Revue européenne des migrations internationales

vol. 26 - n°3 | 2010

Migrations en Asie centrale et au Caucase

Réfugié ou déplacé ? Les enjeux d'une requalification : l'exemple de la Géorgie après la guerre de 2008

Refugee or Displaced? The Stakes of a Re-Qualification: the Georgian Sample after the 2008 War

¿Refugiado o desplazado? Lo que implica una recalificación: el ejemplo de Georgia después de la guerra de 2008

Marc-Antoine Pérouse de Montclos

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/remi/5240>

DOI : 10.4000/remi.5240

ISSN : 1777-5418

Éditeur

Université de Poitiers

Édition imprimée

Date de publication : 1 décembre 2010

Pagination : 199-213

ISBN : 978-2-911627-56-9

ISSN : 0765-0752

Référence électronique

Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Réfugié ou déplacé ? Les enjeux d'une requalification : l'exemple de la Géorgie après la guerre de 2008 », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 26 - n°3 | 2010, mis en ligne le 01 décembre 2013, consulté le 14 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/remi/5240> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/remi.5240>

Note de recherche

Réfugié ou déplacé ? Les enjeux d'une requalification : l'exemple de la Géorgie après la guerre de 2008

.....

Marc-Antoine PÉROUSE DE MONTCLOS¹

Dans l'entendement populaire, le réfugié est d'abord et avant tout quelqu'un qui fuit un danger, quoi qu'il en soit par ailleurs de la nature des persécutions subies, des distances parcourues et du franchissement ou non d'une frontière internationale. Sur le plan pratique, cependant, l'attribution d'un statut de demandeur d'asile s'avère déterminante pour les migrants et les États de départ ou d'accueil. En effet, la qualification juridique des populations chassées de leurs foyers par des conflits armés a d'importantes implications politiques selon que les victimes sont considérées comme des déplacés internes ou des réfugiés qui ont franchi une frontière internationale et qui, à ce titre, peuvent bénéficier du dispositif de protection de la Convention de Genève de 1951. Partant de l'exemple de la Géorgie après la guerre qui l'a brièvement opposée à la Russie en 2008, cet article vise ainsi à analyser les enjeux stratégiques que révèle la réinstallation de ressortissants *de facto* traités en réfugiés à la suite de la proclamation d'indépendance des territoires sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie². Du Haut Karabakh à la Tchétchénie, le Caucase est, on le sait, une région ravagée par des conflits à répétition qui ont provoqué de nombreux flux migratoires. Conjugués aux crises économiques structurelles des espaces post-soviétiques, les déplacements causés par des troubles politiques s'y sont en l'occurrence ajoutés à un exode déjà massif de femmes et d'hommes partis chercher du travail et un avenir meilleur à l'étranger. La Géorgie, en particulier, s'est progressivement vidée d'une partie de ses habitants. Depuis l'indépendance en 1991, elle a perdu environ un cinquième de sa population et la défaite de 2008 a sans doute précipité le mouvement en mettant un terme aux espoirs qu'avait soulevés la Révolution des Roses après l'effondrement du régime mafieux d'Édouard Chevardnadze en 2003 (Kleinhanss,

1 Docteur en sciences politiques, Chargé de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement, CEPED (Centre Population et Développement), UMR196, Université Paris Descartes, INED, IRD, 19, rue Jacob, 75006 Paris ; marc-antoine.perouse@ird.fr

2 Cet article est tiré d'une mission de terrain réalisée en Géorgie en octobre 2008. Je tiens particulièrement à remercier Eveline Baumann, de l'IRD (Bondy), Marina Muskhelishvili, du Centre for Social Studies (Tbilissi) et les deux lecteurs anonymes qui m'ont permis d'affiner l'analyse.

2008 ; Serrano, 2007, 2008 ; Shelley *et al.*, 2007 ; Stefes, 2006 ; Zourabichvili, 2009).

Dans le Caucase, la singularité de la Géorgie tient aussi à la façon dont le gouvernement de Mikheil Saakachvili a géré l'afflux des victimes déplacées par le conflit d'août 2008. En réinstallant définitivement les « réfugiés » géorgiens qui avaient fui l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, les autorités ont en effet contribué à valider un statu quo qui revenait à reconnaître implicitement l'existence de frontières internationales autour des régions sécessionnistes. De ce point de vue, la situation paraît très différente de celle des pays voisins où l'on a plutôt cherché à renvoyer les déplacés près des zones de combat afin de maintenir une pression humaine sur des territoires perdus ou conquis. Le gouvernement d'Erevan, par exemple, a facilité le retour des Arméniens originaires du Haut-Karabakh, d'Abkhazie et de Chahoumian. Créé pour l'occasion en novembre 1991, son comité d'État pour les « réfugiés » s'est seulement occupé d'intégrer les Arméniens originaires d'Azerbaïdjan, à qui il a donné un petit pécule, des terres, le droit de vote et la nationalité du pays d'accueil. À Bakou, une loi de septembre 1998 a pareillement accordé la citoyenneté du pays d'accueil aux Azéris d'Arménie, aux Meskhètes venus d'Ouzbékistan et aux Iraniens qui avaient déjà obtenu un statut d'exilé pendant la période soviétique. En revanche, les autorités ont refusé de réinstaller les déplacés azéris massés dans les régions frontalières du Haut-Karabakh après son annexion militaire par Erevan en mai 1994. Au contraire, le gouvernement a tout fait pour entretenir une sorte de bouclier humain qui devait exprimer son intention de reconquérir les territoires perdus. Il a fallu attendre cinq bonnes années avant que, pour la première fois, le président Heydar Aliev commence à envisager officiellement de réinstaller les déplacés du Haut-Karabakh, qui vivaient dans des conditions très précaires et dont le mécontentement allait grandissant (MacFarlane, 2000 ; Kevonian, 2000).

