 1980, pp.111-133), l'archéologie (Champion, 1995), l'économie politique (Strassoldo, 1980, pp.42-44 ; Wallerstein, 1974) et le fédéralisme comparé. Dans cet article, le schéma centre-périphérie sera d'abord apposé à l'ordre interne géorgien, avant d'être utilisé pour analyser la place de la Géorgie dans l'ordre international. Il constituera l'instrument conceptuel principal afin de décrire les profonds changements qui se sont déroulés dans les relations internes entre Tbilissi et les diverses entités autonomes du pays, ainsi qu'entre Tbilissi et les puissances majeures actives dans la région pendant les trois régimes présidentiels depuis l'indépendance de la Géorgie en 1991 (Gamsakhourdia 1991-1992, Chevardnadze 1992-2003 et Saakashvili 2004-...) Ce modèle défend la thèse selon laquelle la profonde instabilité à laquelle est soumise la Géorgie peut être comprise comme le résultat de deux tentatives manquées de périphéries de changer leurs relations au centre— dans un cas national, et dans l'autre international.

Quatre différentes sortes de relations centre-périphérie peuvent être distinguées. Elles peuvent être situées au niveau interne ou externe et possèdent en commun une dimension spatiale. De plus, toutes reflètent tant au niveau national qu'international la présence d'une asymétrie dans les ressources matérielles et normatives qui implique des relations hiérarchiques et de dépendance entre le centre et la périphérie. Cette domination du centre sur la périphérie est illustrée par des concepts tels que souveraineté et hégémonie.

Dans le premier type de relation centre-périphérie, le terme « périphérie » se réfère à des lignes particulières de *confrontation*, c'est-à-dire à des frontières auxquelles le centre doit se défendre ou à des lignes de faille où le centre doit affronter des menaces extérieures. Dans le deuxième type de relation, les termes de « centre » et de « périphérie » peuvent être utilisés afin de définir le processus d'intégration, ou même d'assimilation progressive de la périphérie par le centre. Dans le troisième type, la « périphérie » fait référence à quelque chose de marginal pour le centre. Le centre maintient dès lors une attitude d'*indifférence* vis-à-vis de la périphérie. Enfin, dans le quatrième type de relation centre-périphérie, la périphérie est une *tête de pont* qui relie une micro-région (au niveau interne) ou une macro-région (au niveau international) à une autre micro ou macro-région.

La présence d'une inégalité dans les ressources matérielles et normatives entre le centre et la périphérie est commune à chacun de ces types de relations centre-périphérie. Quand la périphérie se réfère aux frontières, en particulier aux lignes de conflit ou aux lignes de faille le long desquelles le centre affronte des menaces externes, le sens de périphérie implique une relation d'asymétrie et d'hiérarchie vis-à-vis du centre. C'est également le cas lorsque ces deux termes sont utilisés pour définir des processus d'intégration ou

d'assimilation, ou lorsque la périphérie fait fonction de tête de pont pour le centre. Enfin, l'indifférence du centre est une autre expression d'une relation asymétrique et hiérarchique entre le centre et la périphérie : il se peut que la périphérie ait une importance marginale pour le centre, mais le contraire reste rare.

Cette relation asymétrique et hiérarchique entre les deux pôles peut également exprimer davantage que des formes d'inégalités. Le concept de centre est souvent associé à l'éternité, au sacré, au transcendant, tandis que la périphérie est alors associée à la temporalité, au profane, à la réalité matérielle. Dans les conceptions modernes de l'Etat, la souveraineté est située au centre, et l'autorité de l'Etat est imposée à l'entièreté du territoire placé sous sa juridiction. Les frontières indiquent les limites du pouvoir du centre, mais servent aussi d'indicateur concernant des formes d'interférences illégales dans les affaires internes de l'Etat. Elles donnent une signification «sacrée» au principe d'intégrité territoriale.

Comme dans tous les idéal-types, ces différentes relations centre-périphérie ne reflètent pas des réalités empiriques, mais accentuent, exagèrent ou idéalisent des traits empiriques particuliers dans le but de développer une meilleure compréhension de la réalité sociale. Au demeurant, les diverses relations décrites ci-dessus ne s'excluent pas. Les différentes caractéristiques peuvent très bien se mélanger dans les relations internes ou internationales. Si le centre, en tant que siège de l'autorité et du pouvoir, génère des valeurs et des normes qui sont assimilées par la périphérie, la relation centre-périphérie est définie en tant qu'intégration. Mais si la périphérie, cherchant une alternative à une assimilation qu'elle subit, formule ses griefs et mène des actions de protestation, elle entre alors dans une relation de confrontation avec le centre.

Comme tous ces types de relations centre-périphérie sont asymétriques et hiérarchiques, la transformation des relations entre les pôles est affectée par les changements dans chacun des pôles, mais plus par des changements dans le centre que par des changements de même grandeur dans la périphérie. Le modèle centre-périphérie suppose en outre que la transformation des relations entre les pôles affectera davantage la périphérie que le centre.

L'identité du centre est largement définie à la périphérie, tandis que la périphérie est définie par sa relation au centre. Le centre est le nucleus qui se constitue lui-même au travers de la reproduction de l'un ou l'autre des types de relations mentionnées ci-dessus, que ce soit par l'assimilation de sa périphérie, par le maintien de ses frontières ou par l'utilisation de sa périphérie en tant que tête de pont vers d'autres zones (Strassoldo, 1980, pp. 27–61). Mais les périphéries sont également des créatrices de leurs propres identités, que ce soit au travers de la reproduction de leurs relations de dépendance au centre, donc au travers de l'intégration, ou en résistant à l'intégration, via la confrontation.

La reproduction des relations centre-périphérie ne doit néanmoins pas être comprise comme statique. Des renversements de polarité ne peuvent être exclus. Dans certaines circonstances, une périphérie peut progressivement développer un rôle innovant et acquérir une place plus importante dans le système global, modifiant ses structures et allant jusqu'à acquérir une certaine centralité. Un tel renversement de polarité peut être la conséquence d'une transformation radicale dans les relations entre le centre et la périphérie qui renforcera cette dernière jusqu'à la transformer en centre dominant. L'émergence d'une ancienne périphérie en nouveau centre peut ainsi apparaître lors de la disparition d'un centre impérial. Mais une transformation plus progressive de la dépendance vers l'interdépendance peut également être concevable si les deux pôles acquièrent des fonctions relativement équivalentes. De tels exemples de changement de domination du centre vers la périphérie sont nombreux dans l'histoire, allant de l'ascendance d'anciennes périphéries sur les empires

chinois, macédonien ou romain, jusqu'à l'émergence des anciennes colonies britanniques en Amérique du Nord comme pôle dominant dans le système mondial actuel (Lattimore, 1980, pp.295-215 ; Gottman, 1980, pp.217-224).

Les individus composant l'élite politique peuvent également jouer un rôle clé dans ces relations spatiales. Lorsque les périphéries font fonction de tête de pont entre différents centres, des élites de ces périphéries peuvent, sous certaines circonstances favorisant la coopération régionale, jouer un rôle intégrateur. Raimondo Strassoldo indique ainsi que des individus «marginiaux» tels que Robert Schuman ou Konrad Adenauer, provenant de régions périphériques tels que l'Alsace-Lorraine ou le Rheingebiet, jouèrent un rôle crucial dans l'intégration de la France et de l'Allemagne dans le cadre européen. A l'opposé, des leaders politiques de la périphérie peuvent également accentuer leur loyauté inconditionnelle vis-à-vis du centre, comme ce fut le cas avec Napoléon (Corse) ou avec Staline (Géorgie) (Strassoldo, 1980, p.50).

Le modèle centre-périphérie est un modèle spatial, et les relations spatiales deviennent cruciales dans des conflits sécessionnistes lorsque des mouvements nationaux tentent d'extraire des territoires particuliers et leurs populations de l'autorité d'un gouvernement. Dans ce cas de figure, les périphéries protestent alors vis-à-vis de leur statut d'infériorité. Elles ne cherchent cependant pas nécessairement une séparation absolue vis-à-vis du centre : des formes partielles de retrait peuvent être préférées. Les périphéries peuvent ainsi s'efforcer de diminuer leur dépendance au centre en cherchant à obtenir une autogestion via diverses formes d'autonomie ou en établissant des relations fédérales. L'incorporation dans le centre au travers d'un partage des fonctions majeures de prises de décision (création d'une fédération) ou la création d'un Etat souverain internationalement reconnu sur un pied d'égalité avec le centre (au travers, par exemple, d'une confédération) constituent d'autres moyens destinés à diminuer les relations de dépendance entre le centre et la périphérie.

Le changement de statut de la périphérie à la suite d'un conflit sécessionniste, que ce soit au travers de la création d'Etats de facto – dont la définition juridique inclut le contrôle d'un territoire délimité³ – ou de la redéfinition des frontières internationales – qui prend place lorsque les mouvements sécessionnistes ont obtenu une reconnaissance internationale – peut avoir des conséquences tant au sein des relations internes entre les majorités et les minorités dans l'Etat que dans l'équilibre des forces régionales (Prevelakis, 2002). Cette situation peut mener soit à un déplacement des relations de dépendance d'un centre vers un autre, soit à un réalignement des relations de dépendance en créant une multiplicité de centres dans un réseau devenu davantage pluraliste.

L'application du modèle

Diverses relations entre les institutions étatiques caractérisent l'ordre centre-périphérie de la Géorgie. Pour chacune de ces relations, les autorités opèrent dans certaines limites situées

³ Selon l'article 1 de la Convention de Montevideo de 1933, l'Etat comme une personne de droit international qui doit remplir les conditions suivantes : (a) une population permanente; (b) un territoire défini; (c) un gouvernement et (d) la capacité d'entrer en relation avec les autres Etats. Cf. The Avalon Project at Yale Law School, Documents in Law, History and Diplomacy, 20th Century Documents, Convention on Rights and Duties of States (inter-American); December 26, 1933, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm#art1> (texte en anglais). Voir aussi Scott Pegg, *International Society and the De Facto State*, Aldershot, UK, Ashgate, 1998 et Dov Lynch, *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2004.

dans l'espace. Tout d'abord, il est possible de distinguer les relations d'Etat à Etat, dans lesquelles le gouvernement géorgien représente un Etat internationalement reconnu et où les autorités d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie constituent des Etats de facto. Une deuxième sorte de relations, de type fédérales, existent entre Tbilissi et la République autonome d'Adjarie et sont prévues par la Constitution géorgienne actuelle⁴. Une troisième relation est illustrée par le processus de régionalisation en Géorgie. Ces « régions », créées sous le régime Chevardnadze et dotées de gouverneurs représentant l'autorité présidentielle au niveau local, n'ont cependant jamais reçu de statut constitutionnel approprié. La problématique de l'autonomie au niveau régional est donc restée à l'agenda après la révolution de la rose⁵. Enfin, une quatrième relation concerne la proportion élevée de minorités nationales que possèdent certaines régions: les Azéris dans la région du sud de Kvemo Kartlie bordant l'Azerbaïdjan ; les Arméniens dans la région de Samtskhe-Javakhetie, et en particulier autour et dans la ville d'Akhalkalaki ; et les Kistes, de la même origine que les Tchétchènes, présents dans la vallée du Pankisi. L'intégration politique et économique de ces populations minoritaires dans la structure étatique géorgienne reste faible, et les demandes d'autonomie politique parmi certaines de ces minorités concentrées sur un territoire particulier pourraient mener à une plus grande fragmentation de l'Etat géorgien. Dans toutes ces relations, la problématique sécuritaire possède une dimension spatiale évidente: les territoires d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud constituent quasiment 15% du territoire géorgien, tandis que les minorités représentent 16.3% de la population dans le reste de la Géorgie (Nodia, 2005, pp.39-61).

