

Construction de la nation et gestion de la diversité ethnique dans l'espace post-soviétique : la Géorgie face à sa minorité arménienne (2004-2013)

**Thèse de doctorat présentée devant la Faculté des Lettres de
l'Université de Fribourg (Suisse)**

par Denis Dafflon

**Approuvé par la Faculté des Lettres sur proposition des professeurs Nicolas
Hayoz (premier rapporteur) et Silvia Serrano (second rapporteur)**

Fribourg, le 22 juin 2017

Prof. Bernadette Charlier, Doyenne

Remerciements

La rédaction d'une thèse de doctorat est un travail de longue haleine et son aboutissement le fruit d'un effort souvent solitaire. Source de grandes satisfactions intellectuelles, ce travail de réflexion et de rédaction peut aussi, par moments, générer une certaine frustration et une forme de découragement dont on ne peut se départir que grâce au soutien, aux encouragements et aux conseils de son entourage. Aussi, si les imperfections de ce travail ne peuvent évidemment être attribuées qu'à son auteur, un certain nombre de personnes méritent mention ici et se doivent d'être remerciées chaleureusement.

Je tiens en premier lieu à vivement remercier mon directeur de thèse le professeur Nicolas Hayoz. Ses conseils pertinents et ses encouragements incessants m'ont accompagné tout au long de ce travail. Sa confiance et son amitié ont été précieuses dans ce cheminement intellectuel et les nombreux voyages que nous avons effectués ensemble dans le Caucase entre 2009 et 2015 resteront gravés comme des moments d'échanges stimulants bercés par sa bonne humeur et son dynamisme contagieux.

Je n'aurais pu rédiger ce travail sans le soutien précieux et la confiance de la Fondation Gebert Rüf. Grâce aux fonds alloués à l'Université de Fribourg pour le programme *Academic Swiss Caucasusis Net* (ASCN) dont j'ai coordonné les activités pendant six ans, j'ai pu à la fois acquérir des compétences professionnelles en gestion de projet et poursuivre un travail de recherche exigeant. J'adresse mes remerciements en particulier au conseil de fondation qui m'a toujours accordé sa confiance et à M. Philipp Egger, directeur de la fondation, qui m'a fortement soutenu et encouragé, lorsque j'ai quitté le programme ASCN en septembre 2015, à mener à terme le travail entamé.

Mes collègues de l'Université de Fribourg, en particulier Jasmina Opardija, Jan Kreuels, Anne-Vaïa Fouradoulas et Tamara Brunner ont été des compagnons de route précieux durant ces années à l'Université de Fribourg. Qu'ils reçoivent ici ma gratitude.

Nombre de personnes en Géorgie et en Arménie m'ont apporté une aide précieuse dans la réalisation de ce travail, en particulier lors du séjour de terrain que j'ai effectué durant deux mois en 2013 avec ma famille à Akhalkalaki et à Tbilissi. J'aimerais tout particulièrement remercier Sergey Minasyan pour son soutien logistique à Akhalkalaki et les contacts qu'il m'a permis d'établir dans la région. Je suis également reconnaissant à Giga Zedania et à Tiko Kadagishvili pour leur accueil durant mon séjour en Géorgie et le bureau qu'ils m'ont généreusement mis à disposition dans les locaux de l'Université Ilia. J'aimerais citer aussi

Giorgi Sordia qui m'a aidé à mieux saisir les enjeux autour de l'intégration des minorités et qui m'a fait bénéficier de son expertise et de son large réseau. Levon Isakhanyan à Tbilissi ainsi que Mariam Torosyan et Liana Safaryan à Erevan ont été d'une très grande aide pour l'organisation de mes entretiens et le recrutement de jeunes étudiants. Je leur adresse ma profonde gratitude.

Je suis reconnaissant aussi aux nombreuses personnes qui m'ont accordé un entretien, en particulier les jeunes étudiants qui se sont ouverts à moi sur des questions aussi personnelles que celles de l'identité et du rapport à la citoyenneté. Ces échanges précieux ont été de formidables opportunités de faire évoluer ma compréhension des enjeux qui constituent le cœur de cette thèse.

J'aimerais enfin remercier mes proches et ma famille pour leurs encouragements appuyés et leur patience inébranlable, en particulier durant les douze derniers mois : mes parents, mon frère, ma femme Alexandra et mes deux enfants Noé et Salomé qui ont eu la joie de découvrir les trésors de la culture géorgienne et de la culture arménienne dès leur plus jeune âge.

"Je déclare sur mon honneur que ma thèse est une œuvre personnelle, composée sans concours extérieur non autorisé, et qu'elle n'a pas été présentée devant une autre Faculté"

Table des matières

1. Introduction	6
1.1 Méthodologie	17
1.2 Plan de la recherche	18
2. L'Etat-nation face aux minorités	20
2.1. Définition des concepts	20
2.1.1. Nation et nationalisme	20
2.1.2. Le discours sur la nation à travers l'histoire	23
2.1.3. Les théories de la nation et du nationalisme	30
2.1.4. Ethnie, ethnicité et identité	37
2.1.5. Nation civique versus nation ethnique	42
2.2. L'enjeu des minorités dans le débat sur la nation	45
2.2.1. Qu'est-ce qu'une minorité ?	45
2.2.2. Le concept de minorité dans une perspective diachronique	48
2.2.3. Les minorités dans une perspective de justice ethnoculturelle	50
2.2.4. Les enjeux du nation-building	51
2.2.5. Quels droits pour les minorités ?	55
3. Minorités et démocratisation	58
3.1. Le cas des minorités en ex-URSS	58
3.2. La question des minorités et l'étude de la démocratie	59
3.3. L'Etat dans son rapport à la diversité	62
3.4. Multiethnicité et démocratie : quelle corrélation ?	68
3.5. La gestion de la diversité : quels modèles de gouvernance ?	69
3.6. L'héritage soviétique en matière de discours sur les minorités	73
3.7. Qu'est-ce que l'intégration ?	78
3.8. Une dimension négligée dans l'étude des minorités: le rôle des relations informelles	83
4. La Géorgie face à ses minorités	91
4.1. Quelques éléments d'histoire géorgienne	91
4.2. Les Arméniens dans la société géorgienne – une perspective historique	99
4.3. Les pères de la nation moderne et leur rapport aux Arméniens	102
4.4. La question nationale durant la période soviétique	111
4.5. La Géorgie depuis l'indépendance – de Gamsakhourdia à Chevardnadze	134
5. Le cas de la minorité arménienne depuis Saakachvili	148
5.1. La communauté arménienne de Géorgie	149
5.2. La Révolution des Roses et son impact sur les minorités nationales	159
5.3. La politique des minorités sous Saakachvili	173
5.3.1. Les instruments de mise en œuvre	178
5.3.2. Quel bilan ?	211
6. La minorité arménienne face au discours civique sur la nation	217
6.1. Le rapport à la nation	218
6.2. Les réseaux informels	228
6.3. Une méfiance mutuelle	233

7. Conclusion	237
8. Références bibliographiques	247
9. Annexes	258
Annexe 9.1 : carte ethnique de la Géorgie (2002)	
Annexe 9.2 : carte ethnique de la Géorgie (2016)	
Annexe 9.3 : carte linguistique de la Géorgie (2016)	
Annexe 9.4 : Concept national sur la tolérance et l'intégration civique et Plan d'action (2009-14)	
Annexe 9.5 : Plan d'action (2015-20)	
Annexe 9.6 : guide d'entretien	

1. Introduction

Entre 1989 et 1991, au moment où les Etats d'Europe centrale sortaient du communisme et que l'URSS se démantelait, la question de la gestion de la diversité ethnique suscitait d'immenses craintes à la perspective de la création de nouveaux Etats indépendants construits autour du groupe ethnique majoritaire. Dans le cas de l'URSS, la plupart des nouveaux Etats issus de son démantèlement se sont construits sur la base du groupe national représentant la nation titulaire de l'ancienne république soviétique. Ces nouveaux Etats n'ayant eu souvent qu'une expérience minimale, voire nulle, de l'indépendance, ils ont été amenés à mettre en place de nouvelles institutions ainsi qu'à développer une conscience nationale visant à consolider le sentiment d'appartenance à la nation et à l'Etat. Cette nécessité de (re)construire l'Etat et la nation autour du groupe titulaire ne s'est pas faite sans heurts puisque par définition elle s'inscrit dans une perspective de promotion du groupe majoritaire et de domination des minorités. Pour Ted Robert Gurr, « *virtually all new and post-revolutionary states in the world system have been committed to consolidating and expanding their power, following the precedents established by the successful states of the industrial North. This objective dictates, among other things, that states subordinate the special interests and relative autonomy of hundreds of ethnic groups to their own conception of national identity and interest* » (Gurr & Harff, 1995, p. 131). Des scénarios variables ont caractérisé la gestion des minorités et de la diversité dans les Etats issus de l'ex-URSS : si la gestion de la diversité n'a pas été source de conflit majeur dans un Etat tel que le Kazakhstan, pourtant profondément divisé ethniquement entre une majorité de Kazakhs et une forte minorité russophone (lire par exemple Laruelle & Peyrouse, 2004), elle a par contre été à l'origine de conflits armés en Géorgie ou en Moldavie¹. Dans d'autres encore tels que l'Estonie ou la Lettonie, si les conflits violents ont été évités, les tensions ont néanmoins été présentes, et le sont encore à ce jour à des degrés divers. Enfin, en Ukraine, la cohabitation interethnique ne semblait pas sujette à des tensions particulières, mais les événements qui marquent le pays depuis 2014 attestent de la rapidité à laquelle des enjeux socio-économiques peuvent également revêtir une dimension ethnique lorsque cet élément est mobilisé par le politique.

¹ Il se pose ici la question de la nature réellement ethnique du conflit en Transnistrie. Nombreux sont à vrai dire les observateurs qui en minimisent grandement la dimension ethnique et en soulignent plutôt la dimension socio-économique.

La question de la gestion de la diversité ethnique est d'autant plus prégnante dans les Etats de l'ex-URSS qu'elle s'est inscrite dans un processus de transition démocratique. Plusieurs études (Cornell, 2002; Gorenburg, 2003; Snyder, 2000) montrent que la mobilisation ethnique est d'autant plus forte dans ce contexte, dans la mesure où les structures d'opportunité politique offertes par le processus de démocratisation sont importantes. La question de la gestion de la diversité y revêt par conséquent une importance accrue. On peut avancer ainsi que la gestion des minorités ethniques dans l'espace post-soviétique se développe au regard de trois processus essentiels: la construction de l'Etat (*state-building*), la construction de la nation (*nation-building*) et le processus (ou non) de démocratisation. Le concept de *state-building* (Fritz, 2007) fait référence à la capacité de mettre en place des institutions en mesure d'assurer les fonctions régaliennes de l'Etat ainsi qu'un certain nombre de services et biens publics (éducation, santé, infrastructures). Le concept de *nation-building*, quant à lui, se réfère au développement d'une communauté imaginée (B. Anderson, 2009) permettant aux citoyens d'un Etat de développer un sentiment d'appartenance et d'attachement à ce dernier. Or, les deux concepts ont une influence majeure sur la question de la gestion, du statut et de la mobilisation des minorités ethniques. La manière dont les autorités conçoivent la nation, qu'elle soit inclusive ou exclusive, se répercute sur le processus de démocratisation. En effet, le fait d'avoir une conception large des groupes qui constituent le tissu national aura pour conséquence d'augmenter le sentiment de loyauté de l'ensemble des citoyens, en particulier des personnes appartenant à des minorités, à l'égard des autorités.

Ce sentiment de loyauté nécessite bien entendu de la part de l'Etat un certain nombre de prestations à même d'établir une confiance réciproque. Dans le cas d'un Etat faible, voire déficient, incapable de fournir quelque prestation que ce soit à ses citoyens, il va de soi que les différents groupes ethniques, et les groupes minoritaires en particulier, maintiendront un niveau de méfiance élevé par rapport à l'Etat. De même, dans le cas d'une conception exclusive de la nation fondant le discours national sur le groupe majoritaire, des tensions dues à la marginalisation des groupes non titulaires seront fréquentes. Néanmoins, le choix d'opter pour une conception et un discours exclusif de la nation ne se fait pas sans réflexion. S'il peut heurter les minorités, il permet également aux autorités de légitimer la création de l'Etat, d'asseoir son pouvoir auprès du groupe majoritaire en particulier dans le cas où il n'existe pas ou peu de tradition étatique préalable. Ces enjeux sont importants car l'inclusion des

différentes communautés vivant sur un territoire constitue un des critères, parmi beaucoup d'autres certes, du niveau de démocratie (Dahl, 1971).

Nombreux sont les cas, dans l'espace post-soviétique, où les enjeux de définition de la nation, et par voie de conséquence, les enjeux liés au statut des minorités ont joué un rôle majeur à cet égard. Prenons l'exemple des minorités russophones en Estonie et en Lettonie qui ont eu une résonance toute particulière dans l'Union européenne. Les deux Etats, recouvrant leur indépendance au début des années 1990 suite à la dissolution de l'URSS, ont été confrontés à la question de la présence d'une forte communauté russophone sur leur territoire respectif (30.3% pour l'Estonie et 34% pour la Lettonie en 1989 ; Agarin, 2010, p. 8). Les deux Etats ont opté pour une conception exclusive de la nation, l'Estonie par exemple n'accordant la citoyenneté qu'aux personnes résidant dans le pays avant 1940 et à leurs descendants. Une grande partie de la communauté russophone s'est ainsi retrouvée avec le statut d'apatrides. Sous la pression des institutions européennes, les deux Etats ont revu leurs conditions d'obtention de la nationalité, la part de russophones ayant obtenu le passeport letton ou estonien ayant sensiblement augmenté (lire notamment Agarin, 2010 ; Galbreath, 2005). Ces deux exemples symbolisent les tensions entre la nécessité de créer un Etat autour d'un socle ethnoculturel particulier et celle d'accommoder l'ensemble des communautés vivant sur le territoire. Les cas des deux Etats baltes sont certes particuliers à plus d'un titre : d'une part la proportion de la communauté russophone est extrêmement forte, ce qui peut légitimer les craintes des autorités, d'autre part la communauté russophone bénéficiait à l'époque soviétique d'un statut privilégié car occupant une grande partie des postes à responsabilité en raison de son haut niveau de formation (Commercio, 2010). Enfin, la grande majorité des russophones en Estonie et en Lettonie sont des immigrés récents (arrivés après 1940) qui ont radicalement modifié la structure démographique de ces Etats en moins de cinquante ans.

Il n'est cependant pas nécessaire que le rapport de force entre majorité et minorités soit aussi particulier pour que des enjeux de nation-building et de gestion de la diversité soient à l'agenda. L'Ukraine par exemple a elle aussi été confrontée à la question de la définition de son projet national et de son identité, tiraillée entre un groupe ethnique ukrainien de langue ukrainienne se revendiquant comme le seul porteur légitime du projet national, une importante minorité russe (environ 20%) ayant des attaches historiques sur le territoire ukrainien et enfin un grand nombre d'Ukrainiens ethniques de langue russe (Arel, 2006;

Barrington, 2006; Charnysh, 2013; Dafflon, 2008; Kuzio, 2001; Malyarenko, 2013). Enfin, le Kazakhstan et le Kirghizstan sont d'autres exemples confrontés à des enjeux similaires (Ferrando, 2008, 2010; Laruelle & Peyrouse, 2004).

La Géorgie, depuis son indépendance en 1991, n'a pas échappé à ces questions et enjeux. Comprenant 70% seulement de Géorgiens ethniques au moment du recensement de 1989, la Géorgie constitue un Etat multiethnique au moment de la désintégration de l'URSS. Toutefois, la difficulté à se considérer comme tel, ce dont témoignent les politiques nationalisantes (*nationalising policies* ; Brubaker 2007) du premier président de la république Zviad Gamsakhurdia, a en effet été un facteur majeur dans le déclenchement des conflits du début des années 1990 en Abkhazie et en Ossétie du Sud². La façon dont ont été construits l'identité nationale ainsi que le discours sur la nation revêt une importance fondamentale sur le degré d'inclusion des minorités ethniques. Amputée de facto des deux territoires autonomes précités, la Géorgie n'en demeure pas moins un Etat multiethnique ayant à s'accommoder de la présence historique d'importantes communautés arménienne et azérie, les deux principaux groupes ethniques non dominants déjà à l'époque soviétique. Depuis la déclaration d'indépendance se sont succédé des pratiques et des politiques très diverses à l'égard des minorités ethniques. Du nationalisme exacerbé de Zviad Gamsakhurdia au discours plus inclusif de Mikheil Saakashvili basé sur la construction d'un Etat fonctionnel pour tous en passant par la politique d'ignorance d'Edouard Chevardnadze, la question des minorités, et par extension la question nationale, a occupé et occupe encore une place importante dans l'agenda politique géorgien.

Les travaux sur le nation-building dans l'espace post-soviétique sont nombreux (Arel, 2006; Galbreath, 2005; Isaacs, 2016; P. H. Kolstø, 2004; Norman, 2006; G. Smith, 1998; Stojanović, Weinblum, & Danero Iglesias, 2013). Cette thématique a en particulier été abordée dans le cas des Etats d'Asie centrale, confrontés à la nécessité de légitimer leur indépendance. Nombre d'études ont abordé les enjeux liés à la création de mythes nationaux, à l'écriture de l'histoire et à la façon dont les autorités ont assis leur pouvoir par ce travail sur le passé et la cohésion nationale. L'Ukraine par exemple a fait l'objet d'études diverses et nombreuses sur le sujet, de par son statut d'Etat multiethnique et la nécessité d'affirmer une

² Sur les conflits abkhaze et ossète, lire par exemple Coppieters, 2001; Francis, 2011; Wheatley, 2005; Zürcher, 2007.

identité distincte de celle de la Russie (D'Anieri, 2007; Kertzer & Arel, 2002; Kuzio, 1998a, 1998b). En somme, ce sont les pays dont l'expérience en tant qu'Etats indépendants était la plus faible et l'identité et la légitimité la plus contestées qui ont vu un foisonnement d'études à leur sujet.

