

# Analyses 2010



**Guerre russo-géorgienne d'août 2008  
La prévention des conflits par l'UE :  
les raisons d'un échec**

Avec le soutien de la Communauté française

Commission Justice et Paix belge francophone asbl  
Rue Maurice Liétart 31/6  
B-1150 Bruxelles Belgique  
Tél. +32 (0) 2 738 08 01  
Fax: +32 (0) 738 08 00  
[info@justicepaix.be](mailto:info@justicepaix.be) [www.justicepaix.be](http://www.justicepaix.be)

## **Guerre russo-géorgienne d'août 2008**

### **La prévention des conflits par l'UE : les raisons d'un échec**

**Alors que les négociations entre Tbilissi, Moscou et les provinces séparatistes géorgiennes semblent aujourd'hui plus compliquées que jamais – après la reconnaissance par quatre Etats, dont la Russie, de l'indépendance de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie – force est de constater que l'Union européenne aurait pu prévenir la guerre de 2008. Au-delà du simple constat d'échec des politiques de prévention de conflit de l'UE en Géorgie, il s'agit d'en comprendre les raisons et d'en tirer des leçons, car les conflits sont au cœur des relations de l'UE avec ses « voisins » orientaux.**

Le 7 août 2008, une guerre éclate entre la Géorgie et la Russie. Tbilissi veut récupérer le contrôle de la province séparatiste d'Ossétie du Sud et ses forces armées attaquent Tskhinvali, la capitale sud-ossète. La Russie entre alors en territoire géorgien pour protéger ses soldats déployés dans la région ainsi que ses citoyens<sup>1</sup>. Après cinq jours de combat, N. SARKOZY, alors président du Conseil de l'Union européenne, obtient un accord de cessez-le-feu entre la Géorgie et la Russie.

Étant donné le rôle important de médiateur joué par la présidence française du Conseil de l'UE pendant et après la guerre, ainsi que les ambitions de l'UE d'être « un acteur global au service du bien »<sup>2</sup>, préconisant le multilatéralisme et la prévention des conflits, il est primordial d'évaluer les performances de l'UE en tant qu'acteur sécuritaire en Géorgie avant que la guerre d'août 2008 n'éclate. Une évaluation qui doit également tenir compte des difficultés rencontrées par l'Union européenne sur le terrain, dans une région qui représente à la fois l'étranger proche de la Russie, une zone stratégique pour les Etats-Unis et une alternative énergétique pour l'UE.

#### **L'intérêt tardif de l'Union pour la région**

Les premières interventions européennes en Géorgie sont humanitaires : au lendemain du tremblement de terre en Arménie en 1988, M. GORBATCHEV autorise les ONG étrangères à se rendre dans le Caucase du Sud. Aide humanitaire une fois encore lors du déclenchement des premiers conflits militaires séparatistes (de 1990 à 1992 avec l'Ossétie du Sud ; de 1992 à 1993 avec l'Abkhazie). L'adhésion au Conseil de l'Europe est effective en 1999. Des programmes communautaires jusqu'alors embryonnaires peuvent se développer.

L'année 2003 marque un tournant à plusieurs égards dans les relations entre l'UE et la Géorgie. L'UE adopte sa stratégie européenne de sécurité. La prévention des conflits est au cœur du document : « *Nous devons être prêts à agir avant qu'une crise se produise. Il n'est jamais trop tôt pour prévenir des conflits et des menaces* »<sup>3</sup>. La Commission européenne lance également sa première communication sur la politique européenne de voisinage (PEV). Son but : éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses voisins et

---

<sup>1</sup> De nombreux Sud-Ossètes ont en effet la double nationalité, géorgienne et russe, Moscou ayant organisé des campagnes de « passeportisation » dans la région.

<sup>2</sup> Stratégie européenne de sécurité, 2003, page 13. La stratégie européenne de sécurité a été révisée en 2008.

<sup>3</sup> Ibid.

renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous. L'élargissement de 2004<sup>4</sup> fait entrer dans l'UE des pays de l'ancien bloc de l'Est très sensibles à la cause géorgienne.

Par ailleurs, si la question du transit des hydrocarbures a toujours été au cœur des politiques envers le Caucase, la mise en fonctionnement de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan en mai 2005 et du gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum en 2007 ainsi que différents projets (gazoduc Nabucco notamment) ont confirmé la place centrale de la Géorgie au sein d'un vaste réseau d'acheminement des hydrocarbures de la Caspienne contournant la Russie.

Progressivement, les relations entre l'Union et la Géorgie s'intensifient, mais les outils politiques, techniques et financiers mis en place par l'UE semblent déconnectés de la réalité sécuritaire du terrain.

### **L'inadéquation des outils européens en Géorgie**

Après que M. SAKACHVILI est élu président de la Géorgie en janvier 2004, la Commission débloque 4,65 millions d'euros via son « mécanisme de réaction rapide » pour encourager les réformes démocratiques promises par le nouveau gouvernement. Simultanément, le Conseil de l'UE lance sa première mission relevant de la politique européenne de sécurité et de défense dans l'espace post-soviétique : la mission « Etat de droit » EUJUST Thémis ayant pour but d'aider les réformes dans le système judiciaire géorgien.

En 2004, il est également décidé que le Caucase du Sud intègre la PEV. Un plan d'action bilatéral est alors préparé entre chaque pays (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) et l'Union. Les négociations sont laborieuses. L'UE minimise les garanties d'une résolution des conflits avec les provinces séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud alors que la Géorgie, au contraire, affiche la résolution de ces conflits comme une priorité. Les objectifs de l'UE sont principalement liés à un renforcement de la démocratie et à la construction d'une économie de marché opérationnelle. Ce sont des objectifs à long terme. Les priorités de la Géorgie mettent l'accent sur la sécurité nationale et requièrent une action immédiate.