Un schéma conceptuel centre-périphérie similaire peut être apposé à l'ordre international dans le Caucase, et en particulier aux politiques de sécurité « périphériques » que la Géorgie, au travers de sa succession de présidents, a développé vis-à-vis de Moscou, de Washington et de Bruxelles. Une dimension spatiale s'applique également ici. La Géorgie est conçue comme un centre en relation à diverses périphéries, ainsi que comme une périphérie par rapport à différents centres internationaux. Cette double application du modèle centre-périphérie donne un aperçu des liens réciproques qui existent entre les menaces sécuritaires nationales et internationales sous chacun des trois régimes présidentiels géorgiens⁶.

Au cours de cet article, deux hypothèses sous-entendues par le modèle centre-périphérie seront testées dans le cas géorgien. Selon la première hypothèse les changements entre le centre et les périphéries au niveau national et international ont été induits par les

⁴ Une loi sur le statut de l'Adjarie fut adoptée le 7 juillet 2004. Elle attribue une autonomie nominale à la région, mais confirme formellement son autorité en tant que république autonome. À propos des politiques géorgiennes vis-à-vis de l'Adjarie, voir International Crisis Group, « Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia? », *Europe Briefing*, 18 août 2004, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2907&l=1>. Sur le statut constitutionnel de l'Adjarie, voir le *Rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)*, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Respect des obligations et engagements de la Géorgie, Doc. 10383, 21 décembre 2004, en particulier les pages 3, 10-11, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/WorkingDocs/doc04/FDOC10383.htm> En 2002, selon les statistiques officielles, l'Adjarie avait une population de 376,016 habitants.

⁵ A propos de la problématique de la régionalisation de la Géorgie, voir Bruno Coppieters, Tamara Kovziridze, et Uwe Leonardy, « [Federalization of Foreign Relations: Discussing Alternatives for the Georgian-Abkhaz Conflict](#) », Caspian Studies Program Working Paper no. 2, Cambridge, MA, Caspian Studies Program, Harvard University, octobre 2003, p. 16, http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CSP&ctype=paper&item_id=405.

⁶ Le modèle centre-périphérie est utilisé dans ce cadre pour analyser les menaces de sécurité spatialement localisées. Cela n'exclut pas son application aux menaces sécuritaires posées par la corruption, la criminalisation des structures étatiques, la pauvreté ou les relations militaro-civiles quand celles-ci ont une dimension spatiale. Toutes ces menaces ont par exemple un impact sur les relations entre Tbilissi et les Etats sécessionnistes.

transformations du centre plutôt que par des changements à la périphérie. Deuxièmement, la thèse selon laquelle les changements dans les relations centre-périphérie ont un impact plus profond sur la périphérie que sur le centre sera également testée au niveau national géorgien et international.

Les relations centre-périphérie au niveau national

Les relations centre-périphérie au niveau national en Géorgie englobent diverses dépendances entre Tbilissi et les différentes autonomies territoriales ainsi qu'avec les minorités concentrées sur des territoires spécifiques. Divers types d'interactions ressortent de l'analyse de ces dépendances. Tout d'abord, ces interactions sont marquées par des confrontations entre communautés nationales sur le territoire des périphéries ossètes et abkhazes, menant dans ces deux cas à une guerre de large ampleur avec le centre. Jusqu'en mai 2004, la confrontation caractérisait également la relation entre Tbilissi et l'Adjarie. Si elle a finalement été évitée dans ce cas, elle reste un risque pour d'autres minorités territorialement concentrées. Deuxièmement, ces interactions sont déterminées par l'échec de l'intégration de la périphérie dans les efforts du centre de créer un Etat et une nation. Les autorités du centre ont généralement manqué de volonté politique pour accepter des compromis allant dans le sens d'une résolution des conflits avec la périphérie. De tels compromis sont perçus comme risquant de mener à une perte de légitimité interne ou de susciter d'autres sources d'instabilité dans l'Etat. Troisièmement, l'interaction entre le centre et la périphérie reste largement caractérisée par une certaine indifférence du centre, malgré l'éruption récurrente de crises dues au manque de résolution de la question nationale géorgienne. Cette indifférence est le résultat de l'échec des politiques de confrontation et d'accommodation. Enfin, le potentiel de la périphérie en tant que tête de pont vers d'autres régions et d'autres Etats reste inexploité. Ces quatre types d'interactions entrent en compte dans la création et la transformation des identités nationales de la majorité et des diverses minorités en Géorgie.

Selon le modèle centre-périphérie, les changements dans les interactions entre les pôles découleront davantage des modifications au centre qu'à la périphérie. Cela signifie par exemple que l'accession au pouvoir de Gamsakhourdia, Chevardnadze et Saakashvili a eu un impact plus important sur les relations entre Tbilissi et ses périphéries qu'aurait pu avoir tout changement politique dans la périphérie. Il découle également de cette relation asymétrique et hiérarchique entre les pôles que chaque transformation de la relation entre les pôles aura un effet plus profond sur la périphérie que sur le centre.

Avec l'affaiblissement des institutions soviétiques, les Géorgiens et les Abkhazes ont tenté de remodeler les relations centre-périphérie selon leurs projets nationaux respectifs. Ces projets incompatibles reposaient sur des discours relatifs aux injustices historiques, à l'identité nationale et à la souveraineté étatique. Dans la perspective géorgienne, l'objectif central de l'approche soviétique du fédéralisme et de la création d'entités fédérées en Géorgie était de diviser le pays et de restreindre sa souveraineté. De leur côté, les Abkhazes et les Ossètes, deux nations titulaires d'entités fédérées subordonnées à la République soviétique de Géorgie, avaient décidé de lutter contre ce qu'ils percevaient comme des formes d'oppression et de discrimination. Ils craignaient que l'indépendance de la Géorgie mette fin aux garde-fous imposés au nationalisme géorgien par le centre soviétique. Ce fut nettement plus facile pour ces deux nations minoritaires d'énoncer leurs exigences, de formuler un projet national, de mobiliser des ressources étatiques et de recevoir un soutien externe pour affronter le centre

que pour d'autres groupes minoritaires qui ne possédaient pas d'institutions étatiques autonomes (Nodia, 2005, pp.48-50).

La mobilisation nationaliste prit place tant au centre (parmi les Géorgiens) qu'à la périphérie (parmi les Ossètes et les Abkhazes). Au sein des deux pôles, elle prit la forme d'une série de gestes unilatéraux, tels que des déclarations de souveraineté ou d'indépendance, l'organisation d'élections ou de référendums auxquels l'autre pôle ne pouvait ou ne voulait participer, des changements constitutionnels considérés comme illégitimes par l'autre pôle, l'introduction de nouvelles politiques linguistiques améliorant le statut d'une langue et d'une culture tout en rétrogradant le statut de la seconde, et finalement le recours à la force.

Au cours de ces confrontations entre le centre et la périphérie en Géorgie, l'explosion de la violence peut être analysée comme le résultat de plusieurs facteurs. La déliquescence suivie de l'effondrement du centre soviétique avait permis l'émergence d'unités paramilitaires géorgiennes, créées dans le but de faire face aux conflits ethniques en cours (Darchiashvili, 2005, pp.122-130). Les autorités géorgiennes ont cependant failli à transformer ces sentiments patriotiques des groupes paramilitaires en une loyauté vis-à-vis des institutions étatiques. Cette situation a dès lors fourni un environnement favorable aux «entrepreneurs de la violence» (Zürcher, 2005, pp.104-109), exploitant les conflits ethniques selon leurs propres intérêts. Gamsakhourdia a utilisé ces forces pour consolider son pouvoir et pour mener la guerre en Ossétie du Sud. Mais la faiblesse de l'Etat géorgien l'a rendu incapable de contrôler leurs actions ou même de les empêcher de se tourner finalement contre lui.

Lors de l'indépendance, le projet national géorgien et la mobilisation nationaliste n'ont pas facilité la création de politiques permettant aux périphéries d'agir en tant que tête de pont vis-à-vis d'autres centres. Gamsakhourdia défendait des idées excentriques à propos de l'existence d'une base ethnique et culturelle commune des peuples du Caucase, mais il échoua dans l'élaboration d'initiatives visant à mettre en oeuvre cette intégration régionale (de Waal, 2005, pp.308-309). Ces initiatives auraient dû inclure les périphéries de la Géorgie dans des structures de coopération. Mais les conflits entre le centre et les périphéries ont été à l'encontre d'une telle intégration. La confrontation avec l'Ossétie du Sud empêcha ainsi de renforcer les liens de coopération avec l'Ossétie du Nord. La coopération transfrontalière ne se déroulera in fine qu'au niveau militaire entre les communautés ossètes du nord et du sud. Dans le cas de l'Abkhazie, Gamsakhourdia aida à populariser l'idée que la population abkhaze n'était pas indigène, mais qu'elle avait migré du territoire du Nord Caucase (Coppieters, 2002, pp.91-94).

Chevardnadze

L'expulsion de Gamsakhourdia en janvier 1992 et le retour d'Edouard Chevardnadze en Géorgie quelques mois plus tard eurent des conséquences dramatiques sur les relations entre Tbilissi et la périphérie. Avec l'aide de la Russie, Chevardnadze pu mettre en oeuvre un cessez-le-feu en Ossétie du Sud. Une des raisons principales de son soutien à l'intervention militaire en Abkhazie en août 1992 fut toutefois de démontrer, face à la menace posée par Gamsakhourdia et ses groupes armés mobilisés dans l'ouest de la Géorgie, qu'il était tout aussi apte que son prédécesseur à défendre résolument les intérêts nationaux géorgiens à la périphérie. Des cas de violence intercommunautaires avaient déjà pris place en Abkhazie avant août 1992, mais ils ne s'étaient pas transformés en une guerre civile de large ampleur.

Une telle guerre ne fut imaginable qu'au travers de l'intervention externe du centre (Zürcher, 2005, p.98).

Les groupes armés loyaux à Gamsakhourdia ne furent défaits qu'à la fin de la guerre d'Abkhazie en octobre 1993, grâce au soutien russe. Malgré la perte de larges parties de son territoire, le gouvernement de Chevardnadze réussit à restaurer quelques éléments d'autorité. La fin du « temps des troubles » (Zürcher, 2005, p.83) fut symbolisée par l'introduction d'une nouvelle constitution en 1995 et par le renforcement du monopole du pouvoir du gouvernement. Les organisations paramilitaires furent marginalisées ou réintégrées aux nouvelles forces armées.