LES MIGRATIONS FORCÉES EN GÉORGIE : UNE PERSPECTIVE INSTITUTIONNELLE

Par contraste, le gouvernement géorgien, lui, a réagi très vite après les combats d'août 2008. D'un régime à l'autre, sa position a beaucoup évolué en la matière. Initialement, Tbilissi n'avait pas vraiment cherché à distinguer les « réfugiés » des « déplacés » pour qualifier le statut des victimes des conflits sécessionnistes qui avaient contribué à démembrer le territoire national depuis le début des années 1990. Après avoir adhéré à la Convention de Genève de 1951, le gouvernement avait ainsi créé en 1999 un ministère des « Réfugiés » pour gérer les déplacés internes comme les demandeurs d'asile en provenance, notamment, de Tchétchénie. Ce faisant, la Géorgie se dotait simplement des outils juridiques et institutionnels dont disposaient déjà les autres pays de la région. Dès septembre 1992, par exemple, l'Azerbaïdjan avait adopté une loi sur les réfugiés et les personnes déplacées. L'Arménie, pour sa part, avait établi un département des migrations et des réfugiés dans le cadre d'une loi votée en mars 1999 à la suite d'une Conférence organisée à Genève en mai 1996 sous l'égide du HCR (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés), en l'occurrence dans une perspective transcaucasienne, avec la Russie et les autres membres de la CEI (Communauté des États indépendants).

Dans le cas de la Géorgie, les autorités se sont surtout préoccupées de définir les catégories de migrants lorsque la crise d'août 2008 a fini par entériner la sécession de territoires autonomes devenus de facto indépendants. L'État a alors désigné tous les sinistrés sous le vocable plus neutre de « sans abris ». La nouvelle terminologie officielle lui a permis d'évacuer deux catégories potentiellement dangereuses sur le plan politique : celle de « réfugié », qui aurait impliqué le passage d'une frontière internationale et, partant, une reconnaissance informelle des indépendances ossète et abkhaze ; et celle de « déplacé », une notion qui renvoie au passé post-communiste des victimes des conflits de 1991-1993, avant la Révolution des Roses et l'arrivée au pouvoir du président Mikheil Saakachvili en 2004. En pratique, l'État géorgien a ainsi essayé de dépasser les limites juridiques qui auraient pu restreindre l'aide occidentale. Malgré de nombreux dysfonctionnements administratifs, il a notamment entrepris de réinstaller très rapidement les « sans abris » de la guerre de 2008, comme pour mieux effacer les traces de la défaite. Le relogement définitif de ces populations, qui revenait à accepter le fait accompli, a certes semblé surprenant de la part d'un gouvernement nationaliste qui proclamait ouvertement sa volonté de récupérer les territoires perdus. Mais l'empressement des autorités a témoigné d'enjeux économiques et sécuritaires qui visaient en priorité à stabiliser le régime du président Mikheil Saakachvili et à mettre les victimes de la guerre à l'abri des foyers de tension en Abkhazie et en Ossétie du Sud. En filigrane, la politique de relogement du gouvernement a aussi révélé des ambitions à plus long terme en vue de repeupler des régions susceptibles de relancer l'économie nationale.

De fait, les combats d'août 2008, aussi brefs aient-ils été, ont eu un impact important. Les destructions commises par les troupes russes et les milices ossètes ont en effet touché une région ravagée en profondeur par les réformes libérales de l'ère post-soviétique. Frontalière de la zone de combats, la province de Shida Kartli en témoigne à sa manière³. Selon une enquête de la Banque Mondiale réalisée en octobre 2007, elle était déjà la moins bien lotie du pays, avec une proportion de pauvres deux fois supérieure à la moyenne nationale, à raison de 59 % contre 33 % (World Bank, 2008). Là-dessus, le conflit est venu achever de ruiner les petits cultivateurs de la région. Outre la perte des récoltes, quelque 40 000 familles sont désormais confrontées à de sérieux problèmes d'irrigation depuis qu'à Tskhinvali, le pouvoir ossète a fermé les vannes de la rivière Liakhvi en juillet 2008. Dans un pays où le salariat ne concerne qu'un tiers des Géorgiens actifs, la crise a ainsi aggravé la vulnérabilité d'une population rurale qui, d'habitude, consomme une bonne partie de sa production agricole et vend le reste sur les marchés à la marge de l'économie formelle (Baumann, 2009).

Surtout, l'exode qu'a provoqué la guerre s'est greffé sur de précédentes vagues de déplacements liées aux conflits des années 1991-1993, alourdissant d'autant la charge de l'assistance sociale dans le budget de l'État. Les combats d'août 2008 et l'avancée

3 Sur les 120 maisons que comptait le village d'Ergneti, par exemple, seulement dix-huit ont été épargnées par les combattants qui ont pillé les lieux. Situé sur la ligne de front dans la banlieue de Tskhinvali, la capitale de l'Ossétie du Sud, l'endroit est symbolique car il a pendant longtemps été un important centre de contrebande et un des derniers points de contact et de commerce avec les sécessionnistes avant le démantèlement de son marché par les autorités géorgiennes en 2004. Les villages alentour n'ont pas non plus échappé à la fureur des milices ossètes, qui s'est propagée jusqu'à la ville voisine de Gori, le chef-lieu administratif de la province de Shida Kartli.

des troupes russes ont chassé de leurs foyers près de 128 000 personnes en Géorgie. À la fin octobre 2008, plus de 42 000 d'entre elles n'avaient toujours pas pu rentrer chez elles et continuaient de vivre dans des centres collectifs. Comme d'habitude en période de crise, il convient certes de manier les chiffres avec précaution. On estime que 20 % des déplacés d'août 2008 ont perdu leur carte d'identité au cours de leur fuite. Faute de papiers, certains ont pu être enregistrés à plusieurs reprises dans les centres collectifs, compensant en quelque sorte « l'invisibilité » de leurs camarades d'infortune qui n'ont pas été recensés par les autorités parce qu'ils avaient d'eux-mêmes trouvé à se loger chez des parents à Tbilissi ou dans les environs. Quoi qu'il en soit des incertitudes à ce sujet, leur poids démographique n'a rien de dérisoire à l'échelle d'un pays d'environ 4 millions d'habitants. Il s'avère d'autant plus conséquent qu'il vient s'ajouter aux 264 000 déplacés de la « première génération », qui représentaient déjà 6 % de la population géorgienne en 2003.