Le cas de la Géorgie est quelque peu différent. La littérature sur le nation-building et la question des minorités est relativement maigre (Berglund, 2016; Broers, 2008; Cornell, 2002; George, 2008, 2009b; Wheatley, 2009b), d'où l'intérêt du présent travail. En effet, la recherche sur la Géorgie contemporaine a été concentrée sur un certain nombre de thématiques phares qui sont par ailleurs le miroir des événements politiques qui ont marqué le pays depuis plus de vingt ans : résolution des conflits en Abkhazie et Ossétie du Sud, enjeux géopolitiques et relations avec les grands puissances, Révolution des Roses et processus de démocratisation. La focalisation très forte sur ce nombre restreint de thématiques a relégué au second plan la recherche sur des enjeux intérieurs qui mériteraient une place plus importante. La question des minorités en fait partie. Plusieurs raisons expliquent selon nous l'intérêt relativement mineur que suscite la question des minorités dans le milieu de la recherche. La première tient au fait, nous l'avons dit, que la question des relations interethniques a pour beaucoup été accaparée par la question des conflits avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud. La place qu'a prise la résolution de ces deux conflits a eu pour conséquence de réduire le champ de vision sur la diversité ethnique du pays et de donner l'illusion que cette question se limitait aux enjeux des relations entre les populations abkhazes et sud-ossètes d'une part et la nation titulaire géorgienne d'autre part. Or, si les deux conflits ont indéniablement une cause ethnique, les enjeux se sont transformés, depuis 1993, en des enjeux de gestion territoriale impliquant un grand nombre d'acteurs externes et intéressant bien davantage les spécialistes des relations internationales que les politologues travaillant sur les questions de gestion de la diversité, même si certains recherches font exception (notamment Clogg, 2008). Par ailleurs, les Abkhazes et les Ossètes du Sud ne constituaient en 1989 qu'une partie infime des minorités présentes sur le territoire (1.8% pour les Abkhazes et 3% pour les Ossètes) ; les Arméniens, avec 437'000 personnes (8,1%) et les Azéris (307'000 ; 5.7%) constituaient les deux groupes les plus importants du pays. La différence entre ces groupes tient au fait, nous le verrons en détail dans le cadre de ce travail, que les Abkhazes et les Ossètes, au contraire des

Arméniens et des Azéris, disposaient d'un statut territorial particulier dans la Géorgie soviétique.

La deuxième raison de l'intérêt relativement mineur des chercheurs pour les questions de diversité ethnique en Géorgie tient au fait que les relations entre les minorités arméniennes et azéries et la nation titulaire en Géorgie n'ont pas été marquées par des conflits d'envergure, ce qui laisserait penser que les relations interethniques sont apaisées et harmonieuses. Or, l'absence de conflit ne laisse aucunement présager d'une situation non problématique. Les Arméniens et les Azéris vivent sur le territoire de la Géorgie depuis plusieurs siècles; les enjeux liés à leur place dans la société géorgienne mais aussi dans le projet national géorgien demeurent prégnants et maintiennent les relations interethniques à un niveau de tension plus ou moins élevé. Le qualificatif d'ethnocratie ou de démocratie ethnique (Dieckhoff, 2005) a parfois été appliqué au cas de la Géorgie (Sabanadze, 2005), à savoir celui d'un régime favorisant de manière ouverte un groupe ethnique et le plaçant au cœur de son projet national, tout en accordant à l'ensemble des résidents la citoyenneté ainsi qu'un ensemble de droits individuels et collectifs. Une démocratie ethnique a pour objectif de garder les groupes non dominants à distance du processus politique tout en les maintenant dans le giron national, créant ainsi une inégalité de fait entre majorité et minorités.

La proportion relativement faible des communautés azérie et arménienne peut également laisser penser que la domination de la majorité est naturelle et justifiée et que les enjeux liés à la gestion de la diversité sont minimes. Il faut relever d'abord qu'historiquement la communauté arménienne a été bien plus importante, les divers recensements menés à l'époque soviétique en attestent (voir tableau 1).

Tableau 1 : Population de Géorgie selon le groupe ethnique (1926-2014)³

Groupe ethnique	Recensement de 1926		Recensement de 1939		Recensement de 1959		Recensement de 1970	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Géorgiens	1'788'186	66.8	2'173'922	61.4	2'600'588	64.3	3'130'741	66.8
Azéris	137'921	5.2	188'058	5.3	153'600	3.8	217'758	4.6
Arméniens	307'018	11.5	415'013	11.7	442'916	11.0	452'309	9.7
Russes	96'085	3.6	308'684	8.7	407'886	10.1	396'694	8.5

³ Sources : recensements soviétiques (consultables sur <http://demoscope.ru>) et Institut géorgien de statistiques nationales (<http://geostat.ge/index.php?action=0&lang=eng>).

Ossètes	113'298	4.2	147'677	4.2	141'178	3.5	150'185	3.2
Yézidis	2'262	0.1	12'915	0.4	16'212	0.4	20'690	0.4
Kurdes	7'955	0.3						
Grecs	54'051	2.0	84'636	2.4	72'938	1.8	89'246	1.9
Ukrainiens	14'356	0.5	45'595	1.3	52'236	1.3	49'622	1.1
Abkhazes	56'847	2.1	57'805	1.6	62'878	1.6	79'449	1.7
Assyriens	2'904	0.1	4'707	0.1	5'005	0.1	5'617	0.1
Juifs	30'389	1.1	42'300	1.2	51'582	1.3	55'382	1.2
Autres	65'961	2.5	58'711	1.7	37'015	0.9	38'665	0.8
Total	2'677'233		3'540'023		4'044'034		4'686'358	

Groupe ethnique	Recensement de 1979		Recensement de 1989		Recensement de 2002		Recensement de 2014	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Géorgiens	3'433'011	68.8	3'787'393	70.1	3'661'173	83.8	3'224'696	86.8
Azéris	255'678	5.1	307'556	5.7	284'761	6.5	233'082	6.3
Arméniens	448'000	9.0	437'211	8.1	248'929	5.7	168'191	4.5
Russes	371'608	7.4	341'172	6.3	67'671	1.5	26'586	0.7
Ossètes	160'497	3.2	164'055	3.0	38'028	0.9	14'452	0.4
Yézidis	25'688	0.5	33'331	0.6	18'329	0.4	12'261	0.3
Kurdes					2'514	0.1	1'661	0.0
Grecs	95'105	1.9	100'324	1.9	15'166	0.3	5'689	0.2
Ukrainiens	45'036	0.9	52'443	1.0	7'039	0.2	6'044	0.2
Abkhazes	85'285	1.7	95'853	1.8	3'527	0.1	4'551	0.1
Assyriens	5'286	0.1	6'206	0.1	3'299	0.1	2'437	0.1
Juifs	28'298	0.6	24'795	0.5	2'333	0.1	1'869	0.1
Autres	39'690	0.8	50'502	0.9	18'766	0.4	14'377	0.4
Total	4'993'182		5'400'841		4'371'535		3'715'896	

Si la taille compte, il n'en demeure pas moins qu'elle n'est pas nécessairement un facteur déterminant du degré de mobilisation et de politisation des groupes ethniques. Prenons l'exemple de la communauté hongroise de Roumanie qui constitue moins de 10% de la population globale du pays ; or, la question de sa représentation politique et de sa mobilisation ont très fortement marqué la vie politique roumaine (Rogers Brubaker, 2006b; Carstocea, 2013; Karabancheva-Lévy, 2011; Ram, 2009) : l'Union démocratique magyare de Roumanie (UDMR), principal parti de la communauté hongroise, a joué, et joue encore un rôle majeur dans la vie politique roumaine ; entre 1996 et 2008, il a fait partie de quasiment tous les gouvernements de Bucarest (Karabancheva-Lévy, 2011). Cela s'explique par la très forte

mobilisation et le grand degré d'organisation des Hongrois de Roumanie. En Slovaquie également, les Hongrois ne représentent que 10% de la population mais constituent un enjeu important en matière de démocratisation et d'identité nationale (Regelmann, 2013).

Dans le cas de la Géorgie, la question de la gestion de la diversité constitue un enjeu important pour plusieurs raisons. Premièrement, les communautés arménienne et azérie ne vivent pas de manière disparate à travers le pays, mais de façon compacte dans plusieurs régions administratives, augmentant ainsi les enjeux en matière d'intégration, mais aussi de cohésion nationale. Dans un pays marqué par des conflits territoriaux non réglés à ce jour, l'existence de minorités concentrées dans certaines régions réveille de vieux démons, légitimes ou non. Les enjeux ne se limitent pas uniquement à des questions d'intégration sociale mais également de territoire et de souveraineté. Comme nous le verrons, la question des minorités en Europe de l'Est est en effet généralement abordée sous l'angle sécuritaire. En raison de la prégnance du facteur ethnique dans les enjeux identitaires nationaux, les minorités tendent à être perçues comme manquant de loyauté à l'égard de l'Etat (Kymlicka & Opalski, 2001; Nilsson, 2009). Aussi, les revendications diverses sont souvent interprétées comme une mise au défi des autorités et une remise en cause des modalités de cohabitation existantes.

Le début des années 2000 en Géorgie a été marqué par un changement de régime à la fin de l'année 2003 et l'arrivée au pouvoir, dans le cadre de la Révolution des Roses, de Mikheil Saakachvili en janvier 2004. Ce changement de régime s'est également répercuté dans la politique et le discours à l'égard des minorités ethniques. Depuis sa prise de fonction en 2004, Mikheil Saakachvili s'est en effet évertué à redéfinir la nation en termes plus civiques, c'est-à-dire en réduisant la prédominance des marqueurs ethniques, linguistiques, culturels et religieux dans la définition du *demos* pour souligner la dimension fondamentale que représente la volonté d'appartenir à un projet politique commun, de partager des principes politiques communs, de même que d'être soumis à un ensemble d'institutions et à une législation identiques. Cette approche civique du concept de nation se veut par conséquent plus inclusive et serait plus à même de contribuer à l'intégration des minorités nationales. Ce changement de discours sur la nation, qui se révèle avant tout un discours des élites faiblement relayé auprès de la société géorgienne dans son ensemble, s'inscrit et ne peut se comprendre que dans le contexte de renforcement de l'Etat initié depuis 2003. En cherchant à

renforcer l'autorité de l'Etat et à lui donner les moyens d'assurer les fonctions qui sont les siennes, fonctions dont ce dernier avait été largement désinvesti depuis le début des années 1990, le Président Saakachvili souhaitait rassembler derrière son projet les minorités ethniques largement méfiantes à l'égard des autorités centrales depuis l'indépendance de la Géorgie.

L'objectif de la présente thèse est de chercher à savoir si le changement de discours sur la nation opéré depuis 2004 a eu des répercussions réelles sur l'inclusion politique, économique et sociale de la minorité arménienne de Géorgie. Nous nous penchons spécifiquement sur les Arméniens de Géorgie car il s'agit, historiquement, de la minorité la plus importante du pays. Constituant plus de 10% de la population durant la majeure partie du XX^{ème} siècle, elle est aussi une de celles avec qui les Géorgiens ont eu une des relations les plus complexes. Enfin, elle symbolise à divers niveaux l'évolution des relations entre majorité et minorités au cours du dernier siècle en Géorgie.

La littérature tend à affirmer que le passage d'une conception exclusive de la nation à une conception inclusive se traduit mécaniquement par un degré d'intégration renforcé. Or, cette assertion doit être revue pour plusieurs raisons. Premièrement, le passage d'une conception à l'autre est un processus, plus ou moins long, qui ne peut pas conduire à des changements instantanés. Deuxièmement, divers mécanismes sont à l'œuvre dans ce processus, notamment des obstacles inhérents à chaque société. Pour ne prendre qu'un exemple, l'adoption d'une législation inclusive en matière d'accès des minorités à la fonction publique ne se traduit pas automatiquement par un accroissement de leur présence dans les administrations (Commercio, 2010; George, 2008). D'autres facteurs peuvent être décisifs, par exemple l'influence des réseaux personnels ou informels, l'existence de liens privilégiés avec un Etat-parent (*kin-state*), le niveau de maîtrise de la langue nationale ou la prégnance de l'identité ethnique. Les résistances qui sont potentiellement à l'œuvre peuvent donc fortement limiter l'effet d'un discours et d'une politique inclusives.

Peu d'études abordent les questions du nation-building et des minorités en se départant d'une approche top-down, et beaucoup se limitent à aborder la façon dont l'Etat impose sa conception de la nation, met en place des politiques publiques et intègre un certain nombre de symboles dans le champ éducatif, politique ou social. Les quelques études sur la Géorgie ayant abordé la question de la définition de la nation depuis 2003 (Berglund, 2016; Broers,

2008; Hille, 2010; Marshania, 2010; Wheatley, 2009b) se sont surtout concentrées sur la façon dont l'Etat a redéfini la nation, sans toutefois aborder la question de son impact et de sa perception par les groupes visés et aussi par ses contradicteurs.

Dans le cadre de ce travail, nous souhaitons aborder trois questions de recherche majeures. Premièrement, nous nous interrogerons sur la façon dont les autorités géorgiennes ont redéfini le concept de nation depuis 2004 et chercherons à savoir quel en a été l'impact sur l'intégration sociale, économique et politique des minorités nationales. Dix ans après la Révolution des Roses, les Arméniens de Géorgie sont-ils davantage présents dans le champ politique et économique, et dans l'espace public en général ? Leur voix est-elle davantage entendue ? Pour répondre à cette question, il sera nécessaire d'aborder la question de la définition du concept d'intégration et des différents modèles de gestion y afférents. Qu'entendent les autorités géorgiennes par intégration ? De même, qu'entend-on par participation politique ? D'aucuns limitent cette dernière à la présence de parlementaires appartenant à des minorités. Il paraît évident que l'on ne peut limiter la participation des minorités à leur présence dans le parlement national, mais qu'elle concerne le niveau d'influence général des minorités dans le processus politique, au niveau local et régional, dans les services de l'Etat et les instances décisionnelles au sens large (Palermo, 2010; Sonia & Ruben, 2007).

Nous partons de l'hypothèse que malgré certains progrès et une volonté affichée de redéfinir les contours de la nation géorgienne, les autorités centrales font face à des obstacles qui limitent l'impact de ce nouveau discours et des mesures mises en place, et qui expliquent les raisons pour lesquelles les marqueurs ethniques demeurent persistants. Premièrement nous avançons que la question des relations entre majorité et minorités reste largement influencée par l'héritage soviétique en matière de conception de l'ethnicité. En effet, plus de vingt ans après la dissolution de l'URSS, il semble que la perception de l'ethnicité telle qu'envisagée à l'époque soviétique et reproduite dans le milieu scientifique pèse encore grandement dans la définition des politiques publiques et limitent la capacité à mettre en place des mesures d'intégration efficaces. Aussi, au-delà des obstacles externes, les autorités sont elles-mêmes conditionnées par un discours ethnicisant sur la nation. Deuxièmement, la question de l'intégration des minorités nationales reste marquée par les conséquences des conflits armés du début des années 1990 en Abkhazie et en Ossétie du Sud ; il en découle une méfiance

générale à l'égard des groupes non-géorgiens, qui se traduit par une tendance à appréhender la question des minorités sous le prisme sécuritaire et territorial. Enfin, nous avançons que l'un des obstacles majeurs à l'intégration des minorités réside dans l'importance des réseaux informels dans la sphère politique et économique. Les politiques publiques mises en place par les autorités centrales pour intégrer les minorités nationales se sont focalisées presque exclusivement sur la politique linguistique visant à renforcer les compétences de ces dernières en géorgien. Les autorités centrales sont parties du principe que la seule connaissance de la langue nationale permettrait aux personnes appartenant à des minorités nationales de s'intégrer à tous les niveaux (économique, social et politique) et renforcerait le sentiment d'appartenance à la nation géorgienne. Nous avançons l'hypothèse que cette vision, malgré certains mérites, est limitée et que la connaissance du géorgien ne constitue pas un facteur d'intégration suffisant. Le marché du travail géorgien se caractérise par sa rareté et l'un des facteurs décisifs pour l'obtention d'un emploi, en particulier dans la fonction publique, est, selon notre hypothèse, celui des réseaux personnels que l'on est capable d'activer. Ainsi, un facteur tel que celui de la connaissance de la langue nationale, bien qu'important, n'est pas décisif ; en effet une intégration réussie au niveau linguistique ne garantit pas une intégration au plan économique ou politique ; les incitations sont donc faibles. Par opposition l'appartenance aux réseaux de pouvoir les plus influents, qu'ils soient internes au groupe ethnique ou non, constituent un facteur de réussite potentielle plus important que la maîtrise de la langue géorgienne. Les gains qu'offre l'intégration par l'apprentissage du géorgien seraient donc relativement limités d'un point de vue rationnel.

Dans un deuxième temps, nous chercherons à identifier quel impact les politiques de state-building ont eu sur l'intégration des minorités nationales. En effet, depuis 2003 et l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakashvili, la présence étatique s'est fortement renforcée dans les régions où résident les minorités de manière compacte, autant au niveau symbolique (présence de drapeaux géorgiens) que logistique (renforcement des infrastructures) et politique (présence des services de renseignement et des structures de force). Nous avançons l'hypothèse que les politiques de state-building ont contribué à renforcer le sentiment d'appartenance dans les régions où vivent les minorités mais qu'elles ont paradoxalement réduit aussi les chances d'intégration à court terme. En effet les politiques de modernisation et de construction de l'Etat sont mises en place selon un rythme qui diffère de celui des

politiques d'intégration, qui nécessitent plus de temps. Aussi, la mise en place d'un système étatique moderne basé sur la méritocratie, dans lequel la maîtrise de la langue nationale est un élément central, permet difficilement aux personnes appartenant à des minorités d'intégrer la fonction publique, qui est a priori un des éléments essentiels de l'intégration. Ce décalage temporel se fait ainsi au détriment de la cohésion nationale, s'il n'est pas accompagné de mesures spécifiques aux minorités.

La troisième question de recherche s'inscrit dans une approche bottom-up des enjeux relatifs aux minorités nationales. Nous chercherons à identifier quelles sont les stratégies des personnes appartenant à des minorités face au nouveau discours sur la nation. Il s'agira de s'interroger sur la façon dont les minorités nationales conçoivent leur statut de citoyens géorgiens dans le contexte des changements opérés depuis 2004. Le sentiment d'appartenance des minorités ethniques a-t-il augmenté depuis 2004 ? Le succès ou l'échec des politiques publiques en matière d'intégration et d'inclusion dépend en effet en grande partie de la façon dont les groupes visés appréhendent ces politiques et ce nouveau discours. Comment définissent-ils leur identité en tant que citoyens géorgiens ? Perçoivent-ils le discours nouveau comme leur accordant plus de droits et leur offrant davantage de chances de s'intégrer sur le plan politique et économique ?