Le défi principal du régime de Chevardnadze fut dès lors de réunifier l'état multinational géorgien. L'approche géorgienne vis-à-vis de la réunification du pays est celle d'un modèle fédéral asymétrique, dans lequel l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, de même que l'Adjarie et les autres régions géorgiennes, recevraient divers degrés d'autonomie. Cette approche est cependant inacceptable pour les autorités sécessionnistes. De tels liens fédéraux perpétueraient selon eux la relation de dépendance et de confrontation entre le centre et la périphérie. A l'origine, les autorités abkhazes préféraient une confédération ou un statut « d'état librement associé » à la Géorgie. Chacune de ces deux options aurait permis à l'Abkhazie d'être reconnue comme sujet du droit international doté d'une personnalité juridique internationale, d'une souveraineté et d'un droit unilatéral à la sécession. Cela aurait également changé de manière radicale la nature des relations centre-périphérie avec la Géorgie. Considérant cette position comme étant incompatible avec la préservation de l'intégrité territoriale du pays, Tbilissi avait refusé.

Dans le cas de l'Abkhazie, la confrontation entre le centre et la périphérie est restée prépondérante durant toute la durée du régime de Chevardnadze. En 1999, les autorités abkhazes radicalisèrent leur position, insistant sur l'indépendance ou la libre association avec la Fédération de Russie comme étant les seules options acceptables à leurs yeux. De leur côté, les autorités géorgiennes ne cessèrent de menacer de recourir à la force si les négociations restaient dans l'impasse et fournirent un soutien clandestin aux guérillas géorgiennes opérant en Abkhazie. Partant de l'idée qu'une confrontation pourrait être évitée si des progrès étaient atteints dans le domaine économique, les autorités géorgiennes et abkhazes tentèrent de négocier une coopération économique dès 1997 (Coppeters, Kovziridze, et Leonardy, 2003). Mais l'impasse concernant le statut politique de l'Abkhazie resta un obstacle majeur pour toute forme de coopération.

Durant la période Chevardnadze, l'absence de statut juridique de l'Ossétie du Sud n'arrêta cependant pas le commerce d'un grand nombre de biens, la plupart en contrebande, vers cette entité sécessionniste. Le gouvernement de Chevardnadze préféra tolérer ces activités plutôt que les réprimer, les traitant parfois comme des formes émergentes de coopération entre les Géorgiens et les Ossètes ou comme une preuve de l'absence d'hostilité ethnique entre les populations.

Contrairement à l'Abkhazie ou à l'Ossétie du Sud, les tensions entre Tbilissi et l'ancienne République autonome d'Adjarie ne se transformèrent pas en demandes sécessionnistes ou en un conflit identitaire. Le conflit centre-périphérie était surtout né du refus du président du Conseil suprême adjare, Aslan Abashidze, d'accepter l'autorité formelle de Tbilissi. Dans le domaine fiscal, l'Adjarie avait ainsi empêché Tbilissi de contrôler les postes de douane à la frontière turque et refusé de transférer les revenus des taxes, tandis que dans le domaine sécuritaire, Abashidze avait développé une proche coopération avec les Russes stationnés en Adjarie et avait même commencé à établir une armée locale autonome.

Certains leaders venant de la périphérie peuvent se présenter comme des patriotes liés par une loyauté inconditionnelle à la cause nationale. Ce fut le cas avec le dirigeant adjar Abashidze. Ce dernier n'a jamais défendu un projet national adjar, mais «se plaisait à se décrire comme un champion de l'unité géorgienne», comme le décrit Nodia (Nodia, 2005, p.54). Il avait réussi à devenir une personnalité puissante au niveau national via les élections, en particulier en faussant le nombre d'électeurs potentiels et le taux de participation en Adjarie. Cette manipulation électorale avait donné un nombre significatif de sièges à son parti (le parti du Renouveau) dans le Parlement géorgien.

L'Adjarie avait également établi des relations commerciales étendues avec la Turquie voisine, signé plusieurs accords bilatéraux avec des régions de la Fédération de Russie et développé des liens bilatéraux avec un certain nombre de régions européennes grâce à son statut de membre de l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE)⁷. Elle fut ainsi la première région du Caucase à faire des tentatives sérieuses pour être intégrée dans le réseau paneuropéen de la coopération interrégionale. Mais vu l'absence de formalisation des relations fédérales entre Batoumi et Tbilissi et, par conséquent, le flou concernant les contrôles de douane ou le statut international de la région, l'Adjarie échoua à jouer le rôle de tête de pont vers d'autres pays ou régions.

Il y avait donc suffisamment de raisons pour une confrontation sévère entre le centre et la périphérie adjare, mais Chevardnadze et Abashidze partageaient des intérêts communs qui permirent d'atteindre un accord politique. Le leader adjar donna par exemple son soutien à Chevardnadze durant les élections présidentielles d'avril 2000 en échange de l'attribution du nom « République autonome d'Adjarie » dans la Constitution géorgienne. Les vues de Chevardnadze sur le futur de la fédéralisation de l'Etat représentaient un autre facteur faisant obstacle à la normalisation des relations entre Tbilissi et Batoumi. Dans la perspective de Chevardnadze, la formalisation des liens fédéraux avec Batoumi devait suivre et non précéder la réintégration de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Le manque de détermination de Chevardnadze dans la résolution de ces deux conflits résulta en une politique d'impuissance vis-à-vis du retrait de facto de l'Adjarie de l'autorité centrale. La relative indifférence de Chevardnadze vis-à-vis de ce retrait constituera un des points principaux de controverse pour l'opposition parlementaire géorgienne dans les mobilisations qui conduisirent à la révolution de la rose.

Si la régionalisation a été fortement débattue sous Chevardnadze, sa réforme concrète est restée provisoire et peu concluante. Excepté l'Adjarie et l'Abkhazie, la Géorgie possède 10 régions, chacune étant composée d'un nombre de districts⁸. Le *presidentis rismunebuli* (représentants du président de Géorgie) ou les dits gouverneurs possèdent un large pouvoir exécutif sur les entités inférieures, les districts et les municipalités. Dans la seconde moitié des années 90, le processus de démocratisation et de consolidation de l'Etat ne réussit pas à établir un statut constitutionnel approprié pour les régions ou pour le principe d'autonomie. Les conflits sécessionnistes non résolus constituèrent un des principaux arguments du régime

⁷ Créée en 1985 l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) est un forum chargé de faciliter la coopération entre 250 régions issues de plus de 30 pays européens. En novembre 2004, l'Adjarie et deux régions géorgiennes (Imérétie et Shida Kartlie) étaient membres de l'ARE tandis que deux régions (Gouria et Kakhétie) avaient le statut d'observateurs. Voir <http://www.are-regions-europe.org/>.

⁸ Ces dix régions (excepté l'Adjarie et l'Abkhazie) sont: (1) Imérétie (669,666 habitants), (2) Kvemo Kartlie (497,530), (3) Samégrello et Zemo Svanétie (466,100), (4) Kakhétie (407,182), (5) Shida Kartlie (sans l'Ossétie du Sud, 314,039), (6) Samtskhe-Javakhétie (207,598), (7) Gouria (143,357), (8) Mckheta-Mtianeti (125,443), et (9) Ratcha-Letchkhoumi et Kvemo Svanétie (50,969) (10) Tbilissi (1,081,679). Je remercie Ghia Nodia pour ces données reçues du Département d'état de statistiques de Géorgie.

contre une division claire et démocratique du pouvoir entre le gouvernement central et les autorités régionales. Tbilissi insista sur le fait qu'une telle réforme devait être postposée jusqu'à la restauration de l'intégrité territoriale de la Géorgie. Chevardnadze avait également peur de perdre le contrôle sur les niveaux inférieurs de gouvernement, et particulièrement sur le processus électoral dans lequel ses gouverneurs interféraient régulièrement.

Contrairement à la période de Gamsakhourdia, les minorités ethniques ne reçurent plus le statut menaçant d'«hôtes» sous Chevardnadze. Le régime de Chevardnadze échoua cependant à développer un concept inclusif et civique de la citoyenneté et de la nation géorgiennes. Une partie des élites des communautés minoritaires furent cooptées dans les réseaux de patronage, ce qui perpétua la pratique soviétique de s'assurer la loyauté des élites minoritaires en leur accordant des privilèges.

Saakashvili

Les autorités politiques qui arrivèrent au pouvoir en Géorgie à la suite de la révolution de la rose mirent la lutte contre la corruption, l'intégration de la Géorgie dans la communauté euro-atlantique, la normalisation des relations avec la Russie et la réunification du pays au premier plan de leur agenda politique. Pour ces nouveaux dirigeants, le gouvernement de Chevardnadze n'avait traité ces objectifs que de manière superficielle. Les nouveaux dirigeants voulaient des changements radicaux. Il leur sembla d'abord que les résultats les plus spectaculaires pouvaient être réalisés dans la question de la réunification nationale. Une fois de plus, comme cela avait été le cas avec les deux prédécesseurs de Saakashvili, le progrès prit la forme d'une politique de confrontation. Saakashvili était convaincu que le nouveau régime pourrait établir une rupture claire avec le régime précédent en poursuivant une politique différente vis-à-vis de l'Adjarie, dont le leader s'était fortement opposé à la révolution de la rose. La politique de Saakashvili fut fructueuse et Abashidze fut forcé de quitter le pouvoir en mai 2004.

Chevardnadze avait placé la question abkhaze au premier plan, suivie des problèmes de l'Ossétie du Sud et de l'Adjarie. Saakashvili renversa cet ordre. Après avoir vaincu en Adjarie, le nouveau régime fit face aux autorités d'Ossétie du Sud en combinant une politique de coercition à une main tendue à la population ossète, mais ces initiatives échouèrent (ICG, 2004, pp.11-12). Au niveau militaire, la confrontation mena à une série d'affrontements armés en août 2004, qui feront principalement des victimes du côté géorgien. Saakashvili décida en conséquence de mettre un terme à l'opposition militaire et retira ses troupes de la zone de conflit (Nodia, 2004). Au niveau économique, la fermeture du marché d'Ergneti perturba les activités de plusieurs groupes criminels, mais ne tint pas compte de la problématique de la survie économique de la population locale (Helly, Gogia, 2005, pp.300-301). En définitive, tant la politique de confrontation militaire avec les autorités d'Ossétie du Sud que l'échec de la tentative d'intégrer la population locale se retournèrent finalement contre les Géorgiens.

La situation en Ossétie du Sud a été radicalement affectée par la détérioration de ses relations avec Tbilissi, illustrant plus que jamais le statut de périphérie de cette région sécessionniste. En raison de l'arrêt des relations commerciales avec la Géorgie, l'Ossétie est devenue totalement dépendante d'un autre centre, la Russie. Actuellement Moscou supporte le budget et les infrastructures et paye même les pensions des habitants de l'Ossétie du Sud⁹.

⁹ Entretiens avec des participants d'Ossétie du Sud durant la première réunion d'experts du « Dialogue osséto-géorgien », qui prit place du 15 au 18 mars 2005 à Brdo, Slovénie. Cette réunion fut organisée par Oksana Antonenko de l'International Institute for Strategic Studies.