DES DÉPLACÉS À GÉOGRAPHIE VARIABLE

Pour bien comprendre les enjeux économiques de la reconstruction, il importe alors de préciser les différents statuts de victimes qui ont déterminé l'approche des autorités en termes d'urgence humanitaire ou de développement. Grosso modo, on peut distinguer trois catégories de déplacés à l'issue de la crise d'août 2008. Les premiers sont originaires de la région de Gori et le gouvernement s'est empressé de les évacuer de Tbilissi pour les réinstaller chez eux dès que les troupes russes ont commencé à se retirer à la fin septembre : nous aurons l'occasion de revenir sur les raisons politiques et économiques d'une telle précipitation. Les seconds, eux, viennent des villages détruits sur la ligne de front le long de l'ancienne frontière administrative soviétique de l'Oblast autonome d'Ossétie du Sud. Malgré les pressions du gouvernement et les efforts des organisations humanitaires en vue de réhabiliter les maisons éventrées avant l'arrivée de l'hiver, ceux-ci ont hésité à revenir chez eux et ont attendu de voir comment la situation militaire allait évoluer. Une troisième catégorie, enfin, comprend ce qu'on pourrait appeler des déplacés « durables », en l'occurrence des Géorgiens qui vivaient en Ossétie du Sud ou en Abkhazie. Parce qu'ils n'ont quasiment aucun espoir de retour, leur intégration s'inscrit dans une perspective à long terme et relève bien d'une politique de développement.

Ces déplacés « durables », il faut le noter, proviennent essentiellement d'Ossétie du Sud. Lors de la crise d'août 2008, il n'y a pas eu de combats en Abkhazie. Les troupes géorgiennes se sont contentées d'abandonner leurs positions dans les gorges de Kodori, incitant quelque 1 200 habitants à évacuer la région, peut-être jusqu'à 3 000 selon les chiffres du HCR. L'Ossétie du Sud, en revanche, a été beaucoup plus touchée. La Géorgie y a perdu les derniers territoires qu'elle contrôlait encore à l'intérieur de l'ancien Oblast, à savoir les villages de la vallée de Liakhvi au nord de Tskhinvali, où Tbilissi avait installé une administration provisoire dans la localité de Kurta, et le district d'Akhalgori, qui avait été formellement rattaché à une nouvelle province créée pour les besoins de la cause, Mtskheta-Mtianeti. En tout, 16 000 personnes auraient été chassées de chez elles : plus, donc, que les 12 000 déplacés issus du précédent conflit d'Ossétie du Sud en 1991-1992, sachant que des Géorgiens continuaient de fuir le district d'Akhalgori dans le courant du mois de novembre 2008.

Au vu de l'état actuel des rapports de force, un retour n'est guère envisageable. Alors que le gouvernement Vladimir Poutine a reconnu l'indépendance de l'Ossétie du Sud, le conflit a en effet pris une dimension communautaire qui va retarder d'autant les possibilités de réconciliation. À l'instar des Abkhazes en 1993, les Ossètes ont entrepris en 2008 de mener une politique de nettoyage ethnique afin de se débarrasser définitivement des derniers Géorgiens résidant sur leur territoire. Des années de tension permanente ont fini par avoir raison de la diversité culturelle de la région. Il y a encore vingt ans, la population était beaucoup plus mélangée. D'après les données du recensement de 1989, les Ossètes vivant en Géorgie (164 000) étaient deux à trois fois plus nombreux qu'en Ossétie du Sud (65 000), selon le ministère des Réfugiés (Ministry of Refugees, 2002 : 393). Leur répartition géographique était plus dispersée que celle des Abkhazes, qui étaient à peu près autant (95 000) à habiter en Géorgie et dans la république autonome d'Abkhazie. Depuis lors, la situation a radicalement changé. À l'intérieur de la Géorgie, la proportion d'Ossètes est tombée de 3 % de la population en 1989 à 0,9 % en 2002. Parallèlement, la quasi-totalité des derniers Géorgiens d'Ossétie du Sud a été expulsée à la faveur de la guerre de 2008. Quelques Ossètes sont aussi partis vers le sud parce qu'ils étaient accusés d'avoir collaboré avec les autorités de Tbilissi et se sentaient menacés par les indépendantistes.

Dans un tel contexte, les déplacés originaires de la région sont appelés à se réinstaller définitivement en Géorgie. Le gouvernement a en l'occurrence prévu de les reloger avant l'hiver 2008 en réhabilitant 2 125 appartements dans des centres collectifs répartis dans les différentes provinces du pays. À cette fin, il a également entrepris de construire 4 095 maisons entre Tbilissi et Gori. Le chantier est très symbolique car les nouveaux logements s'égrènent le long de la principale autoroute du pays, un moment occupée par les Russes. Placés sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur Vano Merabishvili, qui a utilisé la police pour hâter le mouvement, les travaux ont été réalisés en un temps record, souvent au détriment de la qualité et dans le but évident de démontrer l'efficacité du gouvernement. Sous prétexte de contribuer à la reconstruction nationale, les entrepreneurs ont dû travailler à prix cassés et le chantier n'a donc pas vraiment pu relancer le secteur du bâtiment, qui avait tiré la croissance de l'économie géorgienne ces dernières années. En revanche, les travaux ont permis de convaincre la communauté internationale de financer directement le gouvernement plutôt que les organisations humanitaires. Pris de court, le HCR a littéralement été court-circuité à cet égard, avec un projet de construction plus onéreux et moins bien loti, à raison d'un coût de 20 000 dollars par maison et d'une surface de quarante-cinq mètres carrés par famille, contre respectivement 14 000 dollars et soixante-cinq mètres carrés du côté du ministère de l'Intérieur.