1.1 Méthodologie

Pour mesurer le changement de discours sur les minorités, nous nous sommes appuyés sur un certain nombre d'indicateurs. Ces indicateurs varient en fonction de l'objet à mesurer. Pour mesurer la question de la redéfinition de la nation, des indicateurs concrets peuvent être identifiés, en particulier les textes de lois modifiant le statut des minorités, la création de structures étatiques nouvelles ou encore les changements dans la législation sur l'éducation. L'impact des politiques publiques peut quant à lui se mesurer par la présence renforcée des minorités dans les institutions publiques ou l'augmentation du nombre d'étudiants appartenant à des minorités dans les institutions d'éducation supérieure. Ces éléments sont néanmoins insuffisants. D'autres indicateurs moins quantifiables sont également nécessaires, en particulier ceux mesurant l'attitude et les résistances par rapport au changement et l'impact des politiques publiques sur le sentiment d'appartenance. Pour ce faire, nous avons récolté des données qualitatives ; notre travail a ainsi grandement reposé sur des entretiens approfondis et

semi-directifs conduits entre l'été 2013 et l'été 2014. Près de cinquante entretiens ont été menés auprès de divers types d'acteurs et sont analysés dans le chapitre six⁴.

1.2 Plan de la recherche

Outre l'introduction qui constitue le premier chapitre et la conclusion le septième, la thèse se divise en cinq grandes parties. Le deuxième chapitre vise à contextualiser les questions de recherche en les inscrivant dans un cadre théorique. Ainsi nous définissons dans ce deuxième chapitre les concepts-clés nous permettant de saisir les enjeux centraux de la recherche. En particulier les concepts de nation, nationalisme, ethnicité et minorité sont revisités et contextualisés. Dans le troisième chapitre c'est la question des minorités dans le contexte du débat sur la démocratisation qui est étudiée. Nous chercherons à savoir dans quelle mesure la question des minorités constitue un enjeu de démocratisation et surtout comment cette question a évolué au cours des vingt dernières années. Nous présenterons également quelques modèles de gestion de la diversité tels que mis en œuvre, ce qui nous permettra d'évaluer dans quelle mesure ils peuvent s'appliquer à la Géorgie. Après avoir posé le cadre théorique, nous aborderons dans le quatrième chapitre le cas spécifique de la Géorgie en revenant sur des éléments historiques afin de bien saisir les enjeux de la construction de la nation tels qu'ils se sont posés dans la période post-soviétique. On y abordera notamment la question de la place des Arméniens dans le processus identitaire géorgien depuis le Moyen-Age, celle de l'émergence de la Géorgie en tant que nation moderne, de même que celle des débats sur la nation à l'époque soviétique et au sortir de l'URSS. Cela permettra de mieux situer les enjeux contemporains sur la question des minorités. Le cinquième chapitre sera consacré à la question précise des Arméniens de Géorgie et des politiques menées à leur égard depuis l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakachvili. Elle sera traitée dans le contexte de la Révolution des Roses de 2003. On abordera ainsi la question des politiques publiques menées à leur égard en tentant d'évaluer leur efficacité. Enfin, le sixième chapitre prendra le point de vue des Arméniens de Géorgie et visera à interroger leur perception des changements opérés depuis 2004. Le dernier chapitre consistera en une conclusion et offrira une synthèse des enjeux abordés dans le cadre de ce travail.

⁴ Plus d'informations sur les aspects méthodologiques figurent en introduction du chapitre 5.

2. L'Etat-nation face aux minorités

2.1. Définition des concepts

2.1.1. Nation et nationalisme

Les enjeux liés à la question de l'intégration des minorités sont intimement liés à ceux de la définition de la nation et du nationalisme. Historiquement, le concept d'Etat-nation a dominé la réflexion et le discours sur la construction de l'Etat. Longtemps, pour des raisons que nous allons développer ultérieurement, l'équation selon laquelle l'Etat équivaut à une nation a constitué le modèle intangible de la conception de ce dernier. Mais le socle de l'Etat-nation s'est ébranlé à mesure que sont apparues au sein desdits Etats des revendications par certains groupes de leurs droits ethnoculturels. Aussi, avant d'aborder la question des minorités elles-mêmes sous l'angle de leur définition, de leur histoire ou des enjeux politiques qu'elles soulèvent, il paraît nécessaire de préciser un certain nombre de concepts-clés, en particulier ceux de nation, de nationalisme et d'ethnicité car ils sont au cœur des débats sur les minorités. L'enjeu de la définition de la nation est important car il permet de resituer des discours politiques dans un champ théorique et donc de déconstruire la nation en tant que catégorie pratique (Rogers Brubaker, 2006a, p. 31). Il est essentiel de distinguer clairement dès à présent nation et nationalisme, les deux concepts étant souvent considérés comme associés mais n'ayant au final que relativement peu de choses en commun. Alain Dieckhoff estime que *« trop d'ouvrages comparatifs ou même théoriques veulent traiter en même temps de la nation et du nationalisme. Or, une théorie de la nation ne peut être en même temps une théorie du nationalisme. La nation possède une dimension institutionnelle tournée vers l'Etat, d'où la notion d'Etat-nation tandis que le nationalisme est une idéologie (un -isme) qui cherche souvent à se donner une nation, mais n'en a pas forcément une »* (Dieckhoff & Jaffrelot, 2006, p. 33).

Des chercheurs éminents tels qu'Ernest Gellner, Benedict Anderson ou Anthony Smith dont on considère les théories du nationalisme comme le cœur de leurs travaux ont à vrai dire plutôt élaboré des théories sur la construction de la nation (*nation-building*) et la fabrication du sentiment national que des théories du nationalisme (B. Anderson, 2009; Gellner, 1996; A. D. Smith, 2007). *« L'étude du nationalisme est restée un champ de recherche marqué par la confusion »* (Dieckhoff & Jaffrelot, 2006, p. 15). John Hutchinson et Anthony Smith eux-mêmes soulignent que *« la difficulté principale de l'étude des nations et des nationalismes*

tient à la difficulté de trouver des définitions acceptées par tous des concepts de nation et de nationalisme » (Hutchinson, 1994, p. 5). Roger Brubaker quant à lui distingue explicitement le nationalisme d'autres concepts associés à la nation, à savoir *nationhood* et *nationness*, qui peuvent se traduire par sentiment de nation⁵ (Rogers Brubaker, 2007, pp. 18-19). Pour Brubaker, « le nationalisme peut et devrait être compris sans invoquer les nations en tant qu'entités substantielles » (ibid. : 7). Une des critiques majeures qu'il adresse en effet aux chercheurs travaillant sur la question, c'est leur propension à réifier la nation. Or, « pour comprendre le nationalisme, il faut avant tout comprendre les usages pratiques attribués au concept de nation, c'est-à-dire comprendre « la façon elle tend à structurer les perceptions (...), organiser le discours et l'action politique » (ibid. : 7). Les nations sont en somme « les artefacts des convictions, des loyautés et des solidarités des hommes » (Gellner, 1996, p. 7). Pour Brubaker, le nationalisme précède l'existence des nations ; il n'est pas le fruit des nations, mais il est le produit de champs politiques et culturels particuliers qui dictent sa dynamique (Norman, 2006, p. 19). Les nations existent, certes, mais il est essentiel pour le chercheur de se distancer de la façon dont le concept est manié et malaxé par le politique.

Mais qu'est-ce que donc qu'une nation ? Au fond, si les théories de la nation sont nombreuses (cf. infra), le concept peut, a priori, être articulé en quelques lignes. Selon Wayne Norman, sociologues et philosophes politiques convergent sur un certain nombre de points de base, notamment le fait que « les nations constituent une sorte de communauté humaine, qu'elles ne sont par définition pas coextensives à l'Etat, et qu'on ne peut les identifier par des propriétés bien définies (même si elles tendent à reposer sur une langue et des mythes communs, ainsi qu'une mémoire collective) » (Norman, 2006, p. 4). Anthony Smith la décrit quant à lui comme « a named human population occupying a historical territory, and sharing myths, memories, a single public culture and common rights and duties for all its members » (A. D. Smith, 2004, p. 65). A vrai dire, aussi élémentaires qu'elles puissent paraître, nous verrons que ces définitions posent déjà problème selon l'école de pensée à laquelle on se rattache.

Le concept de nationalisme est quant à lui a priori plus vague encore, et peut couvrir plusieurs réalités, qu'il s'agisse d'une idéologie, d'un sentiment, d'une identité, d'un mouvement

⁵ Les concepts de *nationhood* ou de *nationness* se réfèrent à quelque chose « qui se passe » plutôt qu'à quelque chose « qui se développe » (« *The second contrast is between thinking of nationhood or nationness as something that develops, and thinking of it as something that happens.* ») (Rogers Brubaker, 2007, p. 19).

politique ou d'un processus. Pour beaucoup le nationalisme ne nécessite d'ailleurs pas forcément l'existence préalable d'une nation (ibid., p. 72). « *Le nationalisme n'est ainsi pas l'aiguillon qui révèle la nation à soi; au contraire il invente les nations là où elles n'existent pas* » (Gellner, 1964, p. 169). Alain Dieckhoff et Christophe Jaffrelot distinguent le nationalisme du simple sentiment d'appartenance à un Etat-nation en raison de son intensité et de son caractère exclusif, et insistent sur la dimension idéologique du concept (Dieckhoff & Jaffrelot, 2006, p. 17). Ils s'opposent sur ce point à la plupart des penseurs anglo-saxons du nationalisme qui excluent la dimension de l'idéologie et réduisent ainsi le champ du nationalisme (ibid. : 19). Alors qu'un théoricien d'obédience marxiste tel que Michael Hechter définit le nationalisme comme « *une action collective destinée à faire coïncider les frontières de la nation avec celles de l'entité de gouvernement* » (ibid. : 19), la définition la plus fréquemment citée est celle d'Ernest Gellner, pour qui le nationalisme est un principe politique « *qui exige que l'unité politique et l'unité nationale se recouvrent* » (Gellner, 1996, p. 1), c'est-à-dire qui place l'Etat-nation au centre du modèle d'Etat.

Précisons encore, avant d'en aborder les différentes théories, que la recherche sur la nation et le nationalisme n'a pas toujours été au centre de la recherche politologique, loin s'en faut. Longtemps, la question du nationalisme a plutôt été traitée en tant que thématique mineure, malgré certains travaux importants publiés dès les années 1950 (Kohn, 1955). C'est à partir des années 1970 et surtout 1980 que le nationalisme et la nation en tant qu'objets d'étude ont émergé, sous l'égide notamment de Benedict Anderson, Ernest Gellner, Anthony Smith ou Eric Hobsbawm. Mais c'est surtout dans les années 1990 que les recherches sur le nationalisme ont pris leur essor, en raison des nombreux conflits qualifiés d'ethno-politiques ayant éclaté suite à la dissolution de l'URSS et du bloc de l'Est en général (Caucase, Yougoslavie, Moldavie) et qui ont placé la problématique au cœur des questionnements sur la construction des Etats. On peut avancer que c'est l'émergence des Etats issus du bloc de l'Est qui a remis en cause le concept d'Etat-nation, modèle longtemps incontesté en Occident. Michael Billig (Billig, 2001) explique ce manque d'intérêt longtemps observé de la recherche académique pour le phénomène du nationalisme par le fait que l'Etat-nation serait pour beaucoup un fait acquis dont les fondements et la stabilité n'auraient par conséquent pas à être étudiés. La société étant conçue sur le principe figé de l'Etat-nation, le nationalisme cesserait ainsi d'être un enjeu et ne serait pas digne d'intérêt. Il ne deviendrait digne d'intérêt que

lorsqu'il prend des formes extrêmes et s'incarne dans la radicalité. Michael Billig critique ainsi les théories qui ont longtemps associé le nationalisme à « *those who struggle to create new states or with extrem right-wing politics* » (Billig, 2001, p. 5). Comme le souligne Umut Özkirimli (Özkirimli, 2010, p. 171), “*according to this view, nationalism is the property of others, the peripheral states which have yet to complete their nation-building processes, and not « ours », the established nation-states of the West. Nationalism is a temporary mood in the West, only manifesting itself under certain “extraordinary” conditions, that is, in times of crises – and vanishing once normal conditions are restored*”. Pour pallier cette faiblesse analytique, Billig avance le concept de “*banal nationalism*” qui fait référence aux actions et symboles du quotidien incarnant et rappelant la nation, mais dont le citoyen n’a plus conscience: il y va du drapeau national sur les bâtiments publics, de la monnaie nationale, des expressions populaires ou encore du journal télévisé, qui sont des phénomènes bien éloignés des expressions radicales du nationalisme mais qui participent à la construction d’une communauté.

2.1.2. Le discours sur la nation à travers l’histoire

Avant d’aborder les théories actuelles, il convient de revenir sur la façon dont la nation a été envisagée au XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Sans que l’on puisse parler de théorie en soi, certains penseurs ont néanmoins ébauché une réflexion sur la question. On ne peut en effet que constater qu’au contraire du libéralisme ou du socialisme, le nationalisme n’a pas produit de grand penseur aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles (Norman, 2006, p. 7) ; pas de Hobbes, de Tocqueville, de Marx ou de Weber dont le nom puisse être assimilé au nationalisme. Si les théories de la nation et du nationalisme n’ont, loin s’en faut, pas constitué le centre de leur pensée, les auteurs du XVIII^{ème} siècle et des Lumières se sont néanmoins penchés sur la question, notamment Kant ou Rousseau qui ont posé les prémices d’une réflexion et inspiré les Romantiques allemands. Rousseau, en contribuant à la théorie du contrat social, souligne l’importance du principe de citoyenneté. En passant de l’état de nature au contrat social, les individus construisent une société basée sur une certaine forme de solidarité. Or, la solidarité repose sur un esprit de corps incarné par l’appartenance à un groupe commun ; c’est ainsi que prend forme le patriotisme.

Si ces deux penseurs ont été une source d’influence non négligeable, c’est surtout le Romantisme allemand qui incarne l’émergence d’une pensée sur la nation. Herder et Fichte

ont été les premiers à élaborer un discours sur le caractère unique des cultures nationales. Johann Gottfried von Herder (1744-83), contrairement à Rousseau ou Montesquieu, a souligné le caractère unique des cultures nationales en soulignant le rôle particulier qu'y jouent les langues. Priver une nationalité de sa langue, c'est la dégrader ou la priver de son bien le plus précieux (Jackson Preece, 2005). La nation y est décrite comme un élément naturel qui magnifie le peuple qui la parle et Herder place à cet égard la langue allemande au cœur de sa réflexion. Bien que dépeint comme un des défenseurs du génie allemand par les nationalistes, Herder s'est toujours gardé de toute glorification outrancière de la nation allemande, s'attachant à développer une vision basée sur le pluralisme des cultures et leur célébration, et repoussant tout nationalisme excessif. « *Aucune nationalité n'a été désignée par Dieu en tant que peuple élu sur terre* » (Herder cité dans Heater, 1998, p. 108). Gottlieb Fichte (1762-1814) quant à lui a été beaucoup plus explicite sur le caractère unique de la nation et de la culture allemandes. Disciple de Kant et successeur de Herder, Fichte a développé sa réflexion sur l'idée d'un génie des nations, de leur langue et de leur culture, distinguant les *Urvölker*, les peuples originels, dont relèverait naturellement l'Allemagne. Pour Fichte, « *only the German (...) really has a people and is entitled to count on one, and he alone is capable of real and rational love for his nation.* » (Fichte cité dans Özkirimli, 2010, p. 14). On s'aperçoit qu'à l'époque romantique c'est avant tout la langue qui incarne le génie des nations, ce qui explique que le lien entre langue et nations ait longtemps été considéré comme essentiel (lire Kymlicka, 2004).

Marx et Engels se sont penchés à la marge sur la question du nationalisme. Certains considèrent même que la théorie du nationalisme constitue la grande faillite historique du marxisme (Nairn, 1997). Il est vrai que Marx et Engels sont très discrets sur la nation dans la mesure où ils considèrent les seuls modes de production comme facteur déterminant de l'action collective (Birnbaum, 2006, pp. 136-7). Marx et Engels se désintéressent également des mouvements nationalistes, les considérant comme réactionnaires en termes de logique de classe (ibid.). C'est seulement lorsque l'antagonisme des classes sera dépassé au sein d'une nation que cessera l'hostilité entre les nations. Et c'est précisément parce qu'ils considèrent le nationalisme comme un phénomène temporaire qu'ils se sont désintéressés du sujet. A l'instar de certains libéraux (cf. infra), Marx et Engels, considèrent qu'il existe des grandes et des petites nations, des nations historiques et d'autres nations vouées à la disparition. A la manière

d'un Hegel, ils avancent que les petites nations doivent nécessairement être contre-révolutionnaires (Özkirimli, 2010, p. 18): et estiment qu'« *à l'exception des Polonais, des Russes et des Slaves de Turquie, aucun autre peuple slave n'a d'avenir; (...) des peuples qui n'ont jamais eu d'histoire qui leur fut propre, qui, ayant à peine atteint le niveau de civilisation le plus bas et le plus primitif, tombent aussitôt sous la dépendance étrangère (...)* » (Marx cité dans Birnbaum, 2006, p. 137). C'est la raison pour laquelle ils se prononcent pour le maintien des empires car c'est dans le cadre d'un empire seulement que les petites nations peuvent développer une histoire, mêlée à celle des grandes nations. Les petites nations, parce qu'elles n'ont pas eu à se battre pour l'unification ou l'indépendance, n'ont pas d'avenir révolutionnaire (Kasprzak, 2012) et sont voués à l'assimilation. Harry Ritter (cité dans Kasprzak, 2012, p. 593) estime que cette réaction chauvine de Marx et Engels est le produit d'un fanatisme proto-darwinien et d'une confiance absolue dans l'existence d'un certain nombre d'états de faits, une position dans l'air du temps à une époque marquée par le courant positiviste. Ils seraient aussi de purs produits du romantisme allemand (Liah Greenfeld citée dans Kasprzak, 2012, p. 586). Leur parti pris s'adresse surtout aux petites nations slaves composées de paysans, par essence réactionnaires, antimodernistes et favorables au statu quo (ibid., p. 593). A l'instar de Fichte, Marx et Engels ont vanté la nation allemande au mépris des autres nations. On ne peut donc que constater le manque de prise de conscience de Marx sur l'importance du nationalisme en tant que force mobilisatrice.