L'absence d'autorité centrale sur les Etats sécessionnistes a également mené à une perte d'autorité sur les territoires adjacents, comme ce fut le cas pour les territoires situés le long de la ligne de cessez-le-feu entre la Géorgie et l'Abkhazie (Darchiashvili, 2005, p.133). Le nouveau gouvernement tenta cependant de contrôler les groupes de partisans géorgiens qui opéraient en Abkhazie et les poursuivit pour leur implication dans des activités criminelles. Des opérations de police contre de tels groupes en février 2004 permirent ainsi d'améliorer la situation sécuritaire tant en Géorgie qu'en Abkhazie (Antonenko, 2005, p.244).

Malgré l'impatience du régime de Saakashvili vis-à-vis de la problématique de la réunification nationale, ses dirigeants ont réalisé que les mesures unilatérales ne donneraient aucun résultat positif dans le cas abkhaze. Au niveau militaire, des opérations similaires à celles menées en Ossétie du Sud seraient bloquées par les forces de maintien de la paix russes. L'offre de concessions ou d'opportunités économiques aux Abkhazes demanderait un cadre sur lequel les deux parties pourraient se mettre d'accord, ce qui semble actuellement impossible : depuis plus d'une décennie, l'Abkhazie est séparée de la Géorgie, et tous les liens commerciaux significatifs entre la Géorgie et l'Abkhazie ont été rompus.

Ce faible niveau d'interactions sociales, culturelles et économiques entre l'Abkhazie et la Géorgie eut un impact direct sur le processus de création d'un Etat et d'une nation en Abkhazie. Cela explique pourquoi les négociations avec la Géorgie n'ont joué aucun rôle durant le premier tour des élections présidentielles en Abkhazie le 3 octobre 2004 et dans la crise qui s'est ensuite développée. Les deux principaux candidats aux élections n'avaient exprimé aucun désaccord concernant la question de la souveraineté abkhaze ou de la position à adopter vis-à-vis de la Géorgie. Dans ce cas, ce fut la périphérie qui exprima de l'indifférence vis-à-vis du centre, illustrant un changement de base dans la nature des relations et le déplacement de la dépendance de l'Abkhazie vers le centre russe. La Géorgie ne peut prétendre être un centre ayant une autorité sur la périphérie abkhaze qu'en bloquant la reconnaissance internationale de l'Abkhazie et en créant des menaces importantes à sa sécurité. Ayant négocié un accord entre les deux principaux candidats aux élections présidentielles abkhazes de 2004, la Russie reste l'unique force externe à avoir une influence directe dans les affaires de cette entité. Le fait que le candidat préféré de la Russie ne soit pas devenu président illustre cependant les limites du pouvoir russe (Antonenko, 2005, pp.258-268). La relation entre l'Abkhazie et la Russie est asymétrique et hiérarchique, mais ne prend pas la forme d'une totale dépendance.

Sous la présidence de Saakashvili, les nouvelles autorités et l'élite – majoritairement éduquée en Occident – ont discuté de stratégies plus pluralistes et civiques que leurs prédécesseurs, socialisés sous le régime soviétique, afin d'intégrer la périphérie et de créer la nation géorgienne. La contradiction entre des inclinaisons démocratiques d'une part, et des sentiments et des pratiques nationalistes traditionnels très populaires d'autre part n'est pas résolue pour autant (Nodia, 2005, pp.68-69 ; Darchiashvili, 2005, p.120). Les peurs de la nouvelle élite ne diffèrent pas radicalement de celles de leurs prédécesseurs. Elle est toujours confrontée au vieux dilemme suivant: comment transcender l'héritage des pratiques ethnofédéralistes soviétiques avec des formes démocratiques alors qu'un nouveau fédéralisme démocratique risquerait de désintégrer davantage le pays ?

Dès lors, quand les nouvelles autorités dessinent le plan d'un futur système fédéral réunissant la Géorgie, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, elles préfèrent accentuer les caractéristiques de coopération de la structure fédérale mais restent réticentes à décrire les mécanismes constitutionnels qui garantiraient la séparation des pouvoirs. Les autorités géorgiennes préfèrent également ne pas aborder le problème délicat de l'indispensable

implication des puissances externes, et en particulier de la Fédération de Russie, dans la provision de garanties de sécurité pour l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud¹⁰. Enfin, le refus des dirigeants abkhazes et ossètes de discuter de la manière dont un arrangement fédéral pourrait atténuer, si ce n'est abolir, les relations hiérarchiques entre les communautés nationales et fournir des garanties de sécurité internationales pour les entités fédérées ne favorise pas un accord politique.

La proposition formulée devant le Conseil de l'Europe par Saakashvili en janvier 2005 de lier la question du statut politique de l'Ossétie du Sud à la perspective d'une coopération transfrontalière avec la Fédération de Russie est intéressante (Fuller, 2005 ; Saakashvili, 2005). Selon lui, l'autonomie constitutionnelle de l'Ossétie du Sud devrait être plus large que celle possédée par l'entité durant la période soviétique et plus large également que l'autonomie dont jouit actuellement la république d'Ossétie du Nord au sein de la Fédération de Russie. Les compétences accordées à l'Ossétie du Sud incluraient le contrôle de son économie locale, dont le passage des frontières vers la Russie, et le développement d'une zone économique libre. Ces perspectives relatives au statut fédéral de l'Ossétie du Sud sont cependant restées très vagues.

En juillet 2004, le Parlement géorgien adopta une loi constitutionnelle sur le Statut de la République autonome d'Adjarie (ICG, 18 août 2004). Elle confirme le principe d'autonomie fédérale de l'Adjarie, mais reflète également la peur des nouvelles autorités de déléguer des responsabilités gouvernementales aux organes régionaux. Basant son évaluation sur le rapport critique de la Commission de Venise (Venice Commission, 2004), le Conseil de l'Europe a exprimé son inquiétude vis-à-vis de « l'autonomie excessivement limitée » attribuée à l'Adjarie, et en particulier le fait « que le Président de la République de Géorgie puisse dissoudre le Conseil suprême adjar si celui-ci refuse à plusieurs reprises d'accepter son candidat pour le poste de Premier ministre de la région, ajouté au fait que les membres de son cabinet sont littéralement nommés en Conseil des ministres à Tbilissi, réduit le statut de l'Adjarie à une autonomie purement formelle qui n'aura, dans le meilleur des cas, que peu de conséquences pratiques » (APCE, 2004).

En octobre 2004, le Parlement géorgien ratifia la Charte européenne de l'autonomie locale mais s'abstint d'accepter un paragraphe qui envisageait la coopération d'autorités locales avec leurs homologues d'autres pays (Civil Georgia, 2004). Les élites politiques géorgiennes ne semblent pas être très attirées par le potentiel des régions d'opérer comme tête de pont vers d'autres régions et d'autres pays.

Saakashvili créa également une commission sur les réformes territoriales et administratives chargée de rationaliser le système complexe d'organisation territoriale du pays. Le gouvernement déclara qu'à l'avenir, tous les dirigeants des gouvernements locaux seraient élus (APCE, 2004, p.11). Mais la question de l'intégration des minorités nationales reste laborieuse, surtout en ce qui concerne les régions où elles sont géographiquement concentrées. Selon Nodia, la présence des minorités nationales dans le Parlement géorgien en 2004 restait purement cérémonielle (Nodia, 2005, p.61).

¹⁰ Au cours de son discours devant le Conseil de l'Europe à propos d'un plan de paix pour l'Ossétie du Sud, Saakashvili décrit l'OSCE comme « observateur de la paix », l'Union européenne en tant que « garant de la paix », les Etats-Unis comme « soutien de la paix » et la Russie comme « partenaire bienvenu et constructif de la paix ». Cette formule s'abstient d'aborder la question de l'implication de ces différents acteurs internationaux dans les futurs mécanismes de garantie de sécurité dans des termes réalistes. Voir Mikheil Saakashvili, «Address by the President of Georgia on the Occasion of the First Part of the 2005 Ordinary Session of the Council of Europe Parliamentary Assembly », Strasbourg, 24-28 janvier 2005, <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/janv-2005/Saakashvili.pdf> (en anglais).

Même si la confrontation et le manque d'intégration persistent, la transformation du centre à la suite de la Révolution de la rose a eu un profond impact sur la périphérie géorgienne. Les nouveaux dirigeants utilisent aujourd'hui une rhétorique plus civique et inclusive. Ils ont changé l'ordre des priorités dans la stratégie de réunification nationale. Dans le cas de l'Adjarie, un processus de changement démocratique a pris place, mais sa réintégration a été effectuée selon un modèle hiérarchique strict, laissant finalement qu'une autonomie nominale à la république adjare. La tentative ratée de forcer la réunification avec l'Ossétie du Sud a sérieusement retardé les efforts de création de confiance et de coopération avec l'entité sécessionniste. La confrontation reste ainsi encore la caractéristique principale des relations entre Tbilissi, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. Les questions de l'intégrité territoriale, de la régionalisation et de l'intégration des minorités nationales restent sans réponse, mais l'impatience avec laquelle les autorités actuelles tentent d'aborder ces questions – menant, dans le cas de l'Ossétie du Sud, à des actions précipitées ou même imprudentes – contraste avec la relative indifférence avec laquelle le précédent régime de Chevardnadze abordait ces problèmes.

Les relations centre-périphérie dans l'ordre international

L'hypothèse selon laquelle les relations de la Géorgie vis-à-vis de Moscou, Washington et Bruxelles peuvent être décrites comme des relations de dépendance selon le modèle centre-périphérie suppose d'abord que les changements au centre auront un impact plus profond sur les interactions entre les pôles que les changements à la périphérie. Elle implique ensuite que les changements dans le modèle d'interaction auront un impact plus grand sur la périphérie que sur le centre. Cinq développements en particulier permettent de tester ces hypothèses : l'effondrement du cadre multinational soviétique ; l'émergence progressive dans la seconde moitié des années 90 d'une politique énergétique et sécuritaire caspienne aux Etats-Unis; la transformation de l'environnement sécuritaire de la Russie à sa frontière sud depuis le début de la deuxième guerre de Tchétchénie en 1999 et l'avènement de Vladimir Poutine à la présidence ; l'évolution des politiques sécuritaires américaines après le 11 septembre 2001 et les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne pour les politiques européennes dans le Sud Caucase.

Ces cinq cas démontrent que l'environnement sécuritaire de la Géorgie a été plus profondément affecté par la réorientation des politiques de chacun des trois centres que par les changements internes géorgiens. Dans chacun de ces cinq cas, les dirigeants ont dû changer en conséquence les paramètres de leur agenda sécuritaire. Cela confirme la position de la Géorgie comme pays périphérique dans les relations internationales.