DES ENJEUX POLITIQUES

L'enjeu, ici, était bien d'affirmer la prééminence de l'État. De fait, les organisations humanitaires n'ont convoyé qu'une partie de l'assistance apportée aux victimes de la guerre de 2008. Certaines étaient déjà présentes avant les événements, à l'instar de Médecins sans frontières, World Vision ou le Conseil norvégien des réfugiés ; d'autres sont arrivées au moment de la crise, telle Première Urgence. Dans tous les cas, les solidarités de voisinage ont d'abord joué à plein pour secourir les déplacés arrachés à leurs

foyers. Avec ses œuvres caritatives, l'Église orthodoxe de Géorgie n'a pas non plus été en reste ; elle pourrait d'ailleurs être amenée un jour à assumer une fonction de médiation informelle grâce aux bonnes relations qu'elle entretient avec son homologue russe, qui a refusé d'intégrer les clergés ossète et abkhaze⁴. De plus en plus nombreuse, la diaspora géorgienne a également fourni un apport important. Selon une enquête réalisée en juillet 2007 et commanditée par la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement), ses envois de fonds avoisinent les 418 millions de dollars par an, provenant pour moitié des émigrés en Russie et représentant près de 6 % du produit intérieur brut en 2006 (B&A, 2007). D'après d'autres modes de calcul, ils auraient même atteint jusqu'à 546 millions de dollars en 2006, voire 800 millions de dollars et 10 % du produit intérieur brut si l'on inclut les envois de marchandises et les transferts informels (Kakulia, 2007). De tels chiffres relativisent de beaucoup l'apport de l'aide humanitaire occidentale.

Le gouvernement, quant à lui, n'a pas renoncé à ses prérogatives et s'est empressé, pour des raisons politiques, de renvoyer la majorité des déplacés dans leur région d'origine, autour de Gori. Les centres collectifs de Tbilissi, où s'étaient réfugiées les victimes du conflit, ont en l'occurrence commencé à être vidés avant même que les conditions soient réunies pour assurer un retour décent dans des villages sécurisés où les paysans pourraient reprendre possession de leur maison, bénéficier d'une assistance humanitaire et cultiver leurs champs sans risquer de sauter sur une mine. L'histoire du camp de Gori est significative. Sur le terrain d'un parc municipal qui a accueilli jusqu'à 2 400 personnes, les autorités ont en effet planté des tentes pour recevoir des déplacés qui avaient déjà trouvé un toit où s'abriter à Tbilissi. Les premiers convois ont été organisés dès le 23 août, un jour à peine après le départ de Gori des forces d'occupation russes. Un millier de personnes ont bientôt été débarquées dans un terrain vague sans toilettes ni eau chaude pour se laver, seulement des repas froids et inadaptés aux besoins des enfants en bas âge. Après qu'un homme et une femme ont été tués par l'explosion d'une mine dans les environs, il a fallu l'intervention d'un médiateur officiel, l'*ombudsman*, pour que les autorités suspendent les transferts le 29 août et laissent au HCR et à la Croix-Rouge italienne le soin de préparer convenablement le terrain à partir du 4 septembre. La pression ne s'est pas relâchée pour autant. Pour des raisons de visibilité médiatique, les humanitaires occidentaux ont concentré leurs efforts sur la région de Gori et délaissé Tbilissi alors que la majorité des déplacés continuait de se masser dans la capitale. Les autorités, pour leur part, ont parfois menacé de couper les vivres des centres collectifs afin d'inciter leurs occupants à rentrer chez eux. Début octobre, enfin, le camp de Gori était démantelé et le ministère des Réfugiés publiait une liste de cinquante villages « sûrs » où les habitants étaient censés revenir avec l'aide des humanitaires occidentaux.

Officiellement, l'empressement du gouvernement était justifié par la nécessité de rouvrir les écoles occupées par les déplacés au moment de la rentrée des classes de septembre. En arrière-plan, la précipitation des autorités a également répondu à des consi-

4 Récemment décédé, le patriarche de Moscou, Alexis II, était ainsi très proche de son collègue géorgien Ilya II, qu'il connaissait depuis l'époque soviétique et qui partageait ses vues contre le prosélytisme protestant occidental. En août 2008, il a refusé d'avaliser les modifications de frontières imposées par le pouvoir séculaire : à ses yeux, un tel précédent aurait présenté l'inconvénient de donner des arguments aux clergés sécessionnistes de l'Église orthodoxe en Ukraine, en Moldavie et en Estonie.

dérations d'ordre stratégique. Il s'agissait d'abord d'occuper le terrain après le retrait des Russes. Ensuite, l'idée était de disperser en province des déplacés susceptibles de rejoindre l'opposition dans la capitale, les campagnes étant davantage acquises au président Mikheil Saakashvili. Enfin, l'objectif était d'effacer les traces de la défaite. Initialement, les autorités avaient cherché à mettre en évidence les victimes de l'occupation russe, regroupées dans des camps de tentes à Gori ou à proximité de l'aéroport de Tbilissi afin de sensibiliser la communauté internationale. Mais une fois les troupes de Moscou repliées en Ossétie du Sud, le gouvernement a plutôt essayé d'occulter un problème qui rappelait crûment les conséquences humaines de son échec militaire. Faute de médias indépendants, des journalistes aux ordres du pouvoir ont bientôt reçu pour instruction d'insister sur les pertes ennemies et de ne plus évoquer le sort des déplacés, sans même parler des soldats géorgiens morts au combat, enterrés à la sauvette et rarement nommés individuellement.