Cette distinction entre peuples historiques et non historiques s'inscrit toutefois dans une réflexion plus profonde sur le rapport entre nation et capitalisme, le développement d'une nation ayant pour corollaire la progression du capitalisme (Cornell, 2002). Ainsi, dans une société peu développée, le nationalisme peut constituer un catalyseur permettant d'accélérer le développement du capitalisme, puis du socialisme (ibid., p. 62). Au sein d'une nation plus avancée déjà au stade capitaliste, la nation est une force réactionnaire, opposant les uns aux autres les groupes nationaux en dépit des classes, et négligeant donc l'unification des travailleurs. Comme l'écrit Walker Connor, le nationalisme pour Marx est « *une idéologie de la classe bourgeoise promue par cette dernière afin de détourner le prolétariat de sa conscience de classe et de ses intérêts* » (Connor, 1984, p. 10).

La pensée de Marx et Engels a néanmoins quelque peu évolué au fil des ans ; ces derniers ont fini par reconnaître au soir de leur vie, certes pour des raisons pragmatiques, la place

importante qu'occupait la nation, en admettant la possibilité de recourir au nationalisme en tant que stratégie pour atteindre des objectifs révolutionnaires. Ils ont admis notamment que « *des particularités nationales pouvaient produire des scénarios différents pour la progression de la lutte des classes* » (Kasprzak, 2012, p. 594) et qu'au final l'émancipation des peuples colonisés pouvait servir la révolution, contrairement à leurs assertions initiales. La lutte des classes est ainsi nationale dans sa forme, mais pas dans sa substance (ibid., p. 597).

Marx et Engels ne sont que les précurseurs de la réflexion marxiste sur la nation. Sans évoquer encore Lénine et Staline qui seront déterminants à cet égard (cf. infra) citons déjà Otto Bauer et Karl Renner qui ont fait radicalement évoluer le discours marxiste sur la nation. Au contraire d'une Rosa Luxembourg, qui s'est toujours refusée à autre chose qu'une interprétation économe de l'histoire (Birnbaum, 2006, p. 140) et a rejeté l'idée de la nation comme une entité sociopolitique homogène (Özkirimli, 2010, p. 20), mais au contraire se composant de classes aux droits et aux intérêts divergents, Bauer et Renner sont les premiers penseurs marxistes, suivis par beaucoup d'autres, à reconnaître l'importance des cultures nationales. Membres du parti marxiste austro-hongrois, Otto Bauer et Karl Renner développent leur réflexion dans le contexte de l'Empire multiethnique austro-hongrois. Ils développent l'idée de l'autonomie culturelle qui détacherait la notion de nation de celle d'Etat (Haupt, 1997, p. 236) et ne lient pas la nation à un territoire particulier, remettant en question le principe de l'Etat-nation. Dans ce modèle, les communautés, dont chaque membre proclame son appartenance nationale, sont organisées sous forme d'institutions culturelles, chargées notamment des questions éducatives⁶. Détachés de tout territoire, ces organismes, régis par une commission élue par la communauté, peuvent ainsi exercer leurs droits sur l'ensemble du territoire étatique.

Considérée comme utopique par certains, et peu appliquée dans les faits⁷, la réflexion de Bauer et Renner est toutefois importante car elle est la première à remettre en cause, chez les marxistes, la vision purement économique du développement historique des rapports sociaux et à reconsidérer la fin des nations telle que programmée par les premiers marxistes. Ce sont

⁶ Lire notamment Nimni, 2005 et D. J. Smith, 2013.

⁷ Les exemples de mise en œuvre les plus fréquemment cités sont ceux de l'Estonie (Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, 1993) ou de la Russie (Loi sur l'autonomie culturelle, 1996).

aussi les premiers à se confronter à la question de la culture (Birnbaum, 2006, p. 143) et à la représentation des codes nationaux, et surtout à reconnaître à la nation un ancrage historique et ne pas imputer son origine et son existence à des facteurs de classe et des moyens de production. Tout en rejetant l'idée d'une nation comme un phénomène ancien, ils considèrent que cette dernière perdurera au-delà du capitalisme car elle constitue une communauté de destin formé par un héritage naturel, notamment autour d'une langue (Birnbaum, 2006, pp. 141-42; Haupt, 1997, p.236)

Bauer définit la nation comme une « *communauté de caractère fondée sur une communauté de culture issue d'une communauté de destin* » (Haupt, 1997, p. 47). Le sentiment d'appartenance à la nation est ainsi tributaire du degré d'interaction réciproque par rapport à un destin et une histoire particuliers (Birnbaum, 2006, p. 142). Selon Bauer, « *la nation est ce qui est historiquement en nous (...), chaque nation se comportera donc de façon différente sous des conditions extérieures identiques. Ainsi l'évolution du capitalisme a déclenché des mouvements très analogues et pourtant différents dans le détail chez les Anglais, les Français et les Allemands* » (Bauer cité dans Birnbaum, 2006, p. 142). Cette communauté de caractère qu'est la nation est le produit de divers processus de modernisation, et la culture nationale est formée par la contribution de diverses classes. « *Les conflits entre nationalités prendront fin dans une société socialiste car ce sont les structures de classes qui en ont à leur origine. Or, l'abolition des structures de classes permettra aux communautés nationales de coopérer et de coexister en bonne harmonie. Ainsi, parce que le socialisme est synonyme de participation pleine et entière de la part des masses à la nation, lui seul peut rendre cette dernière vraiment autonome.* » (Özkirimli, 2010, p. 23). Bauer souligne que « *l'histoire commune crée les mœurs et les coutumes communes, les lois communes et la région commune, et donc la communauté de la tradition culturelle* » (Haupt, 1997, p. 250). C'est donc Otto Bauer qui a incité les marxistes à ne pas négliger le rôle de l'héritage culturel et du nationalisme dans la libération des peuples et à ne pas la limiter à une question de rapport de classes. Critiqué fortement par nombre de ses camarades, notamment Karl Kautsky, Bauer sera néanmoins suivi sur ce point par ses successeurs qui relèvent l'importance de régler la question de la nation en même temps que celle du prolétariat.

Les marxistes n'ont pas été les seuls à sous-estimer l'importance du phénomène national au XIX^{ème} siècle. Les penseurs libéraux ont en effet eux aussi longtemps traité cette question à la

marge. L'un des premiers d'entre eux à avoir étudié le phénomène est John Stuart Mill, qui définit une nationalité comme « *un groupe d'individus unis par des liens qui n'existent pas avec d'autres personnes, qui coopèrent davantage entre eux qu'avec d'autres personnes, qui désirent être régis par le même gouvernement et souhaitent que ce gouvernement soit composé exclusivement de membres de leur groupe* » (Mill, 2009, p. 196). Cette définition est importante car elle illustre la méfiance que suscitera longtemps la question des minorités auprès des penseurs libéraux dans leur réflexion sur l'Etat et la liberté. En effet, la dernière partie de la définition de Mill sur la nation souligne l'importance, selon lui, d'être gouverné par ses pairs, sans quoi l'établissement d'une autorité gouvernementale reconnue par tous est impossible. « *Free institutions are next to impossible in a country made up of different nationalities. Among a people without fellow-feeling, especially if they read and speak different languages, the united public opinion, necessary to the working of representative government, cannot exist* » (ibid., p. 197). Aux yeux de Mill, cela implique donc la coïncidence des frontières du gouvernement avec la nation, c'est à dire la nécessité de faire coïncider l'Etat et la nation. Une démocratie ne peut en effet exister que si les citoyens partagent un sentiment d'allégeance (Kymlicka, 2001a, p. 81), lequel est conditionné par une nationalité commune.

Beaucoup de libéraux du XIX^{ème} siècle partagent par ailleurs avec les marxistes précités l'idée d'une distinction entre grandes et petites nations, primitives et incapables de tout progrès social ou culturel, indignes d'un quelconque droit à l'indépendance, leur avenir étant mieux assuré en tant que peuple assimilé au sein d'une grande nation. Kymlicka le résume assez bien en écrivant que « *selon Mill pour un Ecossais des Highlands, il valait mieux faire partie de la Grande-Bretagne ou pour un Basque, faire partie de la France que de végéter dans ses montagnes, résidu à moitié sauvage de temps révolus, prisonnier de son propre petit orbite mental, sans intérêt ni participation au mouvement général du monde* » (ibid., p. 83). Certes, certains libéraux contestaient l'idée que la cohabitation de plusieurs nations au sein d'un même Etat était impossible, par exemple Lord Acton (ibid.), considérant au contraire que « *la liberté des individus est davantage garantie dans un Etat multinational (...)* », notamment parce que « *les divisions entre les groupes nationaux et leur désir d'exister par eux-mêmes en tant que groupes permettaient de limiter les pouvoirs de l'Etat et les abus dont celui-ci peut se rendre coupable* » (A. D. Smith, 2000).

Emile Durkheim et Max Weber n'ont pas placé non plus la nation et le nationalisme au cœur de leur réflexion. Il n'en demeure pas moins qu'ils ont influencé le débat et d'aucuns chercheurs contemporains, notamment Anthony Smith, Walker Connor ou Liah Greenfeld, se réclament directement de Weber (Birnbaum, 2006, p. 154). La place très modeste de la question de la nation dans leur œuvre témoigne néanmoins de l'indifférence dont ont longtemps fait preuve les sciences sociales pour un phénomène considéré comme temporaire par beaucoup.

Décrivant la patrie comme une communauté de souvenirs historiques, Durkheim a très peu écrit sur le nationalisme. Pour Anthony Smith, ce dernier n'en demeure pas moins influent sur les théories contemporaines du nationalisme (Özirimli, 2010, p. 27) par deux aspects de son travail au moins. D'abord son insistance sur la religion en tant que communauté morale et sa conviction qu'il y a quelque chose d'éternel dans cette dernière, qui est à même de réunir des groupes d'individus par des rites et des cérémonies, créant ainsi l'idée d'une communauté, consciente ou non, mais antérieure en tous les cas à la modernité, inspirant ainsi profondément l'approche ethno-symboliste d'Anthony Smith (cf. infra). Ensuite son analyse de la transition d'une solidarité mécanique à une société organique, précurseur de la division du travail et de la nation en tant que phénomène profondément moderne, né de l'industrialisation et de la modernisation, une approche sur laquelle s'appuiera Gellner dans sa théorie du nationalisme.

Max Weber a davantage marqué la pensée sur le nationalisme, bien que ce thème ne soit pas au cœur de sa pensée et qu'il n'ait lui non plus pas développé une véritable théorie de la nation ou du nationalisme. Max Weber décrit la nation comme une communauté de sentiment, et réfute le principe d'un groupe basé sur l'idée d'un sang commun. Il insiste sur le caractère subjectif de la nation qui « *s'inscrit dans la légende d'une mission providentielle qu'elle véhicule afin de remplir sa véritable mission culturelle* » (Birnbaum, 2006, p. 146). Weber met ainsi en lumière le rôle de la narration, monopolisé souvent par l'Etat, dans la formation des nations. Ernest Renan ne dit pas autre chose lorsqu'il évoque les ingrédients à même de former une nation, à savoir la race, la langue, la religion mais aussi le passé héroïque, les héros nationaux et l'oubli collectif (Renan, 1996).

Weber est surtout retenu, au-delà du fait d'avoir partagé avec d'autres tels que Bauer et Renan l'idée d'une communauté de destin plutôt que d'une communauté de sang, pour avoir

distingué l'idée d'ethnie de celle de nation qu'il associe à la création des Etats et qu'il définit par conséquent comme un phénomène lié à la modernité. Weber est en ceci un précurseur des débats de la seconde moitié du XX^{ème} siècle qui vont opposer les modernistes aux primordialistes (cf. infra). « *Tandis que l'ethnie demeure largement imaginée, la nation s'inscrit dans le réel d'autant plus qu'elle se trouve prise en charge par l'Etat. (...) Weber accorde ainsi au nationalisme un véritable rôle dans l'émergence d'une nation structurée en Etat* » (Birnbaum, 2006, p. 147).

2.1.3. Les théories de la nation et du nationalisme

Ce n'est à vrai dire qu'à partir du XX^{ème} siècle qu'ont été élaborées de réelles théories sur le nationalisme et la nation. La classification des diverses écoles de pensée oppose les chercheurs car il est souvent bien difficile de classer de manière cloisonnée des théories qui peuvent être rattachés à plusieurs courants. Antoine Roger par exemple distingue les différentes théories du nationalisme en les présentant le long de deux axes (Roger, 2001, p. 5), un axe plaçant les théories selon qu'elles conçoivent le nationalisme comme la logique d'évolutions structurelles ou au contraire comme le résultat de stratégies d'acteurs ; un autre axe qui distingue d'une part les théories qui voient le nationalisme comme un instrument ayant servi au renforcement de la solidarité entre membres de la communauté (principe de cohésion) et d'autre part les théories envisageant le nationalisme comme un instrument de domination brandi par les dominés dans le but de s'émanciper (logique de domination). Cela permet ainsi de procéder à quatre grandes divisions.

Umut Ozkirimli (Özkirimli, 2010) quant à lui distingue trois grands courants que nous reprendrons ici : les primordialistes, les modernistes et les ethno-symbolistes. La présentation de ces courants est nécessaire dans le cadre du présent travail car elle permet de situer les enjeux actuels en matière de gestion des minorités et les discours qui s'y rapportent dans un cadre théorique large.

2.1.3.1. Les primordialistes

L'approche primordialiste consiste à concevoir la nation comme une notion dont l'origine remonte à des temps ancestraux. Les défenseurs du primordialisme considèrent en effet que les origines de la nation se trouvent dans un ensemble d'éléments communs qui permettent de distinguer un groupe sur la base de certains traits particuliers : le sang, la langue, les ancêtres,

les coutumes. Ce courant repose sur l'idée que la nation constitue un phénomène donné, et donc immuable et figé ; ils avancent également l'idée de l'absence de rupture dans le développement des nations et donc d'une continuité entre les nations anciennes et les nations modernes (A. D. Smith, 2000). Tous les défenseurs du primordialisme ne sont pas unanimes sur leur conception de la nation, mais tous s'accordent sur le caractère plus ou moins ancestral de cette dernière. La distinction fondamentale au sein de l'approche primordialiste réside dans le caractère naturel ou non de l'ancienneté que l'on attribue aux nations. Les pérennialistes, emmenés par Adrian Hastings (Hastings, 2004), voient dans la nation un phénomène ancien mais réfutent son caractère naturel. Certains mettent l'accent sur l'idée de continuité de la nation à travers le temps (*continuous perennialism*) tandis que d'autres insistent sur le caractère ancestral de cette dernière sans que la question de la continuité ne soit pas déterminante (*recurrent perennialism*) (A. D. Smith, 2000).

Si des chercheurs majeurs (Van den Berghe ; Geertz) ont par certains aspects défendu une approche que l'on peut qualifier de primordialiste, cette dernière est aujourd'hui largement dépassée. Les critiques pleuvent à son encontre, allant du caractère fixe et statique des identités (George, 2009b, p. 19) à l'incapacité des primordialistes à dater l'émergence des nations. Aucun chercheur occidental sérieux ne se réclame aujourd'hui d'une approche primordialiste. Néanmoins, l'évocation de cette approche est fondamentale dans le contexte post-soviétique car les théories soviétiques (cf. infra), proches du primordialisme, restent essentielles dans le cadre des débats sur la nation et les minorités nationales dans la région, le cas de la Géorgie ne faisant pas exception à la règle.

2.1.3.2. Les modernistes

Le second courant de pensée est celui des modernistes, probablement le plus influent et le plus représenté. Les modernistes, comme leur nom l'indique, conçoivent la nation comme un phénomène récent, intimement lié à l'émergence de la modernisation, de l'industrialisation et de l'intensification des moyens de communication. En somme, c'est la transformation accélérée des sociétés au XIX^{ème} siècle, que cette transformation soit d'ordre économique, politique ou culturel, qui explique le phénomène et l'émergence des nations au cours des deux derniers siècles. Pour Ernest Gellner, ce qui explique le phénomène de la nation essentiellement, c'est le lien intime entre le phénomène de l'industrialisation et celui de la modernité (Gellner, 1996). En effet, le passage d'une société agraire à une société industrielle

s'accompagne d'une refonte totale des modes de travail (Conversi, 2007, p. 19). D'une société de technologie relativement stable caractérisée par une « *division horizontale reposant sur la dichotomie entre culture de l'élite et culture populaire* » (Jaffrelot, 2006, pp. 47-48), et débouchant sur un cloisonnement géographique et un mode de vie autarcique des communautés paysannes, principal obstacle à l'émergence d'une nation, on passe à l'ère industrielle à une logique basée sur le progrès et la connaissance, qui nécessitent une capacité de mobilité et de polyvalence de la population (ibid. : 49). Cette société, fondée sur le progrès, nécessite la mise en place d'un système national d'éducation dans un idiome standardisé qui va créer les conditions de l'émergence des nations, puisqu'elle va créer au sein des populations les plus hétéroclites sur un même territoire une culture commune et une conscience nationale que Gellner appelle nationalisme (ibid., p. 49). Il s'agit donc là d'un phénomène essentiellement moderne sans relation aucune avec le réveil d'un sentiment national enfoui et remis au goût du jour par des entrepreneurs ethniques ou des intellectuels, comme le défend par exemple Anthony Smith.

Benedict Anderson (B. Anderson, 2009) est lui aussi dans la lignée de Gellner, son approche reposant sur les transformations culturelles dans un contexte de modernisation comme facteur explicatif de l'émergence des nations. Anderson explique le phénomène de la création des nations (*nation-building*) et d'émergence d'une conscience nationale par deux phénomènes : d'une part la marginalisation du latin et l'émergence de la presse en langue vernaculaire qui donnent à un lectorat commun l'impression de partage des connaissances et donc d'appartenance à ce qu'il décrit comme une communauté imaginée (*imagined community*) ; et d'autre part la mise sur pied de bureaucraties au niveau d'un Etat entier qui va créer une culture professionnelle homogène à même de créer un sentiment national, surtout lorsque les fonctionnaires sont régulièrement affectés d'une région du pays à l'autre.

Miroslav Hroch (Hroch, 2000) s'inscrit lui aussi dans le courant moderniste. A l'instar de Gellner, il conçoit l'émergence des nations dans le contexte du développement du capitalisme et de la modernisation, plaçant ainsi le curseur sur les évolutions structurelles davantage que sur les stratégies d'acteurs. Distinguant le processus de création des nations au sein des grandes nations de celui des petites, Hroch identifie trois phases permettant de catégoriser le processus à l'épreuve dans chacune d'entre elles. Alors que les grandes nations, notamment la Russie, sont le fruit d'un processus de construction de la nation (*nation-building*) ayant débuté

au Moyen-Age (Hroch, 1993), les groupes ethniques non dominants se trouvant sur le territoire des divers empires multiethniques de l'Europe ont développé l'idée de nation par les trois étapes suivantes :

- 1) le développement d'une culture nationale basée sur la langue qu'il s'agit d'introduire dans l'administration, l'éducation et l'économie ;
- 2) la création d'une élite défendant la nation et sa langue ;
- 3) La création de droits civiques égaux et un certain degré d'auto-administration politique (Özkirimli, 2010, p. 116)

Pour Hroch, un mouvement accomplit sa mutation lorsque ces trois objectifs sont atteints. Ces revendications et ces luttes sont d'abord portées par un petit groupe d'intellectuels (phase A d'intérêt académique) dont l'objectif est de mobiliser ses pairs et d'éveiller une conscience nationale (phase B d'agitation nationale). La mobilisation (phase C de massification) ne prend de l'ampleur et ne peut réussir que lorsqu'elle s'étend à l'ensemble des classes sociales de la nation, à savoir la bourgeoisie, la paysannerie et la classe possédante (Roger, 2001, p. 52).