La dissolution de l'Union soviétique

Les relations entre Moscou et Tbilissi ont tout d'abord été déterminées par la transformation et, finalement, par la dissolution de l'Union soviétique. Cette dissolution avait fait apparaître une fenêtre d'opportunité pour les mouvements de libération nationale tant au centre (à Tbilissi) qu'à la périphérie (en Ossétie du Sud et en Abkhazie) de la Géorgie. Le mouvement indépendantiste géorgien considérait le renforcement de son hégémonie politique et culturelle sur la Géorgie et la tentative de s'émanciper de l'autorité soviétique et russe comme inséparables. La souveraineté interne ne pouvait à leurs yeux être dissociée de la souveraineté externe. Le desserrage des liens avec Moscou n'a cependant pas permis aux autorités

d'exercer un plus grand contrôle sur les entités autonomes géorgiennes: à la fin des années 80 la mobilisation du mouvement national géorgien va au contraire mener à une confrontation entre Tbilissi et sa périphérie. Tant que la Géorgie restait dans l'Union soviétique, Tbilissi ne pouvait créer de véritables forces armées, mais une Garde nationale fut créée sur le modèle d'une gendarmerie pour intervenir dans les conflits internes (Darchiashvili, 2005, pp. 123-124).

Vu les avancées effectuées de chaque côté, une confrontation avec Moscou ne fut cependant pas évitée. Le centre soviétique commença par revoir sa position relative au statut des entités autonomes géorgiennes. Le parti communiste soviétique avait toujours refusé d'accepter les demandes répétées des Abkhazes de faire sécession de la Géorgie et d'être directement subordonnés à l'Union soviétique. Mais la tentative de réforme du système fédéral de Mikhaïl Gorbatchev nécessitait un soutien des mouvements nationaux dans les entités autonomes présentes dans les Républiques d'Union, comme en Géorgie (Zürcher, 2005, pp. 100-101 et 111-112). Un des objectifs de la Loi soviétique sur la sécession de 1990 sera de forger de telles alliances. Elle donnait aux minorités des Républiques d'Union qui optaient pour l'indépendance le droit de faire réintégrer leurs territoires dans l'Union soviétique. Une telle démarche durcit le point de vue de Tbilissi : la Géorgie estima dès lors que son intégrité territoriale était menacée tant de l'intérieur que de l'extérieur et que les intérêts de la Russie et de la Géorgie étaient incompatibles. Elle prit par conséquent d'autres décisions unilatérales qui culminèrent avec la déclaration d'indépendance de 1991.

Le bref exercice du pouvoir de Gamsakhourdia depuis sa victoire aux élections parlementaires géorgiennes d'octobre 1991 jusqu'à la guerre civile de l'hiver 1991-92 fut une période de confrontation avec la Russie, en particulier au travers de l'intervention directe et indirecte de Moscou dans le conflit armé en Ossétie du Sud qui débuta en janvier 1991 et persista durant toute la période de pouvoir de Gamsakhourdia¹¹. La Géorgie refusa en outre de rejoindre la Communauté des Etats indépendants (CEI). Ce faisant, Gamsakhourdia défiait les intérêts sécuritaires de Moscou dans le Caucase (Devdariani, 2005, pp. 160-161).

Les conflits internes en Géorgie et la confrontation entre les nouvelles autorités de Tbilissi et de Moscou n'attirèrent que l'indifférence des gouvernements occidentaux. Ces derniers n'apprécièrent guère le nationalisme de Gamsakhourdia, mais ils n'estimaient pas que ces conflits avaient un impact majeur sur leurs intérêts sécuritaires. Ils refusèrent d'établir des relations diplomatiques avec le gouvernement de Gamsakhourdia ou d'accepter l'adhésion du pays dans les organisations internationales, ce qui isola la Géorgie jusqu'au retour de Chevardnadze à Tbilissi en mars 1992.

Lors de la guerre d'Abkhazie, les troubles en Géorgie ne furent pas prioritaires dans l'agenda sécuritaire de Moscou, Washington ou de Bruxelles. Aucune de ces capitales n'avait une vision claire sur la manière d'intervenir dans ce voisinage turbulent. La confusion et la compartimentation des prises de décision furent caractéristiques des politiques de la Russie vis-à-vis de la Géorgie, en particulier dans son intervention dans la guerre abkhaze (Antonenko, 2005, pp. 208-216).

Après la défaite des troupes géorgiennes en Abkhazie en septembre 1993, le soutien militaire russe donné aux Abkhazes ne mena pas à une confrontation avec les autorités géorgiennes. La Géorgie se trouvait trop affaiblie pour pouvoir résister aux exigences russes. Comme le reconnaissait Chevardnadze, elle avait été mise à genoux. La Géorgie accepta en conséquence de rejoindre la CEI et autorisa le stationnement de troupes russes sur son

¹¹ Un cessez-le-feu en Ossétie du Sud fut signé en juin 1992, après que Gamsakhourdia fut chassé du pouvoir.

territoire. Ces concessions lui permirent de recevoir le soutien russe pour défaire militairement les forces loyales à Gamsakhourdia.

Les gouvernements occidentaux restèrent passifs vis-à-vis du sort de l'Abkhazie. Ils cherchèrent d'abord à éviter les tensions dans la région et déferrèrent la responsabilité principale du maintien de la paix à la Russie (Helly et Gogia, 2005, p. 284). Mais ils soutinrent aussi l'établissement d'une mission d'observation de l'ONU en Abkhazie, qui regroupait des militaires de plusieurs pays occidentaux, et exprimèrent leur inquiétude vis-à-vis de l'impact de la présence militaire russe dans le Sud Caucase sur le Traité des forces conventionnelles en Europe (Zverev, Coppieters, 1994, pp. 38-47). Même si elle n'était pas perçue comme exigeant une intervention directe de l'Occident, la stabilité régionale a dès le début fait partie des intérêts sécuritaires occidentaux. Leurs intérêts énergétiques en particulier favorisèrent une plus grande présence occidentale dans le Sud Caucase. Enfin, la peur d'une présence d'Etats faillis dans le Sud Caucase constitua un troisième domaine de préoccupation qui demanda une plus grande implication de l'Occident. L'aide humanitaire occidentale du début des années 90 fut ainsi progressivement remplacée pour diverses raisons par une aide au développement plus large, un soutien à la démocratisation et aux politiques de réformes étatiques (Helly et Gogia, 2005, p. 293).

Les politiques sécuritaires énergétiques de l'Occident

L'intérêt d'une intervention plus directe de l'Occident dans les affaires géorgiennes apparut en 1995, après la consolidation du régime de Chevardnadze (Darchiashvili, 2005, p. 129). Le gouvernement géorgien espérait dépasser l'attitude indifférente de l'Occident en jouant sur le rôle potentiel de la Géorgie en tant que tête de pont en matière de transports entre l'Europe et l'Asie. Les dirigeants géorgiens escomptaient également qu'une politique de confrontation avec la Russie pourrait faire naître une plus grande attention occidentale. Mais ni les Etats-Unis ni les membres de l'Union européenne ne désiraient s'engager dans une telle politique vis-à-vis de la Russie. Lorsque la Géorgie avança l'idée d'une future adhésion à l'OTAN, l'alliance nord-atlantique ne la rejeta cependant pas directement, malgré le mauvais état des forces armées géorgiennes et le manque de valeurs démocratiques dans ses politiques de défense. Au contraire, cette aspiration à l'adhésion de la Géorgie donna un levier à l'OTAN afin de promouvoir des réformes internes dans le pays en accord avec les intérêts occidentaux (Legvold, 2005, pp. 30-31).

L'implication croissante de l'Occident dans les affaires géorgiennes durant la seconde partie des années 90, et en particulier au travers des politiques énergétiques américaines symbolisées par le projet d'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC), eut un impact décisif sur la stratégie sécuritaire de la Géorgie. Le choix sans ambiguïté de Tbilissi pour un alignement avec l'Occident remonte à 1998 (Darchiashvili, 2005, pp. 131-132). Cette année-là, la Géorgie intensifia sa coopération avec l'OTAN. Un an après, elle se retira du Traité collectif de la CEI et devint membre du Conseil de l'Europe. Cette adhésion fut conditionnée à la réalisation de réformes étatiques démocratiques et au respect de droits des minorités. De leur côté, les gouvernements occidentaux gardèrent une influence dans plusieurs domaines. Dans le domaine militaire, les experts américains et occidentaux favorisèrent des réformes radicales des forces armées géorgiennes. Ces réformes incluaient la réduction du personnel militaire, la prévention de la corruption, la mise en place d'un contrôle civil sur le militaire et le développement d'un concept de sécurité nationale. Malheureusement ces tentatives de réformes échouèrent.

L'orientation occidentale du gouvernement géorgien ne doit cependant pas être comprise comme une acceptation de réformes démocratiques, tout au moins durant les années Chevardnadze. Des politiques de défense transparentes auraient assurément mis en danger le système corrompu de patronage (Darchiashvili, 2005, p. 145). Une telle conclusion pourrait également être tirée dans d'autres domaines, tel que dans la coopération régionale dans le Sud Caucase qui constituait une priorité de l'UE. La Géorgie resta sourde aux demandes d'exploitation de ce « potentiel inutilisé » (de Waal, 2005, p. 336) pour ses politiques de développement.

Les efforts occidentaux visant la promotion d'une intégration régionale eurent par conséquent peu de succès en Géorgie. Seul le projet de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan (BTC) fut mis en œuvre comme prévu par les Américains. Néanmoins même ce projet ne peut être considéré comme un succès du point de vue de l'intégration régionale, bien qu'il crée des incitants matériels à long terme qui favorisent un soutien occidental à la stabilité régionale. Comme De Waal le souligne, cet oléoduc reste défini de la meilleure façon comme un oléoduc non russe et non iranien (de Waal, 2005, p.321).

L'espoir de Chevardnadze que la Géorgie reçoive un soutien externe pour résoudre les questions de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud fut déçu. Lors de la première guerre de Tchétchénie, il soutint la tentative du gouvernement russe de réintégrer la Tchétchénie par la force, espérant que la Russie aiderait ensuite la Géorgie à appliquer une politique similaire en Abkhazie. Cette tactique ne donna cependant aucun résultat. Les efforts diplomatiques de la Géorgie dans le cadre de l'ONU destinés à employer la solution militaire dans le problème abkhaze n'eurent pas plus de succès. Les membres permanents du Conseil de Sécurité ne donnèrent jamais leur soutien aux propositions faites afin d'obtenir une résolution du Conseil appuyant l'utilisation de la force pour restaurer le principe de l'intégrité territoriale géorgienne.

La seconde guerre de Tchétchénie et la présidence de Poutine

Durant la seconde moitié des années 90, les relations russo-géorgiennes furent principalement caractérisées par la confrontation. Du point de vue géorgien, toute tentative russe d'intégrer son voisin du sud fut perçue comme une menace de domination, nourrissant « l'identité de résistance »¹² de la Géorgie et fournissant un nouveau motif pour une politique de confrontation envers la Russie. La présence accrue des Occidentaux dans le Sud Caucase encouragea un rôle plus énergique de la Russie dans la région, surtout dans les années durant lesquelles Evgeni Primakov fut Ministre des Affaires étrangères (1996-98). Cette offensive russe eut des conséquences sur la compétition entre l'ONU et la Russie concernant leurs rôles respectifs dans la médiation entre la Géorgie et l'Abkhazie. Primakov essaya activement de faire la médiation entre les présidents géorgiens et abkhazes, organisant entre autres une réunion entre Vladislav Ardzinba et Edouard Chevardnadze à Tbilissi en 1997. Cette tentative d'assurer un rôle diplomatique dominant dans le conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie fut facilitée par son cadre fédéral: les élites régionales russes étaient en effet très actives dans leur coopération avec l'Abkhazie ce qui avait érodé le régime de sanctions mis en œuvre par la CEI (Antonenko, 2005, pp. 226-227).