Finalement, la résolution des conflits ne compte pas parmi les premiers objectifs prioritaires du plan et aucun processus de négociation concret n'est mis en place.

Par ailleurs, les plans d'action conclus avec la Géorgie et l'Azerbaïdjan mettent en exergue, comme valeur fondamentale, l'intégrité des territoires. En revanche, celui qui concerne l'Arménie souligne l'autodétermination des peuples. Cette situation contradictoire est une manifestation évidente des hésitations de l'Union dans la question délicate des conflits sud-caucasiens.

### **L'équipe de soutien aux frontières : le rendez-vous manqué de 2004**

L'exemple le plus éloquent du manque d'engagement de l'UE concernant les problématiques sécuritaires en Géorgie a été la faiblesse de l'équipe de soutien aux frontières du représentant spécial de l'UE pour le Caucase du Sud<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> En 2004, trois anciennes républiques soviétiques (Estonie, Lettonie, Lituanie), quatre ex-satellites de l'URSS (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie), une ancienne république yougoslave (Slovénie) et deux îles méditerranéennes (Chypre et Malte) entrent dans l'UE. La Roumanie et la Bulgarie adhèrent en 2007.

En décembre 2004, la Russie appose son veto à la prolongation du mandat de la mission de surveillance des frontières de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en Géorgie. Tbilissi appelle alors l'UE à prendre le relais et à remplacer totalement la mission de 150 observateurs de l'OSCE. À la place, l'UE décide d'envoyer trois experts pour conseiller les autorités géorgiennes (l'équipe sera progressivement élargie à une douzaine de personnes).

Remplacer la mission de l'OSCE était assez simple pour l'UE techniquement et légalement, mais pas d'un point de vue politique. Ce sont les craintes d'irriter la Russie qui ont rendu un consensus européen sur le déploiement d'une telle mission impossible.

Cet échec a eu un impact important dans la vision que la population et les autorités géorgiennes ont de l'UE. Il s'agissait d'une preuve pour Tbilissi que l'UE ne s'opposerait pas à la politique russe dans la région, à moins qu'une crise n'éclate ouvertement, rendant une intervention européenne inévitable.

### **Un appui essentiellement financier**

Le premier type de contribution de l'UE face aux conflits en Géorgie a été l'aide à la réhabilitation des zones de conflits. Durant la période 1993-2003, la Géorgie a reçu 98,2 millions d'euros via ECHO (l'office d'aide humanitaire de la Commission européenne) pour atténuer les effets des guerres civiles et les conséquences de l'effondrement de l'Union soviétique<sup>6</sup>.

Depuis 2006, l'UE est le plus grand donateur en Ossétie du Sud et en Abkhazie. En Ossétie du Sud, l'évaluation des besoins a reposé sur six priorités : le génie civil, la construction des routes, les finances, les banques, l'agriculture et l'énergie, sans mettre en place des projets sociaux ou liés à la sécurité. Les domaines traditionnels de la prévention des conflits, comme les programmes de désarmement, démobilisation et réinsertion ont été négligés.

La guerre a démontré l'inadéquation des outils mis en place par l'UE pour prévenir, de manière directe ou indirecte, la récurrence de la violence en Géorgie. Malgré un financement significatif afin de stabiliser la région, l'approche à long terme de l'Union n'a simplement pas tenu le rythme et a été dépassée par la détérioration rapide de la situation sécuritaire sur le terrain.

### **Les leçons à en tirer**

La mission d'observation de l'UE mise en place après le conflit russo-géorgien d'août 2008 devra rester engagée à long terme. L'erreur la plus importante de l'UE a été sa réticence à envoyer du personnel sur le terrain. Dorénavant, il est nécessaire que la présence des missions européennes d'aide et d'assistance soit renforcée dans les régions où des conflits « gelés » ou potentiels peuvent, après la Géorgie, se développer et dégénérer.

---

<sup>5</sup> Poste créé en 2003. Une des tâches de son mandat est « d'aider à résoudre les conflits », mais les compétences lui manquent pour véritablement réaliser cette partie de sa mission.

<sup>6</sup> DELEGATION DE L'UE EN GEORGIE,

2008, « Overview OF EC Assistance in Abkhazia & South Ossetia », Août 2008,

<http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/programmes/rehabilitation.html>, page consultée le 4 avril 2010.

D'un point de vue interne, il y a un manque de coordination entre les « piliers » européens (les politiques communautaires et intergouvernementales) et entre les politiques nationales et européennes. D'un point de vue externe, il faut souligner le manque de clarté et de visibilité de la représentation de l'Union européenne sur la scène internationale.

Lors de la guerre d'août 2008, l'UE est apparue comme le principal médiateur entre Moscou et Tbilissi, et dans une certaine mesure Washington : l'Union doit saisir cette opportunité pour changer la dynamique géopolitique du Caucase du Sud et prendre à son tour un rôle de leader dans la région. Car seule l'UE peut proposer une solution politique qui assurerait une réelle indépendance de la Géorgie dans ses frontières internationalement reconnues. Mais pour être à la hauteur des attentes et jouer ce rôle de leader, l'Union doit, à long terme, mener une politique énergétique qui l'affranchit de Moscou, et une politique de défense qui la différencie de Washington.

Marie Frenay, collaboratrice  
à la Commission Justice et Paix  
Belgique francophone,  
Juin 2010.