Miroslav Hroch évoque par ailleurs trois éléments importants dans l'émergence des nations, et qui sont d'une grande importance dans le cas du développement de l'idée de nation en Géorgie : les reliques d'une autonomie politique antérieure, la mémoire d'une forme d'Etat ou d'une indépendance antérieure, et l'existence d'une langue médiévale écrite (Özkirimli, 2010, p. 118), autant d'éléments que l'on retrouve dans le cas géorgien. Les travaux de Hroch sont intéressants dans le cas présent car l'émergence du nationalisme géorgien moderne au XIX^{ème} siècle correspond parfaitement à ce modèle, à savoir celui d'un mouvement d'intellectuels visant à faire prendre conscience au reste de la communauté de sa propre existence dans le contexte de la présence d'une nation étrangère dominante. Comme l'indique Antoine Roger, un mouvement national peut ainsi être défini comme « *une lutte réfléchie qui vise à l'acquisition des attributs manquants à l'existence nationale complète, autrement dit au comblement des lacunes existantes* » (Roger, 2001, p. 46).

Un certain nombre de théories du courant moderniste, plutôt que d'expliquer l'émergence des nations et du nationalisme par des causes structurelles, mettent en avant les stratégies d'acteurs. On parle alors de l'approche dite instrumentaliste. L'idée principale, portée en particulier par John Breuilly (Breuilly, 1994) et Paul Brass (Brass, 1996), consiste à percevoir

le concept de nation et l'instrument du nationalisme essentiellement comme un outil pour l'obtention du pouvoir politique. Se servant de cet outil particulièrement efficace, les acteurs politiques deviennent ainsi des entrepreneurs ethniques. La politique consistant en l'art d'acquiescer, de détenir et d'exercer le pouvoir, les entrepreneurs ethniques se doivent de mobiliser leur électorat par les moyens les plus efficaces. Pour John Breuilly, le spectre de la nation n'est ainsi qu'un *habillage, un masque dissimulant les aspirations politiques de ses partisans* (Jaffrelot, 2006, p. 58). L'utilisation des symboles culturels de la nation par les élites est extrêmement efficace pour s'attirer les faveurs du groupe ethnique auquel on s'adresse car elle éveille des émotions particulièrement fortes, comme le révèlent de nombreuses études sur la question (Chandra, 2004; Gorenburg, 2003; Wilkinson, 2004). Breuilly ancre le développement du nationalisme dans le contexte de la modernisation, et en particulier dans celui du passage d'une division du travail corporatiste à une division du travail fonctionnelle, à la manière d'un Ernest Gellner, mais pour des raisons différentes. « *L'Etat moderne façonne la politique nationaliste et lui fournit en même temps son but principal : la conquête du pouvoir* » (Jaffrelot, 2006, p. 58). En effet, la modernisation induit un renforcement de l'individu par rapport au groupe. L'enjeu est donc, dans la société moderne, de maintenir un degré suffisant de cohésion entre l'individu, la société et l'Etat, et le nationalisme assure aisément cette fonction. L'enjeu est en somme de concilier les intérêts publics des citoyens et les intérêts privés des individus mus par leur égoïsme ; l'Etat, avance Breuilly, est en mesure d'y apporter deux réponses, premièrement par la notion de citoyenneté, deuxièmement en soulignant le caractère collectif de la nation et en mobilisant donc le groupe autour de la question nationale. Il identifie ainsi trois fonctions du nationalisme : coordination, mobilisation et légitimation (Breuilly, 1996).

L'historien Paul Brass s'inscrit dans le même courant de pensée et considère lui aussi l'ethnicité et les identités nationales comme des instruments efficaces aux mains des élites politiques dans leur lutte pour le pouvoir. Selon Paul Brass, les conflits ethniques ne découlent pas de différences culturelles, mais d'un environnement politique et économique qui établit un contexte particulier pour les élites en compétition et leurs rapports de force. Cela n'explique cependant pas encore le développement initial de l'idée nationale et l'émergence des nations. Brass estime que ce sont l'existence de moyens permettant de transmettre les symboles identitaires d'une classe à l'autre au sein d'un groupe ethnique,

l'existence d'une population socialement mobilisable à qui transmettre les symboles ainsi que l'absence de clivages de classe qui créent les conditions de l'émergence d'une nation. Comme d'autres, il considère le nationalisme d'abord comme un mouvement porté par des élites dans un cadre étatique défini. Or, « *the state is not simply an arena for group conflict nor an instrument for class domination but a relatively autonomous entity that tends to serve its own interests* » (Brass, 1996, p. 8). L'Etat lui-même intervient donc dans cette lutte à plusieurs niveaux, premièrement au sein du groupe pour le contrôle des ressources symboliques, ensuite entre les groupes ethniques dans le cadre d'une lutte pour l'accès aux privilèges, enfin entre l'Etat et les groupes dominants (ibid., p. 2).

L'importance du développement de systèmes de communication est mise en lumière par beaucoup dans le processus d'émergence des nations. Karl Deutsch a été l'un de premiers à le faire avec son approche cybernétique (Deutsch, 1978). Partisan d'une approche moderniste lui aussi, il voit l'émergence des nations dans le processus du passage du stade agraire au stade industriel et surtout dans le passage à un espace de communication homogène. La communication moderne permet en effet à chacun d'entrer en contact de manière régulière avec des individus avec qui il ne partage que le territoire et qui lui sont donc plus ou moins éloignés, mais contribuant ainsi à la formation de l'idée de peuple (Roger, 2001, p. 33). Cela crée ainsi l'émergence d'un sentiment d'identité commune, laquelle n'est néanmoins possible qu'accompagnée d'un processus de développement de mythes nationaux et de symboles. Car à l'inverse, on peut également voir dans l'explosion de la communication la stimulation de l'ethnicité davantage que l'intégration nationale. C'est en effet aussi à l'époque moderne qu'ont émergé les mouvements identitaires et revendicateurs des nations dites petites.

Malgré la pertinence des approches modernistes, qu'elles mettent l'accent sur les facteurs politiques, économiques ou socio-culturels pour expliquer l'émergence des nations, diverses critiques ont été émises à leur encontre, notamment leur propension à nier l'existence d'éventuels liens ethniques antérieurs à la modernité, ce que John Armstrong par exemple nomme des mythomoteurs (Armstrong, 1982), ou encore leur incapacité à expliquer la passion que suscite le nationalisme, ou leur concentration trop forte sur le rôle des élites et les manipulations dont ces dernières font usage, sans prendre en considération les émotions que font naître la nation et le nationalisme. C'est dans le prolongement de ces critiques qu'Anthony Smith a élaboré sa théorie ethno-symboliste.

2.1.3.3. Les ethno-symbolistes

Elève de Gellner, Anthony Smith a largement remis en question les approches modernistes et a cherché à souligner « *la continuité entre les forces prémodernes et modernes de la cohésion sociales* » (Conversi, 2007, p. 21). Rejetant tout autant l'approche primordialiste qui conçoit la nation comme un phénomène naturel et donné, que celle de la nation comme un phénomène essentiellement moderne, construit voire inventé, Smith souligne l'importance des mythes, des traditions et des symboles de l'époque prémoderne dans les processus de prise de conscience nationale à l'époque moderne, s'appuyant sur une approche dans la longue durée (A. D. Smith, 2000, p. 63). Ces mythes, notamment celui d'un âge d'or, fréquemment véhiculé et porté par les intellectuels, ont existé au sein des groupes ethniques, sans que cela n'implique l'existence d'une nation en tant que telle. Ce sont, dans l'approche de Smith, les intellectuels qui sont « *les créateurs, les producteurs, les inventeurs et les analystes de ces différents mythes et de ces mémoires* » (A. D. Smith, 1981, p. 109). L'approche ethno-symboliste combine des éléments modernistes et des éléments primordialistes ; « *elle se concentre sur la centralité des mythes d'origine pour expliquer la persistance du phénomène ethnique* » (ibid.). Seuls les mythes permettent d'expliquer les nations dans une perspective longue. Ainsi, Smith rejette l'approche d'un Eric Hobsbawm qui ne voit dans le phénomène de la nation qu'une « tradition inventée » (Hobsbawm, 2006a, 2006b), rejoignant ainsi l'approche instrumentaliste de Brass et Breuilly. Au final, ce qu'il faut retenir de l'œuvre de Smith, c'est l'idée selon laquelle les nations se fondent sur des valeurs, des croyances et des mythes qui sont préexistants à la modernité. Cela permet de comprendre pourquoi les nations ont un ancrage populaire et les individus se battent pour la défendre. Smith met ainsi l'accent sur la longue durée sans pour autant remettre en cause la conception moderne de la nation. Au fond, la nuance apportée par les ethno-symbolistes consiste à dire que le sentiment national, dans bien des Etats européens, prend forme dès le XV^{ème} ou XVI^{ème} siècle, bien avant l'existence d'un nationalisme moderne.

L'exposition de ces diverses théories nous permet de placer les discours politiques sur la nation et les constructions étatiques sur le passé dans des cadres d'analyse précis, nous donnant ainsi l'occasion de mieux les déconstruire. Elle nous permet aussi de comprendre les enjeux qui divisent aujourd'hui les milieux intellectuels géorgiens travaillant sur le concept de nation.

2.1.4. Ethnie, ethnicité et identité

L'approche ethno-symboliste nous permet de revenir brièvement sur deux concepts constamment brandis mais pas encore clairement précisés dans ce travail, ceux d'ethnicité et d'ethnie. Il n'est à vrai dire pas évident d'en donner une définition précise. Rogers Brubaker lui-même estime qu'il faut redéfinir le sens de l'ethnicité, car on a eu tendance à placer cette dernière partout. Or, « *si l'ethnicité est partout, elle n'est nulle part* » (Rogers Brubaker, 2006b, p. 28). Jenkins (cité dans Galbreath, 2005, p. 60) estime que l'on ne peut pas lui donner une définition stricte mais que l'ethnicité est à définir en fonction de la situation. Ainsi, la pertinence de l'ethnicité varie en fonction des groupes: « *in most cases, ethnicity is subordinate to most other statutes such as clan, tribal or familial* » (ibid.). Au final il peut sembler difficile de distinguer un groupe ethnique d'une nation. Max Weber a été l'un des premiers à le faire, avançant que « *le concept de groupe ethnique correspond à celui de nation mais que le sentiment de solidarité ethnique ne suffit pas à lui seul à former une nation* » (Jaffrelot, 2006, p. 86). C'est donc le processus de conscientisation qui distingue l'ethnie de la nation. « *An ethnic group may be readily discerned by an anthropologist or other outside observer, but until the members are themselves aware of the group's uniqueness, it is merely an ethnic group, and not a nation. While an ethnic group may, therefore, be other-defined, a nation must be self-defined.* » (Walker Connor, cité dans A. D. Smith, 2004, p. 57). Smith a ainsi établi 6 critères qui lui permettent de distinguer une nation d'un groupe ethnique (A. D. Smith, 2007) :

1. L'existence d'un nom afin de développer une identité collective ;
2. La croyance en un passé commun (*common ancestry*) ;
3. le partage de mythes (mémoire historique commune) ;
4. L'attachement à un territoire spécifique ;
5. le partage d'une culture basée sur une langue, une religion, des traditions des coutumes, des lois, des institutions etc. ;
6. la conscience d'appartenir à une ethnie distincte (*a sense of their common ethnies*).

En somme, à l'instar de Connor, l'on peut avancer que l'ethnicité représente une étape dans le processus de formation d'une nation. Pour certains c'est le rapport au territoire, mais surtout à

l'Etat, qui permet d'objectiver une distinction ; Eriksen par exemple estime que « *a nationalist holds that political boundaries should be coterminous with cultural boundaries, whereas many ethnic groups do not demand command over a state. When the political leaders of an ethnic movement make demands to this effect, the ethnic movement therefore by definition becomes a nationalist movement (...)* » (Eriksen, 1993, pp. 6-7). Ronald Suny estime quant à lui que la nationalité est la forme moderne et séculaire de l'ethnicité avec un degré de cohérence et de conscience qui permet à ses membres d'être mobilisés pour des objectifs nationaux (Suny, 1995, p. 12). Cette distinction entre groupe ethnique/ ethnie et nation est quelque peu problématique pour plusieurs raisons, très diverses par ailleurs. D'abord elle tend à considérer l'ethnicité comme une simple étape dans la trajectoire du nationalisme; or elle doit être analysée en elle-même et pour elle-même (Jaffrelot, 2006, p. 88). Ensuite, aussi pertinente qu'elle puisse être, cette distinction est à replacer dans un contexte anthropologique ou dans une perspective historique relative à l'émergence d'une nation (Fowkes, 2002, p. 4). Elle permet d'identifier au travers de l'histoire des moments qui marquent le passage d'une communauté peu consciente d'elle-même à un mouvement national moderne porté par des intellectuels. Dans une perspective politologique, la distinction entre ethnie et nation est plus ténue. Ce que l'on nomme communément aujourd'hui un groupe ethnique repose sur les mêmes critères que ceux qui définissent la nation. Le meilleur exemple en est l'usage quasi-synonymique des termes de *minorité ethnique* et de *minorité nationale* (Malloy, 2005).

L'ethnicité, tout comme la race ou le sentiment de nation, dans une perspective moderniste n'a rien d'objectif. Ce ne sont pas des éléments du monde en soi mais des perceptions sur le monde. L'ethnicité constitue ainsi une façon de voir, d'agir ou de parler. « *Ce n'est pas un domaine qui se suffit à lui-même, mais c'est une façon de donner du sens à un environnement social. (...). Le monde ne peut pas être compartimenté en domaines ethniques et domaines non-ethniques; il s'agit d'un enjeu de construction de la réalité: chaque action (trouver un emploi, parler de politique, trouver un médecin) peut être conçue, vécue et expérimentée en termes ethniques ou non ethniques. (...) Ethnicity is a matter of seeing (and doing) as* » (Rogers Brubaker, 2006b, pp. 207-208). L'ethnicité et la nation n'ont pas d'existence objective en soi, elles ne sont que le reflet de ce que l'individu veut y voir, et participent donc d'une construction.

La surenchère de la catégorisation ethnique, nationale ou raciale dans le discours des entrepreneurs ethniques qui, pour reprendre Brass ou Breuilly, conçoivent ces catégories comme les plus efficaces pour mobiliser un électorat, a poussé, de manière inconsciente, maints chercheurs à reproduire ces catégorisations dans leurs écrits. Or, s'il y a un intérêt pour les politiques à codifier un conflit en termes ethniques, par exemple pour masquer des enjeux de clan ou de classe (Rogers Brubaker, 2006a, p. 17), ce que Rogers Brubaker nomme un méta-conflit, il est de la responsabilité du chercheur de distinguer les concepts en termes de catégorie de pratique et de catégorie d'analyse (ibid.). Par catégorie de pratique, Rogers Brubaker entend les « *categories of everyday experience, developed and deployed by ordinary social actors as distinguished from the experience-distant categories used by social analysts* » (ibid., p. 31).

Le chercheur doit donc distinguer les concepts tels qu'ils sont véhiculés par les politiques et les individus dans leur vie quotidienne du champ qu'ils couvrent lorsque l'on les envisage d'un point de vue analytique (*catégorie d'analyse*). Les concepts liés à l'identité sont abondamment utilisés par les entrepreneurs ethniques pour mobiliser et créer une cohésion, et donc permettre aux communautés visées de prendre conscience de leurs intérêts en tant que groupe (ibid., p. 32). Prenons le concept de nation ; en tant que catégorie de pratique sociale et politique, la nation est constamment réifiée. Or, c'est au chercheur de la déconstruire, de la concevoir en tant que catégorie d'analyse et éviter ainsi tout essentialisme. Il en est de même pour la race ; il n'est pas nécessaire d'élever cette dernière au rang de catégorie d'analyse pour comprendre les pratiques sociales et politiques qu'elle engendre au quotidien ; le fait de ne pas distinguer catégorie d'analyse et catégorie pratique risque d'aboutir à la conclusion que les races existent en tant que telles. Or, comme le souligne Brubaker, « *l'emploi des concepts de nation ou de race est souvent semblable d'un point de vue analytique et d'un point de vue pratique en ce qu'ils sont réifiés, implicitement ou explicitement, en tant qu'entités substantielles qui impliquent que les individus ont, naturellement, une nation et une race* » (ibid., p. 33). Un concept tel que celui de nation n'existe pas en dehors des pratiques dont en font usage ses membres (Suny, 1993, p. 18). De même, la vraie question n'est pas de savoir ce qu'est la nation, mais ce qu'elle fait, qui se mobilise autour d'elle, quels facteurs institutionnels favorisent certains et en désavantagent d'autres dans leur lutte pour la nation en

tant que ressource et quel est le contexte institutionnel dans lequel les groupes se battent en vue du contrôle des symboles (Zürcher, 2007).