UN POTENTIEL DÉSTABILISATEUR

Le potentiel déstabilisateur des populations directement victimes du conflit reste en fait la grande inconnue politique du moment. En Géorgie, deux thèses s'affrontent à ce propos. Selon la première, le président Mikheil Saakashvili va tenter de fidéliser les déplacés d'Ossétie du Sud. Avant de fuir leurs villages, une partie d'entre eux avait déjà bénéficié d'un traitement de faveur afin de les inciter à rester autour de Kurta, la capitale provisoire du gouvernement provincial mis en place par Tbilissi au nord de Tskhinvali. Pour leur part, les déplacés de la première génération n'étaient pas restés insensibles à la rhétorique nationaliste d'un président qui promettait de reconquérir les territoires perdus. Aujourd'hui, il se pourrait donc que les autorités essaient de transformer cette population en clientèle électorale à un moment où la cote de popularité du gouvernement ne cesse de baisser. Une telle démarche n'est certes pas un gage de stabilité politique. Bien qu'il n'ait pas intérêt à provoquer les Russes, le président Mikheil Saakashvili est régulièrement soupçonné de vouloir entretenir la crise pour obliger les Occidentaux à le soutenir en passant sous silence la militarisation et la dérive autoritaire de son régime. Le risque serait alors que les déplacés d'Ossétie soient instrumentalisés afin de continuer la guerre par procuration. Il y a eu des précédents en Abkhazie, même si le régime d'Édouard Chevardnadze n'a jamais voulu armer et financer les Mingréliens de la région, dont le pouvoir se méfiait parce qu'ils avaient soutenu l'opposition nationaliste ralliée au premier président du pays à l'indépendance en 1991, Zviad Gamsakhourdia.

Selon une autre thèse, les déplacés de 2008 ne présenteraient en réalité aucun danger de la sorte. En témoignent l'apathie et la faible mobilisation de leurs prédécesseurs chassés d'Ossétie du Sud à la suite des conflits de 1991-1992. Contrairement à leurs collègues d'infortune en provenance d'Abkhazie, qui étaient plus nombreux et mieux organisés, ces déplacés de la première génération ont été particulièrement peu influents et n'ont pas réussi à monter de véritable lobby au Parlement à Tbilissi. D'après des sondages, seulement 3 % disaient appartenir à un parti politique, un groupe social ou une communauté religieuse (Sumbadze et Tarkhan-Mouravi, 2003 : 33-35). Il est vrai que leur statut les a pendant longtemps relégués au rang de citoyens de seconde zone, sans droit de vote puisque leur circonscription n'était plus sous le contrôle de Tbilissi. Il a fallu attendre avril 2002 pour que le code électoral soit modifié et les autorise à voter aux législatives dans

la circonscription où ils résidaient. Depuis lors, les déplacés d'Ossétie du Sud peuvent également se rendre aux urnes pour les municipales, mais toujours pas être élus.

À présent, leur potentiel déstabilisateur tiendrait plutôt au fait qu'ils sont susceptibles de basculer dans l'opposition, voire de catalyser les mécontentements. En effet, le président Mikheil Saakashvili a beaucoup perdu de la popularité qui l'avait amené au pouvoir suite à la Révolution des Roses en 2003. Son aventure militaire en Ossétie a été un désastre pour les nationalistes et s'est conclue par la perte des derniers territoires restés sous le contrôle de Tbilissi à l'intérieur de la république sécessionniste, en l'occurrence le district d'Akhgori et les villages autour de Kurta. Autre motif de mécontentement, les déplacés n'ont guère été épargnés par les combats. Alors que Moscou prenait soin de faire évacuer les femmes et les enfants de Tskhinvali dès le 4 août 2008, les autorités de Tbilissi n'ont rien entrepris de la sorte et ont laissé les villageois de Kurta pris en otages sous un déluge de feu. Que l'on retienne la thèse de l'agression russe ou géorgienne importe peu. Dans tous les cas, la montée des tensions aurait dû pousser le gouvernement de Tbilissi à organiser la protection des civils avant le déclenchement du conflit dans la nuit du 7 au 8 août. Certains y voient la preuve d'un évident cynisme. De même que l'évacuation préventive des familles ossètes de Tskhinvali a été présentée comme la confirmation de l'existence d'un piège tendu par les Russes, le maintien de la population géorgienne dans la région de Kurta devait peut-être servir à mettre en place une administration civile aussitôt après l'occupation du territoire sécessionniste par les troupes de Tbilissi⁵.

DES TENSIONS SOCIALES

Plus important encore pour la stabilité du pays, l'arrivée d'une nouvelle vague de déplacés a ravivé des tensions sociales sous-jacentes depuis une dizaine d'années. Les différences de traitement sont en effet flagrantes. Autant le gouvernement de Mikheil Saakashvili a très vite mis en œuvre une politique visant à accompagner et réinstaller les nouveaux arrivants à l'intérieur de la Géorgie, autant les déplacés de la première génération ont des raisons de se plaindre d'avoir été abandonnés à leur triste sort par le précédent régime, qui a laissé la situation pourrir. À la tête d'un État corrompu et sans ressources budgétaires, le président Édouard Chevardnadze n'avait certes pas les moyens d'assister les victimes des conflits de 1991-1993. Mais plus fondamentalement, les autorités de l'époque ne souhaitaient pas intégrer des populations qu'une réinstallation définitive en Géorgie aurait dissuadées de revenir dans leur région natale, au risque d'entériner la sécession des territoires perdus en Abkhazie et en Ossétie. Pour sauver les apparences, les déplacés d'Abkhazie, par exemple, ont été gérés par une administration provinciale en exil à Tbilissi. Pendant longtemps, le pouvoir central, lui, n'a pas voulu les prendre en charge. Au niveau national, seuls quelques décrets ont traité du problème de façon *ad hoc* et parcellaire avant l'adoption d'une loi qui, en juin 1996, a pour la première fois officialisé le principe d'une assistance sociale aux déplacés internes. Encore devait-on attendre

5 De ce point de vue, il convient de noter que la version des déplacés diffère de celle d'analystes américains comme Ronald Asmus (2010), pour qui le président Mikheil Saakashvili aurait au contraire précipité son offensive afin de contenir les Russes et d'avoir le temps d'évacuer les Géorgiens d'Ossétie du Sud.

jusqu'en août 1998 pour qu'un décret d'application fixe le montant des aides prévues.