Le début de la seconde guerre de Tchétchénie et l'arrivée de Vladimir Poutine à la présidence russe, succédant à Boris Eltsine, créèrent un changement de politique envers la Géorgie et une réorganisation dans les priorités de l'agenda sécuritaire géorgien. Tout

¹² A propos de ce concept établi par Manuel Castells, voir Devdariani, p. 156.

d'abord, le fondamentalisme islamique fut placé en priorité, tant que cela concernait la perception des menaces de la Russie. Cela nécessita l'élaboration de nouvelles relations avec Washington, qui affectèrent à leur tour les relations entre la Géorgie et les Etats-Unis. Après le 11 septembre, Poutine commença à utiliser les principes et la terminologie tirés du discours antiterroriste américain, en particulier concernant le droit de mener des attaques préemptives sur le territoire géorgien (Devdariani, 2005, p. 186). Par ailleurs, Poutine ne s'opposa pas radicalement à une plus grande implication militaire américaine dans l'espace post-soviétique, tel que le Georgia Train and Equip Program (GTEP) en Géorgie, interprétant cela comme une sorte de partage du fardeau.

Deuxièmement, l'accession de Poutine au pouvoir changea radicalement les formes de prise de décision russe vis-à-vis de la Géorgie et du conflit entre la Géorgie et l'Abkhazie. Le Ministre russe de la Défense nommé en 2001, Sergei Ivanov, devint l'un des porte-paroles les plus actifs concernant les politiques russes vis-à-vis de la Géorgie (Antonenko, 2005, p. 237). Mais l'appareil militaire n'eut cependant pas autant d'autonomie sous Poutine qu'il n'en avait eu sous la période Eltsine. Une centralisation prit également place dans le domaine des politiques étrangères des régions, menant à une perte d'autonomie des gouverneurs dans leurs liens avec l'Abkhazie. Cela ne mena néanmoins pas à une cessation de leurs activités. Au contraire, les autorités russes continuèrent à utiliser ces activités para-diplomatiques comme moyen d'éviter les critiques internationales pour leur soutien fourni à des Etats sécessionnistes.

Troisièmement, Poutine tenta d'étendre l'influence russe dans la région du Sud Caucase en intensifiant les relations de la Russie avec les Etats de facto. Cela fut une des conséquences de la destruction de l'Etat de facto en Tchétchénie (Antonenko, 2005, p. 231): grâce à l'anéantissement des structures étatiques tchétchènes, perçu comme un succès, la Russie ne s'inquiéta plus des conséquences potentielles de son soutien aux Etats sécessionnistes malgré la menace qu'ils posent au principe de l'intégrité territoriale. Ce retournement de politique mena à la réouverture de la frontière russe avec l'Abkhazie, après que le précédent blocus russe ait depuis longtemps été érodé par le commerce transfrontalier et la coopération avec les régions russes. Les nouvelles exigences de visa imposées aux citoyens géorgiens ne furent pas d'application pour les résidents d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, pour lesquels Moscou acceptait avec largesse les demandes de citoyenneté russe. Ces politiques de citoyenneté donnèrent à la Russie l'opportunité de légitimer une présence durable dans les Etats sécessionnistes et lui donna un levier pour poursuivre ses propres préoccupations sécuritaires dans ces conflits.

Conséquemment au changement de politique russe, la Géorgie dut modifier ses priorités sécuritaires. Le risque d'attaques préemptives russes sur le territoire géorgien devint sa principale source d'inquiétude en matière de sécurité. Les gouvernements occidentaux allèrent cependant à l'encontre de toute interférence de la Russie en Géorgie et s'opposèrent à toute tentative de mettre en œuvre des opérations antiterroristes préemptives sur le territoire géorgien (Devdariani, 2005, pp. 186-187). Des efforts diplomatiques furent initiés dans le cadre multilatéral de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), qui avait commencé dès 1999 à contrôler la portion de frontière de 81 kilomètres de long entre la Géorgie et la République tchétchène dans la Fédération de Russie¹³.

¹³ Revue de presse OSCE, « OSCE Georgia Mission Expands Border Monitoring Operation », 2 janvier 2002, <http://www.osce.org/item/6491.html>. En décembre 2001, la mission fut étendue pour inclure la frontière entre la Géorgie et la République ingouche, située à l'ouest de la République de Tchétchénie, dans la Fédération de Russie.

Le 11 septembre

La réorientation des politiques de sécurité américaines à la suite des événements du 11 septembre eut également un impact direct sur les relations du pays avec la Géorgie. La démarche la plus significative effectuée par Washington fut son soutien au développement de forces armées modernes et à la stabilisation de la frontière entre la Géorgie et la Russie au travers du programme Georgia Train and Equip Program (GTEP). L'Occident, et en particulier des Etats-Unis, donna une attention accrue à la république caucasienne. La Géorgie devint ainsi un point de transit pour l'aviation américaine soutenant les opérations militaires en Afghanistan (Helly et Gogia, 2005, p. 302).

Malgré l'attention accrue des Etats-Unis et la nouvelle importance géopolitique de la Géorgie en tant que pays de transit, la confrontation devint de plus en plus fréquente dans ses relations avec l'Occident, et surtout avec les Etats-Unis. Les tentatives avortées de lutte contre la corruption et l'échec des réformes institutionnelles affaiblirent la puissance générale du pays, menaçant de le transformer en un état défaillant (« failing state »), si pas en faillite (« failed state »). Les critiques occidentales s'accumulèrent, tant vis-à-vis du soutien géorgien aux activités des guérillas en Abkhazie que vis-à-vis de l'opération ratée de Gelayev dans les gorges de Kodori durant l'été 2001 ou de l'incapacité de la Géorgie de contrôler la vallée du Pankissi (Nodia, 2005, p.60 ; Darchiashvili, 2005, p.133 ; Devdariani, 2005, pp.181-182). En octobre 2001, la Géorgie reconnut la présence de combattants étrangers dans le Pankisi à la suite de la demande de Washington de mettre en oeuvre une politique de « tolérance zéro » face à de telles menaces sécuritaires.

Il fut de plus en plus difficile pour Chevardnadze d'encaisser les critiques et recommandations occidentales. Cela mena à un assouplissement de sa position envers Moscou, y compris sur la question des bases russes en Géorgie (Darchiashvili, 2005, p. 144). Chevardnadze alla jusqu'à déclarer que l'adhésion future à l'OTAN pourrait être combinée à une participation à la CEI. Cette situation alla de pair avec un manque de stratégie de sécurité qui définirait clairement les valeurs et menaces et avec un renforcement des mouvements nationalistes défiant l'orientation occidentale de la Géorgie¹⁴.

L'impact du 11 septembre et de la réorientation des politiques sécuritaires des Américains vis-à-vis de la Géorgie ne doit pas être sous-estimé. La perspective de voir la Géorgie devenir un Etat failli, un Etat qui alimenterait le terrorisme à sa frontière avec la Tchétchénie ou qui déstabiliserait les relations entre les Etats-Unis et la Russie explique non seulement l'insistance accrue de Washington pour que les politiques de réforme soient mises en oeuvre par le gouvernement Chevardnadze, mais également l'absence d'un réel soutien occidental à Chevardnadze lorsque celui-ci fut confronté à une opposition interne en novembre 2003, qui mena finalement à sa chute.

Le changement de régime en novembre 2003 permet de démontrer non seulement que la transformation du centre géorgien eut un impact profond sur ses relations avec sa périphérie – en particulier l'Adjarie et l'Ossétie du Sud -, mais également qu'une transformation telle que la révolution de la rose à la périphérie aura une capacité limitée d'altérer fondamentalement ses relations avec les centres extérieurs comme Washington, Bruxelles ou Moscou.

¹⁴ De tels mouvements, qui critiquaient la mise en place des valeurs occidentales et demandaient une voie de développement spécifiquement géorgienne, étaient minoritaires et incapables de défier l'hégémonie culturelle occidentale, rappelle Nodia. Cf. Nodia, « Georgia: Dimensions of Insecurity », pp. 74-76.

L'élargissement de l'Union européenne

Le progrès le plus éloquent vers l'intégration de la Géorgie en Occident fut probablement son inclusion dans la Politique de voisinage européenne (PVE) de l'Union européenne. Ce progrès ne fut cependant pas la conséquence du changement de régime en Géorgie, mais plutôt la conséquence de la nouvelle situation géopolitique dans laquelle se trouvait l'Union européenne après son élargissement de mai 2004. Son expansion à l'Est et l'inclusion de nouveaux Etats membres qui avaient précédemment fait partie de l'Union soviétique ou du Pacte de Varsovie accrut l'intérêt européen pour le Sud Caucase. Cela confirme la thèse selon laquelle les changements dans les relations entre l'Union européenne et la Géorgie ont été induit par une transformation au centre plutôt qu'à la périphérie. La révolution de la rose n'a cependant pas été sans influence : cet événement a permis d'accroître l'intérêt européen dans la région, dépassant le peu d'importance donnée auparavant par les décideurs politiques européens à la Géorgie et facilitant son inclusion rapide dans la PVE¹⁵.

L'annonce effectuée par les Etats-Unis en mai 2004 d'une attribution de 500 millions USD de subsides, destinés en particulier au domaine des réformes étatiques, fut un signe supplémentaire de l'amélioration significative de la coopération géorgienne avec les gouvernements et organisations occidentales (Helly et Gogia, 2005, p. 297). Ainsi, en juin 2004, l'Union européenne et la Banque mondiale promirent près d'un milliard USD à la Géorgie. La même année, l'OTAN cautionna le Plan d'action de partenariat individuel de la Géorgie et nomma un représentant spécial pour le Caucase et l'Asie centrale, qui devait être basé à Tbilissi. En mai 2005, le président américain George W. Bush visita la capitale géorgienne.

Divers obstacles s'opposent cependant à l'intégration complète de la Géorgie en Occident. Les nouvelles autorités sont en grande partie des élites éduquées en Occident avec peu ou pas de liens dans les anciens réseaux soviétiques. Elles ont proclamé une croisade contre la corruption dans leurs discours publics. Mais elles essaient parallèlement de répondre à l'opinion publique géorgienne, surtout en ce qui concerne la résolution rapide des questions abkhaze et ossète. L'attitude sans concession de Saakashvili dans la gestion du conflit avec l'Ossétie du Sud ne fut pas appréciée des gouvernements occidentaux. Selon Damien Helly et Giorgi Gogia, Saakashvili fut averti qu'il ne recevrait aucun soutien occidental et qu'il serait isolé s'il utilisait la force dans cette crise (Helly et Gogia, 2005, p. 292).