La réification des groupes, ce que Brubaker nomme le groupisme, est un problème en soi du point de vue analytique car elle tend à représenter les groupes ethniques comme des groupes homogènes aux intérêts semblables. Or il est évident que ce n'est pas le cas. Lorsqu'un conflit qualifié d'ethnique éclate, il ne s'agit pas d'un conflit entre groupes ethniques mais principalement d'un conflit entre différents types d'organisations et des institutions étatiques (ministères, agences étatiques, etc.) (Rogers Brubaker, 2006a). Ces groupes parlent au nom des communautés qu'ils disent représenter mais il s'agit ici de déconstruire le discours des entrepreneurs ethniques dans la bouche desquels ces concepts ont un caractère performatif (ibid.). Ces concepts ne doivent pas être conçus en tant que groupes ou qu'entités substantielles mais en tant que processus, c'est-à-dire en tant que projets politiques, idiomes culturels ou formes institutionnelles. Cette conception dynamique permet de considérer la solidarité de groupe comme quelque chose de variable et non pas de fixe, et comme quelque chose qui peut se renforcer en fonction des circonstances, d'où l'importance pour les entrepreneurs ethniques d'user de la carte ethnique pour accentuer (ou non) ce sentiment de groupe. Dans le même sens, l'action collective nationaliste se déclenche en fonction d'un certain type d'Etat, fort ou faible, fermé ou ouvert, mais aussi d'insertion dans des réseaux, dans des groupes d'interconnaissance porteurs de solidarité et protecteurs de l'identité (Birnbaum, 2006, p. 160). Cela permet d'expliquer l'ampleur diverse que peut prendre le caractère ethnique d'une situation en fonction des circonstances et de son usage par les acteurs. Le sentiment de groupe est un événement qui peut se produire ou non, qui peut être exacerbé ou non, ce qui explique des phénomènes de mobilisation ethnique dans certaines situations et pas dans d'autres (Rogers Brubaker, 2006a, p. 12). Le passage suivant est la parfaite illustration de l'approche de Brubaker :

« To note the relatively low degree of groupness in Cluj, and the gap between organizations and the putative groups they claim to represent, is not to suggest that ethnicity is somehow not real in this setting, or that it is purely an elite phenomenon. Yet to understand how ethnicity works, it may help to begin not with “the Romanians” and “the Hungarians” as groups but with “Romanian” and “Hungarian” as categories. Doing so suggests a

different set of questions than those that come to mind when we begin with “groups”. Starting with groups, one is led to ask what groups want, demand, or aspire towards; how they think of themselves and others; and how they act in relation to other groups. One is led almost automatically by the substantialist language to attribute identity, agency interest, and will to groups. Starting with categories, by contrast, invites us to focus on processes and relations rather than substances. It invites us to specify how people and organizations do things with, and to, ethnic and national categories; how such categories are used to channel and organize processes and relations; and how categories get institutionalized, and with what consequences (...) ». (Rogers Brubaker, 2006a, pp. 24-25)

Un autre élément essentiel relevé par Brubaker est la différence qu’il faut marquer entre l’auto-identification et l’identification par des tiers. L’Etat, en sa qualité de détenteur du monopole de la violence non seulement légitime mais aussi symbolique, possède le pouvoir de nommer, identifier, classer, catégoriser et codifier les individus et les choses. Il a donc l’autorité pour déterminer quel groupe constitue une minorité ethnique ou religieuse⁸ ; pensons par exemple aux modèles républicains français ou turc (pour la Turquie lire par exemple Akgönül, 2013). « *L’identité est formée par les institutions de l’Etat qui établissent les catégories ethniques que les individus vont utiliser, et créent les structures qui vont inciter les individus à choisir l’un ou l’autre des identités ethniques* » (Gorenburg, 2003, pp. 4-5). L’Etat exerce ce pouvoir de catégorisation par le recensement, l’éducation, les politiques publiques, la forme de l’Etat (laïque ou non) mais d’autres acteurs sont eux aussi actifs dans cet exercice de formalisation du système de catégorisation : les partis politiques, les hommes politiques ou encore la société civile.

Si l’Etat intervient largement dans la codification des groupes, il n’en demeure pas moins que l’auto-identification est d’une grande importance. Or certains avancent que ce qui distingue un groupe ethnique d’un autre, ce ne sont pas les différences objectives que l’on peut observer entre communautés, mais les éléments que les acteurs eux-mêmes considèrent comme significatives (Barth, 1970). Ce qui permet à un groupe de se constituer en tant que tel, ce ne

⁸ Exemple parmi d’innombrables autres, les Meskhètes, communauté musulmane de langue turque déportée de Géorgie en 1944 et au bénéfice d’un programme de retour depuis quelques années, sont d’abord perçus en Géorgie en tant que minorité religieuse plutôt qu’ethnique.

sont pas les éléments objectifs qui l'unissent, mais les frontières culturelles (*cultural boundaries*) qui le distinguent des autres. C'est le rapport à l'autre qui permet aux groupes de constituer leur identité, et non leur homogénéité présumée, d'où l'importance récurrente de l'identification d'un ennemi commun, ou au moins d'un « autre » dans les processus de construction des identités nationales.

Nous verrons que la codification des groupes par l'Etat a joué un rôle majeur en Union soviétique et a fortement conditionné le statut des minorités ethniques dans la période post-soviétique.

2.1.5. Nation civique versus nation ethnique

Longtemps, la distinction s'est faite entre des formes de nationalisme présumé acceptable (*good nationalism*) et d'autres inacceptables (*bad nationalism*). Dans la littérature, cette distinction a pris forme sous un ensemble d'oppositions que l'on peut qualifier d'idéaux-types : occidental versus oriental ; politique versus culturel ; *Staatsnation* versus *Kulturnation*, civique versus ethnique (Spencer & Wollman, 2005, p. 199).

L'une des premières distinctions à avoir été faite est celle qui opposerait historiquement le nationalisme occidental à un nationalisme oriental. Théorisé originellement dans les années 1950 par Hans Kohn et John Plamenatz, le nationalisme occidental constituerait une version libérale, tolérante, rationnelle, inclusive et démocratique s'opposant à une conception non libérale, exclusive, intolérante et non démocratique. Cette distinction, hors d'usage aujourd'hui, ne se réfère pas à des aires géographiques à proprement parler mais à des zones d'influence culturelle (ibid., p. 200). Ainsi, le nationalisme occidental serait l'émanation des Lumières, de la Raison et de l'expression de la confiance placée dans une bourgeoisie rationnelle. Le nationalisme oriental quant à lui se serait développé dans un contexte foncièrement différent et surtout en opposition à la réussite de l'Occident (ibid.). Pour d'autres, cette distinction reposerait sur le contexte institutionnel dans lequel les nationalismes auraient émergé en Occident et en Orient. Pour bien des nations occidentales en effet, le nationalisme a émergé au sein de structures étatiques existantes – il a consisté ainsi à réunifier des communautés, non dominées mais sans conscience de leur appartenance à un groupe culturel commun partageant une langue. C'est par exemple le cas de la France, de l'Italie ou de l'Allemagne. Pour bien des nations orientales par contre, la nation est entrée dans les phases B et C de Miroslav Hroch (Hroch, 2000) au sein d'empires multiethniques dans

lesquels ils étaient en situation de domination. Ce nationalisme n'a ainsi pas consisté à créer un Etat et une structure institutionnelle mais plutôt à affirmer son existence, assurer sa survie en tant que nation et préserver sa culture. Si cette différenciation historique est recevable, elle n'explique en rien les jugements de valeur, par ailleurs en grande partie erronés, avancés par Hans Kohn ou John Plamenatz. Ce prétendu retard culturel de l'Est relève d'une vision ethnocentrée qui tend à ignorer en contrepartie les manquements d'un nationalisme occidental qui serait tolérant et libéral. Un grand nombre des attributs collés à la version orientale du nationalisme se retrouvent à l'Ouest, notamment la part émotionnelle et irrationnelle qui unit tous les nationalismes. Par ailleurs, la seule distinction entre nationalisme occidental et nationalisme oriental conduit à des difficultés en termes de classification : alors que Kohn considère l'Allemagne comme relevant d'un nationalisme occidental, Plamenatz le classe parmi les formes orientales de nationalisme. Idem pour l'Irlande, que Kohn classe à l'Est (Spencer & Wollman, 2005, p. 200)

La classification entre nationalisme politique et nationalisme culturel a parfois été considérée comme plus appropriée mais elle ne pose pas moins de questions en termes d'ethnocentrisme. En effet, le nationalisme politique relève pour ses concepteurs d'un nationalisme de forme occidentale opposée à un nationalisme culturel de l'Est. Le nationalisme politique serait issu de la période des Lumières et s'inscrirait dans un mouvement visant à créer une société libérale. Associé à l'essor de la démocratie, le nationalisme politique serait progressif et moderne (ibid., p. 201). Le nationalisme culturel s'inscrit pour Kohn dans une opposition au nationalisme politique ; il ne serait pas basé sur la raison mais sur les émotions et accorderait une place centrale à une approche introspective basée sur les traditions, l'imagination, l'histoire et la nature (ibid., p. 202). Cette distinction est là aussi relativement caricaturale. La France, qui est en général considérée comme le chantre de la conception politique de la nation, reste obsédée néanmoins par l'idée de sa culture nationale. Aussi, les deux premières distinctions posent problème car elles sont conçues dans une approche normative.

Pour pallier cette situation, d'aucuns ont avancé la distinction entre nation civique et nation ethnique. Le concept de nation civique est élaboré autour de l'idée d'une communauté partageant des institutions et des valeurs communes sans distinction de race, de langue ou d'origine ethnique. Ce projet politique repose sur l'idée d'une solidarité de valeurs ; il induit par extension un niveau de confiance élevé entre citoyens, mais nécessite des institutions

fonctionnelles et crédibles. La conception de la nation est ici inclusive, et s'opposerait à une conception ethnique de cette dernière qui, repose d'abord sur l'idée d'une ascendance commune. « *Rather than free associations based on residence, they are historically deterred entities based on ancestry* » (Jenkins & Sofos, 1996, p. 15). La nation serait donc un phénomène statique puisque l'appartenance à cette dernière ne dépendrait que du sang et de l'ascendance. Comme le dit Smith (A. D. Smith, 1991, p. 11), « *whether you stayed in your community or emigrated to another, you remained a member of your community of birth, and were forever stamped by it* ». Là aussi les idéaux-types de ces deux conceptions sont la France et l'Allemagne.

L'idée selon laquelle le nationalisme civique serait la face acceptable du nationalisme que chaque nation devrait promouvoir, par opposition à sa face sombre incarnée par le nationalisme ethnique a été considérée comme problématique (Rogers Brubaker, 1999). De plus, cette distinction est considérée comme schématique. Une analyse détaillée révèle qu'aucun Etat n'est en mesure de développer une forme de nationalisme purement civique ou ethnique, mais que toute nation s'est construite et consolidée sur des éléments à la fois ethniques et civiques. Comme le dit Kymlicka, "*this [distinction] can be very misleading. Even in the most liberal of democracies, nation-building goes beyond the diffusion of a common language and national culture. What distinguishes liberal nation-building from illiberal nationalism is not the absence of any concern with language, culture, and national identity, but rather the content, scope, and inclusiveness of this national identity, and the modes of incorporation into it*" (Kymlicka & Opalski, 2001, p. 59).

Malgré ces critiques, la distinction entre nation civique et ethnique en tant qu'idéaux-types demeure utile. Premièrement, pour des raisons historiques l'un ou l'autre de ces modèles est plus fortement ancré dans certaines régions du monde. L'idée d'une nation basée sur des marqueurs ethniques est plus fortement enracinée dans les Etats post-soviétiques que celle d'une nation moderne fondée autour de valeurs et d'institutions partagées par tous les citoyens.

Au contraire de l'Europe de l'Ouest, l'émancipation nationale en Europe centrale et orientale s'est réalisée dans le contexte d'empires multiethniques et a donc précédé la constitution d'Etats. Des éléments culturels ont ainsi été décisifs dans les processus de nation-building et de formation de l'identité nationale. Deuxièmement, l'héritage soviétique en matière de

discours et de pratiques sur l'ethnicité a eu un impact majeur sur la gestion des minorités et de la diversité en général depuis la fin de l'URSS, et cet héritage continue à dominer les théories et discours scientifiques dans les Etats post-soviétiques. Nous nous référons aux théoriques sur la nation de Joseph Staline ou aux travaux sur la théorie de l'ethnos de Yulian Bromley ou Lev Gumilev. Les débats sur l'intégration des minorités dans l'espace post-soviétique découlent de la façon dont l'Etat définit la nation. En définissant une certaine conception de la nation, l'on définit ainsi qui constitue le *demos*, c'est-à-dire qui appartient et qui n'appartient pas à la communauté nationale.

2.2. L'enjeu des minorités dans le débat sur la nation

La définition de ces concepts nous permet à présent d'aborder la question des minorités elles-mêmes, qu'il s'agit en premier lieu de définir.

2.2.1. Qu'est-ce qu'une minorité ?

Le concept de minorité ethnique s'inscrit dans un contexte étatique dans lequel cette dernière fait face par définition à un groupe ethnique majoritaire ou dominant. Si le terme de minorité est aujourd'hui d'usage commun, il englobe une réalité qui a longtemps été ignorée, notamment parce que le modèle d'Etat-nation constituait la règle et négligeait l'existence de communautés différentes du groupe majoritaire. Car, comme indiqué précédemment, l'Etat a le pouvoir de nommer les choses, les groupes et les gens et par conséquent également de les ignorer. Ce n'est pas qu'à partir du XX^{ème} siècle que l'on s'est mis à envisager les situations de groupes ethniques non dominants sous l'angle de leur statut minoritaire. La première étape consiste ainsi à préciser ce que l'on entend par minorité ethnique. Or, aujourd'hui encore, on peine à donner une définition du terme reconnue par tous, qu'elle émane d'ailleurs des juristes ou des politologues, en raison des réalités différentes que peut recouvrir le terme. Néanmoins, on tend à s'accorder sur un socle commun, un ensemble de traits permettant de distinguer une minorité. L'ancien rapporteur spécial des Nations Unies Francesco Capotorti, dans un rapport de 1979 qui fait référence depuis, définit une minorité nationale comme « *un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique, des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue* » (Pentassuglia, 2007, pp. 59-60). Cette

définition comprend à la fois des éléments objectifs (nombre, position non dominante) et des éléments subjectifs (sentiment de solidarité) qui permettent de le distinguer de tout autre groupe. Elle précise également le libre choix du groupe de se constituer en tant que minorité ou non, renvoyant au paramètre précité de l'auto-identification des groupes. La deuxième définition retenue émane d'un rapport des Nations Unies dans lequel le juriste Julius Deschênes (1985) définit une minorité nationale comme « *un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, doté de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques qui diffèrent de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant l'égalité en fait et en droit avec la majorité* » (ibid. : 60). A l'instar de la définition de Caportori, celle de Deschênes regroupe des éléments objectifs et subjectifs. Elle précise toutefois la relation forte entre le groupe et l'Etat, insiste sur l'égalité des droits et surtout indique que le terme s'adresse aux citoyens d'un Etat, rejetant ainsi tout autre groupe ethnique non majoritaire ayant pu potentiellement revendiquer un statut particulier sur un territoire donné. La distinction est importante car elle écarte de la définition les communautés étrangères, notamment les réfugiés. Or, certains voix appellent depuis quelques années à l'intégration dans la définition de minorité nationale de ces groupes, appelés nouvelles minorités, que constitueraient notamment les non-citoyens (Malloy, 2005, p. 23). La définition de Deschênes insiste sur la « *conviction profonde de ce que le terme minorité désigne un groupe ayant historiquement plongé ses racines dans le territoire d'un Etat et dont les caractéristiques ethnoculturelles (ou les demandes de protection) le distinguent nettement du reste de la population* » (Pentassuglia, 2007, p. 61). Ce débat intervient en Europe dans le contexte d'une intensification du phénomène migratoire dans un monde globalisé qui tend à modifier profondément les compositions démographiques des Etats-nations. Il s'inscrit dans le contexte d'un phénomène de multiculturalisme accru.

Toutefois, si la distinction entre citoyens et non-citoyens est claire pour délimiter le champ couvert par le terme de minorité, la notion de l'ancrage historique d'un groupe ethnique sur un territoire particulier peut porter à interprétation, ce qui n'a pas manqué d'être le cas dans l'espace post-soviétique marqué par de nombreux déplacements de populations au cours du siècle dernier. A partir de quel moment considère-t-on qu'un groupe ethnique détient un ancrage historique sur un territoire ? Où se situent les racines d'une communauté à cheval sur

plusieurs Etats ? Qu'en est-il d'une communauté minoritaire implantée sur un territoire mais possédant un Etat parent (*kin-state*) autre ? Ces quelques questions permettent de saisir la difficulté de déterminer ce que constitue un ancrage historique profond. Cela a engendré de nombreuses dérives dans l'espace post-soviétique sur la prééminence de groupes ethniques particuliers sur certains territoires de l'ex-URSS, notamment la Géorgie.

Une troisième définition mérite d'être citée ici car elle émane de la principale instance traitant de questions de minorités dans le contexte européen, le Conseil de l'Europe. Dans sa recommandation 1201 (art. 1)⁹, le Conseil de l'Europe définit une minorité nationale comme un groupe de personnes dans un État qui:

- a. résident sur le territoire de cet État et en sont citoyens ;*
- b. entretiennent des liens anciens, solides et durables avec cet État ;*
- c. présentent des caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques spécifiques ;*
- d. sont suffisamment représentatives, tout en étant moins nombreuses que le reste de la population de cet État ou d'une région de cet État ;*
- e. sont animées de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue.*

Ces diverses définitions ne s'imposent à aucun pays et chaque Etat est en droit de déterminer quel groupe constitue une minorité. Certains Etats ne reconnaissent le statut de minorité à aucun groupe, en ligne avec une certaine conception de l'Etat républicain, certains autres, bien que signataires de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, s'en tiennent à une définition générale du concept alors que d'autres encore nomment expressément les groupes constituant des minorités sur leur territoire. Notons encore que certains groupes refusent qu'on leur octroie le terme de minorité, car il induit selon eux une antériorité du groupe majoritaire sur le territoire et un degré de citoyenneté inférieur des personnes appartenant à des minorités. Toutefois, l'évolution que l'on observe ces dernières années en Europe sur la reconnaissance, au moins juridique et

⁹ Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme sur les droits des minorités, article 1, consultable sur <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=15235&lang=FR>, dernière consultation le 23 août 2016.

symbolique, des minorités nationales est un fait, ce qui fait dire à Will Kymlicka que les Etats multiethniques qui le reconnaissent sont la norme plutôt que l'exception (Kymlicka, 2007, p. 42). Toutefois, si c'est aujourd'hui le gage d'un certain progressisme, il n'en a pas toujours été ainsi, loin s'en faut.

2.2.2. Le concept de minorité dans une perspective diachronique

Parce que le terme de minorité procède d'une construction, un bref rappel sur l'émergence du concept et la façon dont il est abordé en philosophie politique est nécessaire ici. Les libéraux européens se sont longtemps opposés sur cette question. Les libéraux du XIX^{ème} siècle considéraient qu'au nom du principe de liberté et de la jouissance de leurs droits individuels, les groupes minoritaires devaient également être autorisés à bénéficier de l'autonomie gouvernementale, les deux éléments étant selon eux liés (Kymlicka, 2001a, pp. 79-80). Les raisons justifiant cette prise de position étaient diverses : pour certains c'est la crainte d'un risque d'instabilité politique plus forte dans les Etats multiethniques qui les amènent à cette position ; pour d'autres c'est davantage l'affirmation que *« la promotion de l'individualité et le développement de la personnalité sont intimement liés à l'appartenance à un groupe national, en partie à cause du rôle que jouent la langue et la culture dans la liberté de choix »* (ibid., p. 79). D'autres encore voyaient dans cette approche un mécanisme permettant d'éviter l'éclatement des empires (ibid., p. 80).