Il est vrai que les déplacés d'alors ont eux-mêmes contribué à freiner les possibilités d'intégration en Géorgie. Pour des raisons de connivence culturelle, beaucoup ont ainsi préféré envoyer leurs enfants dans des écoles séparées, mises en place en 1994 sous l'égide de l'administration d'Abkhazie en exil à Tbilissi. Soucieux de préserver leur droit au retour avec un statut juridique de déplacé, ils ont par ailleurs continué d'enregistrer leur région natale comme lieu de résidence. Le résultat est qu'ils n'ont pas pu bénéficier des programmes de privatisation qui ont permis à leurs concitoyens de devenir quasiment gratuitement propriétaires de leurs logements ou de leurs champs. En Abkhazie, les terres ont été redistribuées sans eux et ils en ont été réduits à essayer d'acheter des lopins au marché libre en Géorgie. La loi de juin 1996 leur a seulement accordé un droit d'usage et non de propriété. En attendant mieux, un tel dispositif est revenu à leur interdire de construire des structures permanentes, notamment des habitations en dur.

Leur frustration n'en est donc que plus grande à l'égard des déplacés de 2008, pour qui le gouvernement a construit des maisons livrées clé en main. Des tensions sont également apparues autour des foyers collectifs où ont été accueillis les nouveaux venus. À Tbilissi, des déplacés de la première génération ont par exemple essayé de forcer les portes de l'ancien hôpital militaire d'Isani afin de profiter de l'hébergement et de l'aide fournie aux victimes de la guerre de 2008. Des frictions les ont aussi opposés à la population locale, qui les a accusés d'aggraver le chômage ou de pénaliser l'industrie touristique. La tension a notamment été perceptible autour des hôtels squattés par les déplacés de la première génération sur la côte ou dans les stations thermales de Tskaltubo et Borjomi. Parce qu'ils ont trouvé abri dans des crèches ou des écoles qui ont dû fermer leurs portes aux habitants du voisinage, les nouveaux venus n'ont pas non plus échappé au problème. Sachant les incertitudes qui pèsent sur le foncier, beaucoup de bâtiments publics réquisitionnés afin de loger les déplacés de 2008 s'avèrent en fait avoir été mis en vente ou déjà cédés à des promoteurs immobiliers qui pressent aujourd'hui le gouvernement de procéder à l'évacuation des lieux pour prendre possession de leurs biens. À en croire la rumeur, l'ancien hôpital militaire d'Isani aurait ainsi été acheté par un oligarque, Kakha Bendukidze, qui a été le maître d'œuvre de la privatisation de l'économie géorgienne.

Une telle pression immobilière a certainement poussé le gouvernement à hâter le mouvement pour reloger les déplacés d'Ossétie en dehors de la capitale et renvoyer les autres victimes du conflit dans la région de Gori. Les autorités ont préféré prendre les devants et ne pas laisser des squatters s'installer durablement dans des bâtiments vacants, au risque de compliquer les procédures d'expulsion. Elles n'ont pas voulu renouveler l'expérience du célèbre hôtel Iberia, « défiguré » et occupé pendant plus de dix ans par des déplacés de 1993 sur une des plus belles avenues de Tbilissi. Pour autant, la pression immobilière et le risque d'une explosion sociale dans la capitale n'expliquent pas tout. Très prosaïquement, la politique du gouvernement a aussi mis en évidence les dysfonctionnements de l'État géorgien. Ses contradictions, notamment : autoproclamé coordinateur de l'aide aux « réfugiés », un parlementaire influent, Koba Subeliani, a ainsi invité les déplacés à revenir chez eux alors que le gouverneur de la province de Shida Kartli, Lado Vardzelashvili, venait de mettre en garde les habitants de la région contre un retour précipité dans des villages qui n'avaient pas encore été déminés !

En réalité, la politique humanitaire du gouvernement a d'abord reflété les rapports de force du moment, avec un ministre de l'Intérieur qui a littéralement court-circuité les autres administrations chargées de gérer l'aide aux populations sinistrées. Statutairement, la police a certes un rôle à jouer en cas de catastrophe, par exemple à la suite d'un tremblement de terre. Mais dans les textes, il n'est nullement prévu de lui confier la supervision de la construction de nouveaux logements pour abriter les sinistrés. De même, le recensement des déplacés aurait dû revenir au ministère des Réfugiés et non aux fonctionnaires de l'état-civil, qui dépendent de la Justice. Dans l'urgence, les tâches les plus immédiates ont en fait été réparties entre les principaux responsables de l'appareil coercitif de l'État, quitte à promouvoir une vision quasi-militaire de la gestion des flux de population. Après la défaite de l'armée, le gouvernement a plutôt misé sur la police car elle lui paraissait autrement plus efficace que le ministère des Affaires sociales, de la Santé ou, surtout, des Réfugiés. Résultat, la multiplicité des centres de décision a rendu la situation pour le moins confuse. Quatre mois après la guerre d'août 2008, les autorités n'avaient toujours pas produit de plan d'action écrit et on continuait de se demander si les déplacés d'Ossétie seraient finalement autorisés à devenir propriétaires des maisons construites le long de l'autoroute de Gori.

D'UN PLAN À L'AUTRE

L'enjeu est pourtant bien de passer d'une logique d'assistance à une stratégie de réhabilitation et de développement. Les demandes de financements présentées à la communauté internationale s'inscrivent ainsi dans une perspective assez large et englobent toutes les victimes des précédentes catastrophes, qu'il s'agisse de conflits armés ou des tremblements de terre qui secouent régulièrement la région. L'objectif est de faire d'une pierre deux coups et de résoudre par la même occasion la question restée pendant des déplacés de la première génération. Ces derniers continuent en effet de vivre dans une situation précaire. Malgré l'absence de fiabilité des chiffres, on estime que 44 % d'entre eux habitent toujours dans des centres collectifs (Sumbadze et Tarkhan-Mouravi, 2003 : 19). Des études montrent en outre qu'en cas de maladie, ils sont moins bien couverts par la sécurité sociale que leurs concitoyens (Zoidze et Djibuti, 2004 : 22). Il semblerait donc logique de les intégrer dans une stratégie de lutte contre la pauvreté. Pour la première fois, un plan adopté par décret en février 2007 prévoyait d'ailleurs de les intégrer définitivement en Géorgie.