Les autorités géorgiennes sont également réticentes à mettre en œuvre des réformes qui fourniraient une autonomie aux autorités régionales et locales en accord avec les valeurs européennes, comme cela a été mentionné auparavant concernant les recommandations du Conseil de l'Europe. Une contradiction majeure entre les aspirations et la pratique existante peut également être observée dans les réformes des secteurs de la défense et de la sécurité. En conclusion, si la Géorgie poursuit ses politiques d'intégration à l'Occident, de fortes tensions restent cependant présentes entre l'aspiration et la pratique.

Malgré les efforts accrus de l'Occident afin de promouvoir une réforme géorgienne, les relations entre la Russie et la Géorgie n'ont pas pu être normalisées. La mission de contrôle de l'OSCE à la frontière russo-géorgienne a été arrêtée. La critique générale de la Russie à l'égard de cette organisation, qu'elle avait auparavant soutenue avant de la voir

¹⁵ En 2003, la Commission européenne avait d'abord proposé que les pays du Caucase du Sud ne soient intégrés dans cette nouvelle stratégie européenne vis-à-vis de sa périphérie que lors d'une étape ultérieure.

comme un instrument de l'expansion occidentale dans l'espace post-soviétique, compliqua la tâche des gouvernements occidentaux d'améliorer les relations entre la Russie et la Géorgie dans un cadre multilatéral.

La Russie tente de préserver son influence tant sur le centre que sur la périphérie de la Géorgie (Legvold, 2005, pp. 17-18). Elle accepte de respecter les principes d'intégrité territoriale et de non-intervention dans les affaires internes, mais pas au coût d'une diminution de son influence : la Russie ne voudrait pas soutenir un accord de paix en Abkhazie ou en Ossétie du Sud qui aurait peu de chances de réussir et par là même échouerait à garantir une stabilité à ses frontières.

Jaba Devdariani a souligné l'importance de la pénétration économique de la Russie en Géorgie, surtout dans la sphère énergétique (Devdariani, 2005, pp. 195-199). La coopération économique géorgienne avec la Russie pourrait donner de meilleures perspectives de normalisation de leurs relations si Moscou ne demandait pas un traitement préférentiel et acceptait les principes du libre échange. Mais les efforts de coopération économique impliquant l'Abkhazie seraient très difficiles à réaliser. Par exemple, les projets économiques russes reliant le sud de la Russie à l'Arménie au travers de la reconstruction des réseaux de chemins de fer existants exigeraient un accord du gouvernement géorgien et devraient également être acceptable pour les autorités abkhazes. Dans le passé, les tentatives effectuées pour négocier de tels accords ont toutes échoué.

Résumé et perspectives

Les relations de la Géorgie avec la Russie, les Etats-Unis et l'Union européenne – et vis-à-vis des diverses périphéries internes – sont à la fois asymétriques et hiérarchiques, tandis que les transformations dans ces relations entre les pôles sont davantage influencées par les changements au centre qu'à la périphérie. La refonte de l'environnement sécuritaire international due aux glissements majeurs dans les politiques sécuritaires de Moscou, Washington et de Bruxelles – de la dissolution de l'Union soviétique en 1991 à l'élargissement de l'Union européenne en 2004 – eut ainsi un plus grand impact sur les relations extérieures de la Géorgie qu'en ont eu les deux changements de régime dans le pays.

Cela ne veut bien entendu pas dire que le coup d'état contre Gamsakhourdia en 1991 et la révolution de la rose de 2003 n'ont pas eu de conséquence sur la position internationale du pays. L'arrivée de Chevardnadze au pouvoir en 1992 avait facilité le développement de relations diplomatiques avec le monde extérieur. De manière similaire, la révolution de la rose a accéléré l'inclusion du Sud Caucase dans la PVE.

Le gouvernement géorgien n'a cependant pas toujours utilisé les changements majeurs survenus dans l'environnement international de manière à renforcer sa position et à créer une relation plus sûre et plus fertile avec la Fédération de Russie en favorisant de manière énergique ses relations avec le monde occidental. Après l'effondrement de l'Union soviétique, Zviad Gamsakhourdia ne réussit pas à s'assurer un large soutien international, et approfondit au contraire davantage l'isolation de son régime avant que celui-ci ne soit violemment démis. Le gouvernement de Chevardnadze exploita habilement l'émergence d'une politique énergétique occidentale dans le Sud Caucase durant la seconde partie des années 90, qui représenta un second changement majeur dans l'environnement sécuritaire international de la Géorgie, mais ne réussit pas à tirer profit de la seconde guerre de Tchétchénie pour établir des meilleures relations diplomatiques avec les nouveaux dirigeants de Moscou. Il préféra mobiliser son électorat au moyen de rhétoriques et de politiques anti-

russes. La présence de combattants tchéchènes dans le Pankisi ainsi que l'irresponsabilité des autorités géorgiennes dans leur tentative d'utiliser le chef de guerre indépendantiste tchéchène Gelayev pour déstabiliser le régime abkhaze accrurent également le sentiment anti-géorgien à Moscou. Mais il est vrai que le gouvernement russe ignora également les intérêts sécuritaires légitimes de la Géorgie, en choisissant au contraire de la menacer. Si la diplomatie est l'art de composer avec des voisins difficiles dans des situations complexes, elle a largement manqué des deux côtés.

Alors que la Géorgie s'affaiblissait, les événements du 11 septembre ont forcé Tbilissi à réorienter ses politiques de sécurité. Il rétablit dès lors son contrôle sur la vallée du Pankisi, réprima les guérillas géorgiennes opérant en Abkhazie et initia un programme de réformes institutionnelles. Mais le régime de Chevardnadze fut incapable de mener à bien les réformes démocratiques. La révolution de la rose en fut la conséquence, donnant finalement à la Géorgie la chance de faire bon usage des nouvelles politiques sécuritaires de l'Union européenne élargie et du soutien américain renouvelé vis-à-vis d'un processus démocratique dans le monde post-soviétique.

En ce qui concerne les relations internes géorgiennes, l'avènement de l'indépendance, le coup d'état contre Gamsakhourdia et la révolution de la rose ont eu un impact plus profond sur les relations avec les périphéries abkhazes et ossètes que tout autre changement interne prenant place dans ces territoires. Cela fut clairement illustré par l'histoire récente de l'Ossétie du Sud, où de violents accrochages se déroulèrent à la suite de la mobilisation organisée par Gamsakhourdia et les autres dirigeants nationalistes en 1989. Le retour de Chevardnadze à Tbilissi en 1992 permit l'établissement d'un cessez-le-feu qui tint plus d'une décennie, avant que de nouvelles confrontations n'apparaissent après la révolution de la rose.

En 1991, le mouvement national abkhaze, déterminé à obtenir un statut constitutionnel similaire à celui de la Géorgie, profita de l'enchevêtrement du gouvernement de Gamsakhourdia en Ossétie du Sud pour renforcer sa position en Abkhazie en acceptant la proposition géorgienne d'une nouvelle loi électorale qui garantissait une surreprésentation à ses représentants parlementaires. L'intervention militaire en Abkhazie de 1992-93 débuta à l'initiative du gouvernement géorgien, quelques mois après le retour de Chevardnadze à Tbilissi. Elle mena à une victoire militaire de l'Abkhazie et à la création d'un Etat de facto supplémentaire dans la périphérie géorgienne.

Le modèle centre-périphérie suppose que les changements dans les relations entre les pôles vont davantage affecter la périphérie que le centre. Une exception manifeste à cette hypothèse est la dissolution de l'Union soviétique, où le centre fut détruit et les diverses périphéries émergèrent en tant qu'Etats indépendants. L'impact profond sur la Géorgie des changements dans le cadre international inclut bien sûr la fin de la guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique. Même si cela fut moins visible, la Géorgie fut également affectée par les modifications de ses relations avec l'Occident, dues à l'accroissement des intérêts américains et européens dans le domaine de leur sécurité énergétique. Dans ce cas, ce furent non seulement les politiques externe et de sécurité de la Géorgie, mais également toute sa stratégie de développement, qui furent profondément influencées. Les évolutions dans les relations entre la Géorgie et Moscou, Washington et Bruxelles – produites par les événements dramatiques de 1999 en Russie et de 2001 aux Etats-Unis et par l'élargissement de l'Union européenne en 2004 – eurent de vastes conséquences pour la Géorgie. Pour ces trois centres, le poids politique des relations avec la Géorgie et les autres pays du Caucase du Sud fut nettement moins significatif.

En ce qui concerne les conflits internes en Géorgie, le fait que les changements dans les relations entre les pôles aient plus d'impact sur la périphérie que sur le centre est illustré par l'émergence de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie en tant qu'Etats de facto à la suite de leur victoire militaire. D'autres exemples incluent la réintégration de l'Adjara dans le berceau géorgien et la dépendance croissante de l'Ossétie du Sud vis-à-vis de la Fédération de Russie, ces deux événements ayant résulté des confrontations avec Tbilissi après la révolution de la rose.

Le cas de la Géorgie est une illustration de tentatives de périphéries tant au niveau interne qu'international de se transformer en centres. Au niveau international, Tbilissi s'est efforcée de s'éloigner de Moscou, tandis qu'au niveau interne Soukhoumi(i) et Tskhinval(i) ont lutté pour se libérer de Tbilissi¹⁶. D'autres relations centre-périphérie aux niveaux tant national qu'international ont été conflictuelles à un moindre degré, même si aucun des pôles n'accepte un haut degré d'intégration.

Les conflits entre les pôles sont également marqués par l'échec des périphéries abkhazes et ossètes de s'émanciper d'un centre perçu comme oppresseur soit en s'établissant comme centre alternatif et reconnu comme tel, soit en se connectant à un autre centre perçu comme plus protecteur. Chaque état sécessionniste s'est intégré plus profondément dans le giron russe, sans cependant arriver à s'émanciper formellement ou légalement de l'Etat géorgien. Pour cela, ces Etats sécessionnistes auraient besoin de la reconnaissance internationale de leur souveraineté, ce qu'ils n'ont pas réussi à atteindre.

Un problème similaire apparaît dans les relations internationales de la Géorgie. Depuis plus d'une décennie, Tbilissi semble croire qu'une plus grande intégration dans les institutions occidentales pourrait changer l'équilibre des forces avec Moscou et permettre ainsi une normalisation de leurs relations, y compris la résolution des conflits sécessionnistes. Cette thèse ne peut être que partiellement confirmée : l'alliance de la Géorgie avec les gouvernements occidentaux, son intégration progressive dans les institutions occidentales et sa politique de confrontation avec la Russie ont en effet créé une diminution de la dépendance vis-à-vis de Moscou. Cependant ces développements n'ont pas amélioré les problèmes cruciaux de la Géorgie, tels que les exigences russes vis-à-vis des visas ou les problématiques clés concernant l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud.