Un certain nombre de libéraux, emmenés par John Stuart Mill, déjà cité précédemment, estimaient par contre que *« le gouvernement par le peuple unique est le seul garant d'un système démocratique car il induit une identité collective qui permet l'identification des individus à la nation et donc une loyauté aux autorités politiques. L'unicité du peuple serait « la condition préalable » à cette allégeance »* (ibid., p. 82). Les défenseurs de cette ligne estimaient que *« le problème des minorités devait être traité par l'assimilation forcée ou par la redéfinition des frontières, et non par l'attribution de droits aux minorités, précisément parce qu'un Etat libre ne peut être qu'un Etat-nation »* (ibid.). Ce n'est donc pas au nom de l'inclusion de l'ethnicité dans la sphère privée, comme leurs successeurs de la deuxième partie du XX^{ème} siècle l'avanceront, que certains libéraux refusent la reconnaissance de droits aux minorités nationales, mais au nom de l'établissement du gouvernement le plus efficace du point de vue démocratique.

La période de l'entre-deux-guerres verra l'instauration d'un véritable système de protection des minorités sur une base bilatérale, notamment dans le cadre de la Société des Nations, mais l'échec de cette dernière, puisque son inefficacité causera entre autres le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale, aura pour conséquence un refus pendant des décennies d'envisager les droits accordés aux minorités nationales sous l'angle de droits spécifiques. En effet, suite à la tragédie de la Seconde Guerre mondiale, les instances internationales fondées à partir de 1945 ont considéré les problèmes de minorités essentiellement sous l'angle de l'irrédentisme et en tant que facteurs d'instabilité potentielle ; par conséquent, l'établissement de droits propres aux minorités a été considéré comme contre-productif. Jusqu'à la fin des années 1980, les droits des minorités nationales ont donc été, dans le monde occidental, incorporés dans le panier des droits de l'homme universels. C'est la chute du rideau de fer et des Etats communistes qui va modifier la donne et permettre une refonte de l'approche juridique en matière de protection des minorités. Craignant l'éclatement de plusieurs conflits ethniques à leurs frontières, les pays d'Europe occidentale, secondés par les grandes organisations internationales de la région (OSCE, Conseil de l'Europe) ont appelé à l'internationalisation de la question des minorités et donc à la nécessité de ne plus les considérer comme des questions intra-étatiques (Kymlicka, 2005, p. 193).

L'Union européenne a rapidement fait du respect du droit des minorités un des critères d'adhésion pour ses futurs nouveaux membres (critères de Copenhague). L'OSCE, lui, créait le Bureau du Haut-Commissariat aux minorités nationales (HCNM). Le Conseil de l'Europe a quant à lui mis sur pied un certain nombre de mécanismes juridiques essentiels pour la protection des minorités au niveau international, en particulier la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales* (cf. infra). Alors que les organisations internationales avaient mis en garde durant des décennies sur le danger que représentait l'octroi de droits spécifiques aux minorités, elles se sont mises en 1990 à revendiquer un lien direct entre protection des minorités et démocratisation. L'OSCE, par exemple, indiquait que les droits des minorités constituent une précondition à la paix et à la sécurité (Kymlicka, 2007, p. 45), mais aussi à la démocratisation (ibid., p. 47). L'évènement auquel on assiste alors est donc le passage d'un système de protection fondé sur les droits universels à un mécanisme de protection propre aux minorités. Ce changement d'approche, spectaculaire en raison de sa rapidité, est dû à plusieurs facteurs ; premièrement la crainte, déjà évoquée, d'une propagation

de la violence ethnique à la chute du communisme ; ensuite, la volonté de mettre sur pied une forme de démocratie libérale viable basée sur le multiculturalisme. L'acception du terme de multiculturalisme doit être prise ici au sens large, c'est-à-dire l'idée d'une gestion du « vivre ensemble » et de l'accommodation de divers groupes ethniques sur un même territoire, autrement dit « *an umbrella term to cover a wide range of policies designed to provide some level of public recognition, support or accommodation to non-dominant ethno-political groups (...)* » (Kymlicka, 2007, p. 16).

2.2.3. Les minorités dans une perspective de justice ethnoculturelle

Le revirement auquel on assiste au début des années 1990 s'inscrit dans le prolongement du renouveau sur la question du droit des minorités en philosophie politique à partir du début des années 1990 initié par des philosophes politiques tels que Will Kymlicka (Kymlicka, 2001a, 2001b, 2007; Kymlicka & Opalski, 2001), Charles Taylor (Taylor, 2009) ou Wayne Norman (Norman, 2006), qui ont conçu une nouvelle approche de la reconnaissance de la diversité culturelle basée sur la question de la justice. Alors que les partisans de l'approche libérale classique du XX^{ème} siècle estimaient que la question de la diversité ethnoculturelle relevait de la sphère privée, les partisans de l'approche dite libérale pluraliste (Kymlicka & Opalski, 2001, p. 1) sont d'avis que ce sont essentiellement des questions de justice qui nécessitent une reconnaissance et une gestion publiques de la diversité, une approche qui comprend notamment le traitement différencié des langues minoritaires, l'utilisation de drapeaux et d'hymnes propres aux nations minoritaires ou des articles constitutionnels reconnaissant leur statut (Costa, 2003, p. 69). L'élément central que remettent en cause les partisans du pluralisme libéral est celui du mythe de la neutralité ethnoculturelle (Kymlicka, 2001a), qui a longtemps pour les libéraux justifié l'idée que la question de la diversité, et donc de l'identité relevait de la sphère privée. L'idée était qu'en reléguant l'identité ethnique à la sphère privée, les Etats adoptaient une politique de *neutralité bienveillante* (*benign neglect* en anglais) à l'encontre de l'ensemble des citoyens, à l'instar du respect de la sphère privée en matière religieuse. Le fait d'accorder des droits différenciés à leurs groupes serait contreproductif à plusieurs égards, selon les opposants à l'approche libérale pluraliste. Premièrement, cela renforcerait une culture de la différenciation qui nuirait à la cohésion nationale. Deuxièmement, cela contreviendrait à l'idée de neutralité bienveillante adoptée par lesdits Etats (Kymlicka & Opalski, 2001, p. 16). Michael Walzer affirme ainsi que « *liberalism*

involves a sharp divorce of state and ethnicity. The liberal state stands above all the various ethnic and national groups in the country, refusing to endorse or support their way of life or to take an active interest in their social reproduction » (Michael Walzer, cité dans Kymlicka, 2001b, pp. 23-24). Or, l'idée que les Etats sont neutres du point de vue ethnique (*ethnically blind*) relève du fantasme et n'est qu'illusion, estime Kymlicka. Chaque Etat qui prône une neutralité bienveillante, prenons l'exemple des Etats-Unis, privilégie de fait une culture sociétale, c'est-à-dire « *a territorially-concentrated culture, centred on a shared language which is used in a wide range of societal institutes- both public and private life- schools, media, law, economy, government, etc. – covering the full range of human activities, including social, educational, religious, recreational, and economic life* » (Kymlicka & Opalski, 2001, p. 18). La préférence donnée à cette culture sociétale et à la langue principale est attestée à divers niveaux, qu'il s'agisse de la langue d'enseignement, des politiques d'embauche, des règles d'acquisition de la nationalité ou de la langue juridique. Cela a pour conséquence de favoriser ou de pénaliser les représentants des groupes pratiquant d'autres langues, en particulier les personnes appartenant à des minorités nationales, dans le cas où n'existe qu'une seule culture sociétale. A l'évidence, certains Etats multiethniques ont adopté plusieurs cultures sociétales, notamment la Suisse ou la Belgique¹⁰. La volonté et le fait de favoriser une culture sociétale s'inscrit dans un processus de construction de la nation, ou de nation-building.

2.2.4. Les enjeux du nation-building

Le nation-building consiste en l'ensemble des politiques menées par un Etat pour construire et asseoir un discours cohérent et unifié sur la nation afin de créer une solidarité de groupe qui transcende tous les autres clivages potentiels. Cela passe par un grand nombre de politiques et de mesures, en particulier l'écriture de l'histoire nationale, la mise en place d'un système éducatif unifié, la fixation de règles d'obtention de la citoyenneté, mais aussi la création d'un hymne, d'un drapeau, de jours fériés, d'une toponymie ou encore la glorification de certains héros nationaux. Wayne Norman distingue trois archétypes de nation-building : un nation-building pour la nationalisation des masses indigènes, un nation-building pour la nationalisation des minorités nationales et un nation-building pour la nationalisation des

¹⁰ Notons qu'ici le terme de culture doit être compris non pas dans son acception large mais dans une acception plus étroite, basée sur l'existence d'une langue commune et d'institutions sociétales au sein desquelles elle est pratiquée.

communautés immigrées (Norman, 2006, p. 38). Le premier d'entre eux constitue le type classique de processus de nation-building qui s'applique généralement aux Etats européens en formation aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles. Il consiste à faire d'un territoire divisé en régions où se pratiquent diverses langues et où s'enchevêtrent plusieurs identités ou plusieurs pratiques religieuses, un territoire unifié, régi par une langue et une administration communes, comme l'explique Eugène Weber à partir du cas de la France dont le processus de modernisation de l'Etat transforme les paysans en Français au XIX^{ème} siècle (Weber, 1977). Un tel projet est résolument ancré dans l'époque prémoderne et le début de la modernité, et ne s'inscrit pas dans la réalité des pays occidentaux aux XX^{ème} et XXI^{ème} siècles.

La chute de l'URSS a confronté l'ensemble de ses Etats successeurs à la question du nation-building, avec des constellations de départs très diverses. Sans aucune expérience étatique préalable, ou alors très faible, les Etats nouvellement créés ont dû asseoir leur légitimité sur le renforcement de l'idée de nation (voir tableau 2). Or, pour certains d'entre eux, l'idée d'une nation, notamment en Asie centrale, constitue un phénomène tout à fait nouveau qui nécessite un travail de légitimation du pouvoir passant notamment par l'instauration de mythes nationaux. Dans le cas de la Géorgie, l'enjeu n'a pas résidé dans la nécessité de légitimer l'existence d'une nation, une identité nationale géorgienne forte reposant sur des éléments réels ou mythiques étant bien établie. C'est plutôt le caractère multiethnique de la nation qui a constitué et qui constitue encore un enjeu dans le cadre du nation-building, à l'instar d'autres pays de la région. Ces cas-là se situent dans le deuxième modèle de nation-building de Wayne Norman.

Tableau 2 : Processus de construction de la nation dans les Etats post-soviétiques

	Nation existante	Nation nouvelle
Etat multiethnique	Géorgie Ukraine Russie	Kirghizstan Kazakhstan Ouzbékistan Azerbaïdjan
Etat mono-ethnique	Arménie	Turkménistan

Le processus de construction de la nation géorgienne se confronte à la résistance des minorités ethniques qui souhaitent que le processus prenne également en compte leur propre identité. Si la nation majoritaire tend à imposer une vision hégémonique de la nation dans un Etat multiethnique, on parlera de *nationalising state* (Rogers Brubaker, 2007). C'est dans cette configuration précise que la question des minorités doit être abordée sous l'angle de la justice (Costa, 2003; Kymlicka, 2001a). En effet, le processus de nation-building se fait en principe dans l'intérêt des membres de la culture majoritaire (Charles Taylor dans Kymlicka & Opalski, 2001, p. 22). Or la question centrale du débat, selon Kymlicka, n'est pas de savoir si les minorités nationales ont une raison valable à ce que l'on abandonne le principe de neutralité bienveillante mais plutôt de savoir pourquoi les minorités nationales ne disposent pas des mêmes outils de nation-building que ceux de la culture majoritaire (ibid.). Car d'un point de vue moral, le processus de nation-building du groupe minoritaire n'a pas moins de valeur que celui du groupe majoritaire. C'est pourquoi selon Kymlicka une approche basée sur la justice nécessite l'octroi aux minorités de droits similaires en matière de nation-building, c'est-à-dire le droit à l'emploi de sa langue, à des institutions et surtout à l'autonomie gouvernementale (*self-governance*). La question des modèles de gestion de la diversité, territoriale ou non, n'est pas le propos ici, elle sera abordée par la suite, mais au final les enjeux que pose l'approche de Kymlicka se résumé en deux questions: les efforts que fournit la majorité pour construire sa nation créent-ils des injustices pour les minorités nationales ? Les droits accordés à ces minorités nationales sont-ils de nature à les protéger contre ces injustices ?

A ce stade, on peut également se demander s'il est légitime de mettre sur un pied d'égalité nation-building de la majorité et nation-building de la minorité installée sur le territoire. Car certains libéraux estiment que le nation-building de la majorité permet certaines avancées démocratiques importantes dont profitent également les minorités, notamment parce qu'il contribue à la formation d'une force de travail mobile, formée et unifiée et contribue à créer une identité commune à même de générer de la solidarité (ibid.). Le sentiment de nation (*nationhood*) constituerait donc la batterie à même de faire fonctionner les Etats occidentaux (Kymlicka & Opalski, 2001).

La question des minorités, pour ce qui est de leurs droits et leur gestion, doit donc être en permanence appréciée au regard du projet de nation-building mis en place par l'Etat et la

culture majoritaires. Il s'agit ainsi d'identifier si le processus de nation-building peut être considéré comme libéral ou non. Kymlicka identifie neuf éléments distinguant une approche libérale du nation-building d'une approche non libérale que l'on peut citer sous forme de propositions (Kymlicka & Opalski, 2001, pp. 54-58) :

- 1. Une approche libérale se distingue d'une approche non libérale par le degré de coercition utilisé pour promouvoir une identité nationale commune ;*
- 2. Les Etats libéraux ont une conception plus stricte de l'espace public dans lequel l'identité nationale dominante peut être exprimée, et une conception plus large de la sphère privée dans laquelle les différences sont tolérées ;*
- 3. Les Etats libéraux n'ont pas tendance à interdire des formes de mobilisation politique ou des discours qui mettent en question la domination d'une identité nationale ;*
- 4. les Etats libéraux ont une définition plus ouverte de la communauté nationale ;*
- 5. Les Etats libéraux ont une conception plus fine de l'identité nationale ;*
- 6. Les Etats libéraux n'ont pas tendance à considérer la nation comme la valeur supérieure ;*
- 7. Les nations libérales sont plus cosmopolites ;*
- 8. Les nations libérales sont moins enclines à considérer les identités nationales comme exclusives ;*
- 9. Les nations libérales accordent aux minorités nationales une reconnaissance publique qui met en avant leur différence nationale, et leur accordent une place dans l'espace public.*

Pour résumer, Kymlicka argumente que dans une démocratie libérale, le nation-building de la majorité doit remplir trois conditions : premièrement, aucun résident permanent ne doit être exclu de la nation. Deuxièmement, l'intégration culturelle qui est requise pour appartenir à la nation doit être comprise au sens fin, et reposer d'abord sur une intégration linguistique et institutionnelle, et non sur l'adoption de coutumes, croyances, religions et modes de vie. Troisièmement, les minorités nationales doivent être autorisées à développer leur propre modèle de nation-building. Wayne Norman (Norman, 2006) propose quant à lui un certain

nombre de tests permettant de déterminer à quel point le processus de nation-building est libéral ou non. Ces critères comprennent l'évaluation des politiques, campagnes électorales, manuels scolaires au prisme de la façon dont sont représentées les minorités en vue de promouvoir une identité particulière (*veracity test*), mais aussi l'analyse d'ennemis internes ou externes (*stigmatisation test*) ou encore ce qu'il nomme le test de l'égalité des chances (*equal opportunity for nation-building test*), c'est-à-dire celui de savoir si les différents groupes composant la nation ont les mêmes chances pour former et renforcer leur propre identité à travers les institutions étatiques (ibid., p. 36). Pour Norman, cela passe par l'attribution d'une forme d'autonomie à certaines minorités afin qu'elles puissent contrôler un nombre défini d'institutions (instruction publique ou médias par exemple). Ces mesures doivent être concrétisées par une refonte des structures étatiques et de la législation, notamment au niveau constitutionnel (ibid., p. 48). Néanmoins, dans des Etats marqués par un niveau élevé de pratiques informelles pour suppléer les manques des institutions formelles, les considérations législatives peuvent être insuffisantes pour modifier les pratiques.

2.2.5. Quels droits pour les minorités ?

L'émergence des enjeux liés aux questions des minorités ethniques après 1980 a incité la communauté internationale à se pencher sur la nécessité de reconnaître des droits aux minorités, nous l'avons vu. On rappelle que depuis la fin de la Seconde guerre mondiale les Etats s'étaient refusés à envisager des droits spécifiques pour les minorités, préférant incorporer les demandes éventuelles dans le panier des droits universels. Les minorités ont ainsi été exclues par exemple en tant que bénéficiaires spécifiques de la Convention européenne des droits de l'homme (Malloy, 2005, p. 53). C'est principalement dans le cadre européen qu'a été initiée une réflexion sur l'octroi de droits particuliers et la rédaction de textes y afférant. L'instrument de référence mis en place par le Conseil de l'Europe est la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, considérée à ce jour comme « l'unique instrument juridique multilatéral portant sur la question des droits des co-nations au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe » (ibid., p. 54). Le texte consiste en un ensemble de recommandations que les Etats l'ayant ratifié s'engagent à traduire dans leur droit national. Le texte aborde des enjeux tels que les droits en matière linguistique et éducative (articles 10-14), clarifiant par exemple en son article 10.2 la question de « l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec l'administration au sein des

aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités (Pentassuglia, 2007, p. 143).