Mais ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre et la crise d'août 2008 en a repoussé l'application *sine die*. Là encore, des contraintes d'ordre politique ont joué. Les autorités, en l'occurrence, n'ont pas voulu regrouper les anciens et les nouveaux déplacés dans une même catégorie susceptible de donner lieu à la création d'un lobby d'opposition. Elles ont préféré dissocier les deux types de populations. Dans la terminologie officielle, les nouveaux déplacés sont ainsi qualifiés de « sans abris », comme pour mieux effacer l'origine politique de leur malheur et les neutraliser sous un vocable généraliste, sans référence aucune à la défaite militaire des Géorgiens. Les victimes des conflits de 1991-1993, elles, renvoient au passé post-communiste des précédents régimes au pouvoir avant la Révolution des Roses et l'élection de Mikheil Saakashvili en 2004. Le présent gouvernement reconnaît la cause militaire de leur fuite, mais ne se sent pas responsable de leurs mésaventures et s'en est donc peu préoccupé.

Plusieurs facteurs expliquent le désintérêt des autorités en la matière. Le premier est évidemment que le gouvernement ne souhaite pas alourdir davantage le budget social de l'État. Les déplacés de la première génération ont ainsi dû continuer de se débrouiller par eux-mêmes pour refaire leur vie en Géorgie. À la différence de leurs collègues d'infortune dans des centres collectifs, ceux qui se sont insérés dans le tissu familial s'en sortent d'ailleurs mieux, avec un niveau de pauvreté moindre que la moyenne de leurs concitoyens (Yemstov *et al.*, 1999 : 46). Malgré sa rhétorique nationaliste et sa volonté de récupérer les territoires perdus, le gouvernement n'est de toute façon plus en mesure d'entretenir l'espoir d'un retour. Il voit donc moins d'inconvénients à ce que les déplacés de la première génération s'installent définitivement en Géorgie : un choix qui paraît dominer si l'on en juge par l'évolution de la scolarisation des enfants originaires d'Abkhazie, dont la majorité va désormais dans des classes « normales » et non plus réservées aux exilés. Au contraire, le gouvernement a pu dissuader les déplacés de revenir chez eux afin de démontrer le caractère dictatorial et illégitime des pouvoirs sécessionnistes en place dans des territoires victimes de nettoyages ethniques⁶. En Abkhazie, notamment, il n'a pas voulu soutenir les 46 000 Géorgiens qui se sont réinstallés dans le district frontalier de Gali, visiblement sans provoquer d'animosité puisque moins de 1 500 sont repartis à l'occasion de la crise d'août 2008.

En principe, le plan de février 2007 envisageait certes un appui de Tbilissi aux déplacés revenus dans les territoires sécessionnistes. Mais il n'a jamais été appliqué et les bonnes résolutions de l'époque ont vite été démenties par le comportement des autorités. Dès avant la guerre d'août 2008, Tbilissi a ainsi multiplié les obstacles administratifs pour bloquer l'aide à destination de l'Abkhazie ou de l'Ossétie. Depuis lors, la proclamation d'indépendance des territoires sécessionnistes a encore aggravé la situation. Dorénavant, Tbilissi interdit aux ONG occidentales d'entrer en Abkhazie ou en Ossétie depuis Moscou car ce serait une manière d'entériner la partition du pays. De leur côté, les indépendantistes rechignent à accepter l'aide en provenance de Géorgie. Le chef du gouvernement ossète, Édouard Kokoity, s'est montré particulièrement inflexible dans ce domaine, plus que ses homologues abkhazes. D'une manière générale, les autorités sécessionnistes se méfient des partis pris de l'assistance internationale, qui a toujours favorisé la Géorgie au détriment des régions insurgées depuis 1993 (MacFarlane, 2000 ; Hansen, 2009).

LE POTENTIEL STRATÉGIQUE DE L'AIDE

Les contraintes politiques qui restreignent la circulation des secours ne sont finalement qu'une des nombreuses manifestations du potentiel stratégique de l'aide. Qu'il s'agisse de reconnaissance diplomatique ou de légitimation humanitaire du bon droit d'une des parties au conflit, l'assistance de la communauté internationale n'est certainement pas neutre, instrumentalisée qu'elle est par ses bailleurs et ses bénéficiaires tout à la fois. La mise en scène médiatique des victimes, en particulier, fait partie intégrante de la propagande de guerre. On l'a vu lorsque les Russes ont diffusé des témoignages en vue de

6 Il importe de noter que les Abkhazes eux-mêmes n'ont rien fait pour encourager le retour des Géorgiens, de crainte que ne s'infiltrent parmi eux des combattants susceptibles de commettre des attentats contre les autorités locales, comme en 1996-1998 dans le district de Gali.

démontrer que les Ossètes avaient été l'objet d'un véritable génocide. Du côté géorgien, on a également essayé d'amplifier l'ampleur des destructions en regroupant artificiellement les déplacés dans des camps de tentes à Gori ou à proximité de l'aéroport de Tbilissi. En effet, les médias internationaux préfèrent généralement filmer les victimes dans des abris précaires plutôt que des centres collectifs en dur.

Au-delà de l'urgence, les enjeux stratégiques de l'aide ne s'arrêtent évidemment pas là. D'une manière générale, la transition de la reconstruction vers le développement ressort également d'une problématique politique. Sous couvert de reconstruire les infrastructures détruites pendant la guerre, l'aide de la communauté internationale a bien pour objectif d'affermir l'ancrage de la Géorgie dans le camp occidental et de confirmer la libéralisation d'une économie post-soviétique désormais acquise aux principes du marché. Les financements de l'Union européenne, des Nations Unies, des États-Unis et de la Banque mondiale sont en l'occurrence prévus pour s'étaler sur plus de trois ans et conforter les réformes entreprises par le gouvernement du président Mikheil Saakashvili. L'objectif n'est pas seulement d'assister les victimes de la guerre, mais aussi de poursuivre la modernisation d'un pays post-soviétique converti non sans mal à l'économie de marché. Les montants en jeu, qui s'élèvent à 4,5 milliards de dollars, sont conséquents pour un petit pays de 4,3 millions d'habitants. En trois ans, la Géorgie va recevoir à peu près autant qu'en dix ans après sa proclamation d'indépendance et sa sortie de l'URSS en 1991, avec une aide internationale estimée à 3,7 milliards de dollars entre 1992 et 2002 (Sumbadze et Tarkhan-Mouravi, 2003 : 46).