Au niveau international, si l'on pense en terme de modèle centre-périphérie, on peut s'attendre à ce que la transformation des relations entre la Géorgie et la Russie soit davantage la conséquence des changements profonds dans l'environnement sécuritaire de Moscou que de Tbilissi. Si la Russie devait réorienter ses politiques à l'égard de l'Union européenne ou des Etats-Unis, cela aurait une profonde influence sur ses relations avec la Géorgie. Les conséquences seraient probablement également significatives si la situation dans le Nord Caucase devaient se détériorer sérieusement ou si des attaques terroristes massives devaient se dérouler sur le territoire russe.

Une transformation des relations entre la Géorgie et la Russie pourrait également naître d'un changement radical dans les relations entre la Géorgie et l'Occident, par exemple au travers de l'inclusion de la Géorgie dans l'OTAN ou dans l'Union européenne. Le calendrier de ces perspectives est non seulement difficile à identifier, mais dans le cas de l'Union européenne, il est aussi difficile à concevoir, non seulement à cause de l'état de l'économie géorgienne et de ses institutions étatiques, mais également à cause des difficultés rencontrées par l'Union européenne dans sa politique d'élargissement. L'adhésion de la

¹⁶ Les Abkhazes écrivent « Soukhoumi » tandis que les Géorgiens l'écrivent « Soukhoumi ». Les Ossètes utilisent le mot « Tskhinval » alors que les Géorgiens parlent de la ville comme de « Tskhinvali ».

Géorgie semble plus facile à imaginer dans le cas de l'OTAN, mais cette incorporation exigerait une modification tant des objectifs en matière de politique de l'OTAN que de ses critères d'adhésion. Dans les deux cas, cela signifierait qu'une transformation au centre serait largement responsable d'une nouvelle relation avec la périphérie.

Si les tentatives d'émancipation de la Géorgie, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud d'un centre perçu comme exploiteur semblent n'être que partiellement réussies, une normalisation de leurs relations avec ce centre au travers d'une politique de compromis semble difficile. A l'intérieur de la Géorgie, tout arrangement fédéral basé sur le principe de l'intégrité territoriale devrait inclure certaines relations hiérarchiques entre les institutions étatiques qui seraient difficiles à accepter du point de vue des projets nationaux abkhazes et ossètes, même si un cadre ethnofédéral permettrait de réaliser dans une grande mesure leur droit à l'autodétermination. En outre, le principe de souveraineté partagée inclurait des contraintes rigoureuses sur l'exercice du pouvoir de la majorité géorgienne qui serait également difficile à accepter du point de vue du projet national géorgien.

La maîtrise de la profonde instabilité du centre représente une tâche encore plus complexe dans la transformation des relations conflictuelles centre-périphérie en une fédération stable. Aucune des successions présidentielles en Géorgie ne s'est déroulée selon les procédures fixées par la Constitution, et il est toujours incertain dans quelle mesure la nouvelle élite sera capable de construire son autorité sur base de l'état de droit. La faiblesse du pouvoir central et l'instabilité chronique illustrées par les coups d'état et les révoltes populaires ont inévitablement des conséquences importantes sur les relations avec les périphéries. En outre, tout changement dans les relations centre-périphérie à la suite de l'instabilité au centre affecte les périphéries plus profondément qu'il n'affecte le centre lui-même. La réussite des réformes démocratiques et la stabilité institutionnelle en Géorgie ne peuvent bien entendu être exclues, mais il faut être réaliste lorsqu'on envisage une solution fédérale. Avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, il s'agit tout d'abord d'éviter le pire. Tout arrangement fédéral en Géorgie doit englober des mécanismes de sécurité qui sont capables de résister aux conséquences d'une déstabilisation du pouvoir central. Un degré élevé de séparation entre les compétences du centre interne et de celles de la périphérie ainsi que des garanties de sécurité internationales solides seront nécessaires pour arriver à un résultat fédéral stable. L'implication russe dans la provision de garanties de sécurité pour l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud sera cruciale, tout comme le seront les mécanismes institutionnels empêchant que les garanties internationales ne se transforment en garanties unilatérales.

Le fait que les futures relations entre la Géorgie et la Russie dépendent davantage des transformations du centre plutôt que de la périphérie et que l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud soient devenues des périphéries de la Fédération de Russie ne signifie pas que la résolution des conflits géorgiens dépende entièrement de Moscou. La demande de souveraineté de Tbilissi sur l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud signifie que la Géorgie doit avoir un rôle actif dans la recherche d'une solution. Les autorités géorgiennes doivent convaincre la population d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud que le centre est capable de se réformer et qu'il est prêt à résoudre les conflits nationaux par des moyens pacifiques. Cela sera sans aucun doute laborieux, mais si les dirigeants géorgiens peuvent se persuader d'aller dans cette direction, ils auront une chance d'en persuader également les Abkhazes et les Ossètes.

Bibliographie

Antonenko Oksana, « Frozen Uncertainty: Russia and the Conflict over Abkhazia », dans Coppieters et Legvold, pp. 250-270.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *le Rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)*, Respect des obligations et engagements de la Géorgie, Doc. 10383, 21 décembre 2004, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/documents/WorkingDocs/doc04/FDOC10383.htm>

The Avalon Project at Yale Law School, Documents in Law, History and Diplomacy, 20th Century Documents, Convention on Rights and Duties of States (inter-American); December 26, 1933, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/intdip/interam/intam03.htm#art1>

Champion Tim C. (ed.), *Center and Periphery: Comparative Studies in Archaeology*, London, Routledge, 1995.

Civil Georgia, 26 octobre 2004, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8174>

Claval Paul, « Center/Periphery and Space: Models of Political Geography », dans Gottmann ed., pp. 63–71.

Coppieters Bruno et Zverev Alexei, « Verloren evenwicht. Georgië tussen Rusland en het Westen », dans *Oost-Europa Verkenningen*, no 134 (août 1994), pp. 38-47.

Coppieters Bruno, « Georgia in Europe. The Idea of a Periphery in International Relations », dans Bruno Coppieters, Alexei Zverev, et Dmitri Trenin (eds), *Commonwealth and Independence in Post-Soviet Eurasia*, Londres, Frank Cass, 1998, pp.44-68.

Coppieters Bruno, « In Defence of the Homeland: Intellectuals and the Georgian–Abkhazian Conflict », dans Coppieters Bruno et Huysseune Michel, eds., *Secession, History, and the Social Sciences*, Bruxelles, VUB University Press, 2002, pp. 91–94, <http://poli.vub.ac.be/>

Coppieters Bruno, Kovziridze Tamara, et Leonardy Uwe, « [Federalization of Foreign Relations: Discussing Alternatives for the Georgian–Abkhaz Conflict](#) », Caspian Studies Program Working Paper no. 2, Cambridge, MA, Caspian Studies Program, Harvard University, octobre 2003, p. 16, http://bcsia.ksg.harvard.edu/publication.cfm?program=CSP&ctype=paper&item_id=405.

Coppieters Bruno, Emerson Michael, Huysseune Michel, Kovziridze Tamara, Noutcheva Gergana et Tocci Nathalie, Vahl Marius, « Elements of Comparison and Synthesis », dans Coppieters Bruno et al., « Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery », *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, issue 1(2004), <http://www.ecmi.de/jemie>

Coppieters Bruno et Legvold Robert (ed.), *Statehood and Security. Georgia after the Rose Revolution*, MIT Press, Cambridge/MA, 2005.

Darchiashvili David, « Georgian Defense Policy and Military Reform », dans Coppieters et Legvold (eds), pp.117-152.

De Waal Thomas, « Georgia and its Distant Neighbours », dans Coppieters et Legvold, pp. 307-338.

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Ajara*, Adopted by the Venice Commission at its 59th Plenary Session (Venise, 18-19 juin 2004), CDL-AD(2004)018, Strasbourg, 21 juin 2004, [http://66.102.9.104/search?q=cache:j1bAtuP3w4IJ:www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)018-e.asp+Opinion+on+the+draft+constitutional+law+of+Georgia+&hl=nl](http://66.102.9.104/search?q=cache:j1bAtuP3w4IJ:www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)018-e.asp+Opinion+on+the+draft+constitutional+law+of+Georgia+&hl=nl).

Fuller Liz, « South Ossetia Rejects Georgian President's Offer of Autonomy, » *RFE/RL Caucasus Report*, vol. 8, no. 4, 28 janvier, 2005, <http://www.rferl.org/reports/caucasus-report/2005/01/4-280105.asp>.

Gogia Giorgi et Helly Damien, « Georgian Security and the Role of the West », dans Coppieters et Legvold, pp. 271-306.

Gottmann Jean (ed.), *Center and Periphery: Spatial Variations in Politics*, London, Sage, 1980

Gottmann Jean, « Confronting Center and Periphery » dans Gottmann ed., pp. 11–25

Gottmann Jean, « Organizing and Reorganizing Space », dans Gottmann ed., pp. 217–224.

Grasland Claude, « Center/Periphery », http://hypergeo.free.fr/article.php3?id_article=186.

Hoffman George W., « Variations in Center–Periphery Relations in Southeast Europe » dans Gottmann ed., pp. 111–133.

International Crisis Group, « Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia? » *Europe Briefing*, 18 août 2004, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2907&l=1>.

International Crisis Group, « Georgia: Avoiding War in South Ossetia » *Europe Report*, no. 159, 26 novembre 2004, pp. 11–12, <http://www.icg.org/home/index.cfm?l=1>.

Lattimore Owen, « The Periphery as Locus of Innovation », dans Gottmann ed., pp. 205–215.

Legvold Robert, « Introduction: Outlining the Challenge », dans Coppieters et Legvold, pp. 1-38.

Lynch Dov, *Engaging Eurasia's Separatist States: Unresolved Conflicts and De Facto States*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 2004.

Nodia Ghia, « Europeanisation and (Not) Resolving Secessionist Conflicts », *Journal on Ethnopolitics and Minority Studies in Europe*, issue 1(2004), <http://www.ecmi.de/jemie>.

Nodia Ghia, « Georgia: Dimensions of Insecurity », dans Coppieters et Legvold (eds), pp. 39-82.

OSCE, « OSCE Georgia Mission Expands Border Monitoring Operation », 2 janvier 2002, <http://www.osce.org/item/6491.html>.

Pegg Scott, *International Society and the De Facto State*, Aldershot, UK, Ashgate, 1998.

Prevelakis Georges, « Jean Gottmann's Relevance in Today's World, » papier présenté à la Conférence de la Fondation Earhart sur l'état des Sciences sociales, Université de Boston, 6–7 décembre, 2002, <http://www.bu.edu/uni/iass/conf/George%20Prevelakis.pdf>

Saakashvili Mikheil, « Address by the President of Georgia on the Occasion of the First Part of the 2005 Ordinary Session of the Council of Europe Parliamentary Assembly », Strasbourg, 24–28 janvier 2005, <http://www.coe.int/T/E/Com/Files/PA-Sessions/janv-2005/Saakashvili.pdf>.

Strassoldo Raimondo, « Center–Periphery and System–Boundary: Culturological Perspectives », dans Gottmann, ed., pp. 42–44

Wallerstein Immanuel, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York, Academic Press, 1974.

Zürcher Christoph, « Georgia's Time of Troubles, 1989-1993 », dans Coppieters et Legvold, pp. 83-116.