De la part des Occidentaux, de tels engagements ne sont évidemment pas sans arrière-pensées géopolitiques. Comme au temps de la guerre froide, ils s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie d'endiguement face à Vladimir Poutine. Il s'agit notamment de contourner la Russie en sécurisant la filière d'exportation du pétrole d'Asie centrale à travers le Caucase du Sud. Pour les États-Unis, en particulier, la Géorgie constitue une véritable tête de pont dans la région ; avant les événements, elle était déjà, avec l'Ukraine, la principale bénéficiaire de l'aide américaine parmi les pays de la zone (Gangloff, 2008 : 47). Aujourd'hui, l'objectif est donc de marquer son appui à un gouvernement allié sans aller jusqu'à l'engagement militaire, de crainte de se retrouver entraîné dans des aventures guerrières sous l'impulsion d'un président quelque peu incontrôlable (Pérouse de Montclos, 2008). L'aide occidentale vise en quelque sorte à compenser le refus d'admettre la Géorgie au sein de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord).

De son côté, le gouvernement du président Mikheil Saakashvili veut profiter de l'occasion pour conforter son assise politique et reconstruire une légitimité mise à mal par la défaite de 2008, des élections frauduleuses et une contestation interne grandissante. Au-delà de la gestion des populations déplacées par le conflit, le défi est notamment de renouer avec la croissance économique en vue d'inciter les Abkhazes et les Ossètes à revenir dans le giron de Tbilissi. Bien que la politique de développement des autorités reste assez confuse dans les détails, l'objectif stratégique est clair. Après la défaite militaire, il s'agit de gagner la bataille des cœurs et de construire une Géorgie prospère pour attirer les travailleurs en provenance des territoires sécessionnistes : une façon de les encourager à voter avec leurs pieds, en quelque sorte...

.....

Carte 1 : Carte administrative de la Géorgie

Source : International Crisis Group (2008), Georgia: The Risks of Winter, *Europe Briefing*, 51, p. 16, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/b51_georgia_the_risks_of_winter.ashx.

Carte 2 : Carte de la Géorgie

Source : Division Géographique de la Direction des Archives du Ministère des Affaires étrangères (2004)

Références bibliographiques

- ASMUS Ronald (2010) *A little war that changed the world: Georgia, Russia, and the future of the West*, New York, Palgrave Macmillan, 272 p.
- B&A (2007) *Georgia National Public Opinion Survey on Remittances*, EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), London, Bendixen & Associates, <http://www.ebrd.com/country/sector/etc/survey.htm>
- BAUMANN Éveline (2008) *L'économie géorgienne. Menaces au présent, poids du passé, incertitudes pour l'avenir*, Note 7, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 12 p.
- CAMBREZY Luc et CHARBIT Yves (Dir.) (2007) Migrations internationales et vulnérabilités, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23 (3), pp. 7-108.
- GANGLOFF Camille (2008) *L'import-export de la démocratie : Serbie, Géorgie, Ukraine, Kirghizistan : ONG étrangères et mouvements étudiants*, Paris, L'Harmattan.
- HANSEN Greg (2009) *Humanitarian Agenda 2015: Politics and Humanitarian Action in the Georgia Conflicts*, Medford (MA), Tufts University, Feinstein International Center, 48 p.
- KAKULIA Merab (2007) Labour migrants' Remittances to Georgia: Volume, Structure and Socio-Economic Effect, in GEPLAC, *Georgian Economic Trends: Quarterly Review*, Tbilissi, Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, pp. 49-57.
- KEVONIAN Dzovinar (2000) Les réfugiés et l'action humanitaire en Transcaucasie post-soviétique : enjeux politiques et considérations historiques, *CEMOTI (Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien)*, 29, pp. 65-87.
- KLEINHANSS Silke (2008) *Die Aussenpolitik Georgiens: ein "failing state" zwischen internem Teilver sagen und externen Chancen*, Berlin, Lit.
- MACFARLANE Neil (2000) Humanitarian Action and Conflict in the Southern Caucasus: the Cases of Abkhazia (Georgia) and Nagorno-Karabakh (Azerbaijan), *CEMOTI (Cahiers d'études sur la Méditerranée orientale et le monde turco-iranien)*, 29, pp. 51-64.
- MINISTRY OF REFUGEES (2002) *IDP's Reference Book*, Tbilissi, Ministry of Refugees.
- PÉROUSE DE MONTCLOS Marc-Antoine (2008), *Géorgie : effacer les traces de la défaite, Libération*, 7/11/2008, Paris, p. 24.
- SERRANO Sylvia (2007) *Géorgie : sortie d'empire*, Paris, CNRS, 342 p.
- SERRANO Sylvia (2008) *Géorgie : le rêve brisé, Politique internationale*, 121, pp. 153-172.
- SHELLEY Louise, SCOTT Erik R. and LATTA Anthony (Eds.) (2007) *Organized Crime and Corruption in Georgia*, London, Routledge, 144 p.
- STEFES Christoph H. (2006) *Understanding Post-Soviet Transitions: Corruption, Collusion and Clientelism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 224 p.
- SUMBADZE Nana and TARKHAN-MOURAVI George (2003) *Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance*, Tbilissi, United Nations Development Programme.
- WORLD BANK (2008) *Georgia. Summary of Joint Needs Assessment Findings. Prepared for the Donors' Conference of October 22, 2008 in Brussels*, Washington, World Bank.
- YEMSTOV Ruslan et al. (1999) *Georgia Poverty and Income Distribution Volume 1: Main Report*, Washington, World Bank.
- ZOIDZE Akaki and DJIBUTI Mamuka (2004) *IDP Health Profile Review in Georgia*, Tbilissi, United Nations Development Programme.
- ZOURABICHVILI Salomé (2009) *La tragédie géorgienne : 2003-2008*, Paris, Grasset, 334 p.