Bien qu'elle constitue une avancée majeure en matière de protection des minorités, la Convention-cadre a été fortement critiquée pour sa prudence excessive, certains allant jusqu'à dire qu'elle constituait un pas en arrière dans la gestion des minorités ethniques en Europe (Malloy, 2005, p. 55). Bien des critiques sont liées au fait que la Convention-cadre a été rédigée par les représentants des Etats-membres sans consultation des minorités elles-mêmes (ibid.) Une autre critique récurrente est liée au mécanisme de contrôle, qui a certes évolué depuis l'entrée en vigueur du texte. Initialement, le système de monitoring était basé uniquement sur des rapports rédigés par les Etats eux-mêmes. Depuis, le Comité consultatif (*Advisory Committee*) a associé des organisations non gouvernementales, représentants de la société civile ou ombudsmans à ce processus, contribuant ainsi à la rédaction de rapports plus constructifs (ibid., p. 55-56). Notons par ailleurs que le Comité consultatif, composé d'experts en matière de protection des minorités, joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre, ce qui constitue un élément plutôt positif. Malgré ces critiques, et les éventuelles limites que l'on peut émettre quant à sa portée, la Convention-cadre constitue une avancée majeure pour la reconnaissance des droits des minorités. Comme l'écrit Gaetano Pentassuglia, « *le succès de la Convention-cadre en tant que premier traité international multilatéral consacré à la protection des minorités nationales en général [dépend] de l'efficacité du mécanisme de contrôle de sa mise en œuvre institué par les articles 24 à 26* » (Pentassuglia, 2007, p. 146). Le texte a fait l'objet de nombreuses discussions en Géorgie, et après avoir été signé en 2000, a finalement été ratifié le 22 décembre 2005, constituant une avancée symbolique majeure pour les personnes appartenant à des minorités et les associations les représentant. Trente-neuf Etats ont fait de même à ce jour.

Un autre texte important dans le début sur l'arsenal juridique international en la matière est celui de la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, conclue en 1992 dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle n'est pas en tant que telle un instrument de protection du droit des minorités (Malloy, 2005, p. 54), mais plutôt un outil de protection des langues et de promotion du multilinguisme, sans que des droits individuels ou collectifs soient conférés à leurs locuteurs (Pentassuglia, 2007, p. 139). Le texte comporte une partie générale et une partie plus spécifique relative « *exposant les obligations des parties dans des domaines tels*

que la justice, l'enseignement, la vie socio-économique, la vie culturelle. » Etant donné les contingences propres à chacun des Etats, il a été décidé que ces derniers devaient sélectionner un minimum de 35 mesures (paragraphe) à traduire dans leur droit national. Tout comme pour la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, les principes érigés dans ce texte sont relativement larges, l'objectif étant de s'assurer de l'adhésion du plus grand nombre d'Etats, mais cette souplesse a également été sujette à critiques, nombre d'observateurs estimant qu'« *elles empêchent ipso facto l'octroi d'une large protection dans la pratique* » (ibid., p. 140). Comme l'écrit Pentassugila, « *la Charte constitue une très importante source d'élaboration de politiques nationales en faveur des langues régionales ou minoritaires, même si l'effet évident sur les communautés concernées (...) ne saurait être analysé comme débouchant sur une conception novatrice des normes relatives aux droits des minorités* » (ibid., p. 141). La Géorgie n'a ni signé ni ratifié le texte, les autorités craignant qu'une ratification entraîne des revendications de la part des minorités auxquelles elles ne sauraient faire face. Toutefois, le texte est souvent en filigrane des débats qui agitent le pays sur la question du statut des minorités et de la protection de leurs langues.

3. Minorités et démocratisation

Longtemps négligée pour les raisons citées dans le précédent chapitre, la question des minorités a été mise au cœur des débats sur la démocratisation dans le courant des années 1990. Si cet intérêt marqué pour la prise en compte des groupes non dominants s'explique par les circonstances politiques de l'époque (dissolution de l'URSS, explosion de la Yougoslavie), le lien entre démocratie et gestion des minorités reste à démontrer. L'objectif de ce chapitre consiste à exposer les options que peuvent prendre les Etats en matière de modèles de gestion à appliquer. On s'intéressera aux spécificités des enjeux des minorités dans l'espace post-soviétique, qui vont de l'héritage soviétique en la matière aux situations d'Etat défaillant (*failing state*). Au préalable, nous nous interrogerons sur l'impact de la présence de minorités sur le processus de démocratisation et nous pencherons sur le cas spécifique des minorités en Europe de l'Est.

3.1. Le cas des minorités en ex-URSS

La question des minorités a émergé après 1989 dans l'espace post-soviétique. Auparavant, les groupes ethniques n'étaient pas perçus en termes de minorités ou majorités mais en termes de nation titulaire ou non-titulaire. La notion de nation titulaire se réfère au découpage des entités administratives de l'Union soviétique (cf. infra explication détaillée) basée en grande partie sur des critères ethniques. Les nations titulaires sont celles à qui on a attribué un territoire et qui jouissent d'un certain nombre de privilèges sur ce dernier. L'époque soviétique se caractérise par une vision figée des rapports entre groupes ethniques car reposant sur une hiérarchie établie (Fowkes, 2002). Si les nations non-titulaires bénéficiaient d'un certain nombre de droits, notamment en matière éducative, des enjeux tels que ceux de l'autonomie territoriale ne se posaient pas. Bien que l'idéologie communiste visât le dépassement de la nation, cela ne signifiait pas pour autant l'absence de conflits ou de tensions sur une base ethnique (cf. infra).

Leonid Khrouchtchev, dans les années 1960, vantait le rapprochement des nations (*sblizhenie*) comme étape de développement des de ces dernières dans l'URSS, avant l'étape ultime de la fusion (*sliyanie*) (Commercio, 2010, p. 31; Hirsch, 2005). Loin du dépassement des nations, il s'avère que le communisme a au contraire plutôt stimulé le nationalisme (cf. infra) et beaucoup placent les enjeux d'identité ethnique parmi les facteurs déclencheurs de la désintégration de l'URSS. On s'aperçoit ainsi que la question de la gestion des groupes

ethniques s'inscrit dans un tout autre contexte que celui qui prévaut dans les Etats-nations d'Europe occidentale. La volonté des autorités soviétiques de contenir pendant des décennies les revendications identitaires basées sur l'ethnicité ou du moins de les minimiser, a eu pour conséquence des revendications d'autant plus virulentes une fois levé le fardeau de l'idéologie. Ainsi, un certain nombre de problèmes se posent lorsque l'on aborde la question des nations dans ce contexte. Offrant une explication simpliste, beaucoup ont adopté une approche culturaliste basée sur les haines ancestrales entre communautés pour expliquer le recours à la violence dans certaines régions. Ted Gurr (cité dans George, 2009b, p. 26), par exemple, cite les oppressions historiques comme facteur encourageant les minorités à se mobiliser. Ces éléments existent certes mais ils sont largement insuffisants pour expliquer le recours à la violence. L'une des particularités majeures, qui s'explique en partie par des éléments historiques, est le fait que les minorités nationales en Europe orientale sont essentiellement perçues en termes d'enjeux de sécurité. Comme nous le verrons ultérieurement, les minorités tendent à être définies de manière étroite as "*part of an ethno-nation living beyond the bounds of their historical homeland or ethnic territory*" (Popov & Kuznetsov, 2008, p. 227). La loyauté, dans l'espace post-communiste, tend à être définie encore aujourd'hui non pas par le biais de la citoyenneté, mais par l'ethnicité, ce qui constitue un obstacle majeur à l'établissement d'une nation civique.

Dans ce contexte, la question est de savoir si les enjeux sur les minorités tels qu'abordés en Occident peuvent être appliqués à l'Est dans les mêmes termes. Pour paraphraser un article de référence, peut-on appliquer Kymlicka à l'Est (Opalski, 2001) ? La question n'est selon nous pas uniquement de savoir si l'on peut aborder la question des minorités nationales en termes de justice ethnoculturelle mais surtout de savoir si les questions de minorités peuvent être abordées sous l'angle de la démocratisation.

3.2. La question des minorités et l'étude de la démocratie

La question des minorités est devenue depuis quelques années un enjeu de démocratisation. Comme le disait le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, le respect des minorités est une mesure fondamentale du progrès moral d'un pays (Kymlicka, 2005, p. 194). La capacité des pays post-communistes à gérer leurs minorités est un test de leur capacité à rejoindre l'Europe (ibid.). A ce stade, un certain nombre de questions doivent être posées dans cette section:

premièrement, celle du lien entre protection des minorités et démocratie, deuxièmement celle du rapport entre niveau de diversité ethnique et processus de démocratisation.

Un système démocratique peut être défini de plusieurs manières. Une des manières les plus étroites est de le limiter à un système basé sur des élections libres, le suffrage universel ou le respect des droits civils, qui en serait le plus petit dénominateur commun (Smootha, 2005b, p. 8). Une définition aussi procédurale et minimale, dans la tradition de Schumpeter, a pour conséquence d'inscrire au rang de démocratie un large nombre d'Etats qui pour beaucoup ne répondent pas à une définition plus restrictive. Aussi, pour affiner la définition, et surtout pour offrir une différenciation plus nette des régimes, certains ont introduit la catégorisation des démocraties avec adjectifs, créant ainsi des sous-catégories allant de celle de démocratie autoritaire à celle de démocratie non libérale ou encore de proto-démocratie, une typologie critiquée néanmoins par Collier et Levitsky qui soulignent plutôt le caractère hybride de nombreux régimes (Collier & Levitsky, 1997, p. 441). Le fait d'associer un adjectif au qualificatif de démocratie peut en effet être trompeur car cela donne l'impression d'une vision téléologique des régimes en place, à savoir qu'ils se meuvent mécaniquement en direction d'un système démocratique (Levitsky & Way, 2010, p. 4). Juan Linz estime qu'il faudrait plutôt associer des adjectifs au concept d'autoritarisme (ibid., p. 15). La notion de régime hybride est ainsi avancée pour décrire un régime comprenant à la fois des éléments relevant de la démocratie et de l'autoritarisme. Cette distinction permet d'éviter une catégorisation binaire entre régime démocratique et non démocratique.

Un autre moyen de catégoriser les régimes est de les distinguer en fonction de leur qualité, afin d'éviter de limiter le qualificatif de démocratie à un nombre restreint de procédures, telles que la tenue d'élections. La qualité du système démocratique peut ainsi se mesurer à l'aune du consensus général sur les procédures démocratiques, de l'égalité entre droits civils et politiques, de la légitimité des votes, du niveau de tolérance politique, de la réduction des inégalités de classe, ou encore de la représentation politique de tous les groupes de population et de la visibilité des groupes défavorisés (Smootha, 2005b, p. 10).

Charles Tilly (Tilly, 2007) souligne un autre élément essentiel qui est celui de la capacité d'un Etat à mettre en œuvre ses décisions politiques. Un système démocratique ne peut être qualifié de tel s'il n'est pas en mesure de contrôler le processus de prise de décision. Cela comprend également la capacité de l'Etat à protéger les citoyens de l'arbitraire de ses propres

agents. Un Etat faible ne sera pas en mesure d'assurer une protection suffisante de leurs droits à ses citoyens. Un Etat à la capacité trop forte encourt un risque contraire (Smootha, 2001, p. 16), celui de limiter les possibilités de recours contre son propre arbitraire. Un régime démocratique est un régime qui est en mesure de trouver le juste milieu entre ces deux pôles contraires. Ainsi, pour Tilly, « *a regime is democratic to the degree that political relations between the state and its citizens feature broad, equal, protected and mutually binding consultation* » (Tilly, 2007, p. 16).

Dans la plupart des définitions susmentionnées il manque un élément important que Robert Dahl souligne dans ses travaux sur la démocratie (Dahl, 1971) : celui de l'inclusion. Pour Donald Horowitz aussi, « *democracy is about inclusion and exclusion, access to power, privileges that go with inclusion and penalties that accompany exclusion* » (Horowitz, 1993, p. 18). Décrivant la capacité à réagir de manière continuelle aux préférences des citoyens comme le principal révélateur de la démocratie, Dahl insiste néanmoins sur le caractère inclusif que doit revêtir un système démocratique. Deux conditions sont ainsi indispensables d'un point de vue théorique : d'une part la capacité de la population de contester les décisions des autorités (*public contestation*) et d'autre part la capacité à inclure le plus grand nombre dans le processus de contestation politique (Dahl, 1971, p. 4). Comme l'indique Dahl, « *a scale reflecting the breadth of the right to participate in public contestation would enable us to compare different regions according to their inclusiveness* » (ibid.). Historiquement, on tend à l'oublier, le processus électoral était limité à une minorité de citoyens. Mais l'enjeu ici, et dans l'espace post-communiste en particulier, n'est pas celui de l'inclusion des femmes ou des indigents comme ce fut le cas encore au milieu du XX^{ème} siècle dans certains Etats, mais plutôt celle des différents groupes ethniques résidant sur un territoire. Ainsi, le degré de démocratisation d'un régime se mesure également, mais bien évidemment pas uniquement, à la place et au statut qu'il accorde à ses minorités. La question ne se limite pas au statut de citoyen qu'il accorde ou non à ses minorités, la plupart des Etats post-soviétiques ayant adopté, à l'exception de la Lettonie et de l'Estonie, une politique relativement libérale à cet égard. Il nécessite un niveau d'analyse bien plus fin du degré d'inclusion et de participation à la vie publique (cf. infra). Le degré d'inclusion se mesure en effet à l'aune de la participation effective à la vie politique, économique ou sociale. Ainsi, pour qu'un régime puisse être qualifié de démocratique, l'ensemble de ses citoyens doivent « *bénéficier de chances égales*

pour formuler leurs préférences politiques, les transmettre à leurs concitoyens de manière individuelle ou collective et enfin les promouvoir de manière égale au niveau gouvernemental sans discrimination » (Dahl, 1971, p. 2). C'est à l'aune de ces éléments que l'on peut classer les régimes au vu de leur rapport aux minorités.

3.3. L'Etat dans son rapport à la diversité

La recherche sur la gestion des minorités et types de régimes a ainsi été relativement nourrie au cours des dernières années. Si l'on se base sur la dimension inclusive de Dahl, l'Etat peut envisager la question du rapport à la diversité selon cinq modèles¹¹ (Smootha, 2001, p. 16) ; trois modèles démocratiques et deux modèles non démocratiques. Pour ce qui est des modèles démocratiques, le premier modèle de démocratie civique est celui de la démocratie libérale individuelle, qui se caractérise par la relégation, dans la pure tradition libérale, de l'ethnicité dans la sphère privée, l'Etat limitant son rôle à l'application de mesures de non-discrimination. Dans ce modèle, qui relève d'un modèle idéal-typique, l'Etat ne s'identifie à aucune nation, langue ou culture particulières. Ce dernier tire sa seule légitimité de sa capacité à agir en tant qu'institution garantissant les droits individuels des citoyens, et non « *from living on a shared territory, neither from a wide value consensus nor from a deep sense of belonging to a nation* » (ibid., p. 12). L'individu, au centre du modèle, est perçu en tant que personne autonome et libre. Ce modèle, purement normatif, n'est ni applicable, ni appliqué dans la réalité car il présente l'Etat en tant qu'entité totalement désincarnée, le réduisant à une entité monolithique et statique dont les agents seraient dénués de toute émotion. Or, comme l'écrit Kymlicka, un Etat n'est jamais neutre ; il se construit sur des éléments historiques, linguistiques, politiques qui le font adopter une ou plusieurs cultures sociétales, à l'instar du modèle de démocratie libérale de type républicain, fondé sur le principe de l'Etat-nation.

Le modèle libéral républicain, lui, est bien plus ancré dans la réalité puisque c'est le modèle de l'Etat-nation qui a longtemps prévalu, et dont la France est le représentant classique. Le modèle libéral républicain repose, à l'instar du modèle libéral individuel, sur le caractère privé de l'ethnicité et de la religion, mais s'oppose à lui par la promotion d'une culture sociétale et d'une langue que tout citoyen doit adopter et qui sont les bases de l'acquisition de la citoyenneté. Le modèle est inclusif parce qu'il ne distingue pas en fonction de l'ethnicité,

¹¹ A vrai dire Smootha en mentionne sept ; il ajoute le modèle de l'ethnocratie, que nous ne décrivons pas ici et le modèle consociationnel, qui selon nous doit plutôt être classé dans les modèles de gouvernance.

du genre ou de la religion, et les citoyens ne sont stratifiés qu'en fonction de leur contribution au bien commun. Reposant sur une conception civique de la nation, le modèle est par essence sujet au changement : « *tous les citoyens en tant que groupes d'individus, peuvent participer à son évolution, en déterminant, façonnant et altérant les objectifs sociétaux (...)* » (ibid., p. 13). Longtemps incontesté, ce modèle revêt certaines limites. Dans un monde globalisé, l'Etat-nation classique prend progressivement la forme d'un modèle suranné. Le modèle de l'Etat-nation homogène doit s'accommoder de la diversité ethnique et culturelle qui caractérise un nombre croissant d'Etats. Aussi, la propension à privilégier un modèle unique de culture sociétale tend à être contestée par les partisans d'un modèle multiculturel. Par ailleurs, le tabou de l'ethnicité tend à être considéré comme un problème plus qu'un bienfait dans des sociétés où différentes identités ethniques coexistent en dépit du rattachement à la république. Malgré ces critiques, ce modèle reste largement utilisé pour caractériser les sociétés d'Europe occidentale.

Le dernier modèle est celui de la démocratie multiculturelle. Le modèle multiculturaliste est basé sur la reconnaissance et l'octroi de droits collectifs, s'appuyant sur le principe du droit à la différence (ibid., p. 16). Cela induit, selon Kymlicka, l'octroi de certains droits particuliers à des communautés ethniques (*protections extérieures*). Cela peut concerner le port du turban pour les sikhs dans la fonction publique et dans le milieu scolaire, mais aussi l'octroi de jours fériés à des communautés religieuses. Il est considéré par certains comme une variante du modèle libéral et par d'autres comme une forme de démocratie consociationnelle (ibid., p. 16). Nous le considérons néanmoins comme un modèle bien distinct, éloigné du modèle républicain en de nombreux points, allant de la distinction forte entre Etat et nation à la reconnaissance de l'identité ethnique dans la sphère publique et sa promotion quasi-idéologique de la diversité culturelle. Il est éloigné également du modèle de démocratie consociationnelle dans la mesure où il ne tend pas à institutionnaliser la représentation politique des communautés par des mécanismes formels tels que quotas, représentation proportionnelle, inclusion de partis ethniques ou autres. Le modèle, dont le Canada par exemple s'est fait le chantre, a aussi été appliqué et promu en Europe occidentale, notamment aux Pays-Bas. Il a fait l'objet de nombreuses critiques en raison de sa promotion du communautarisme et de sa propension à réduire, selon ses détracteurs, la cohésion sociale des Etats ayant adopté ce modèle.

Dans l'espace post-soviétique, le modèle multiculturaliste est bien loin des options retenues jusqu'alors. Les deux derniers modèles cités (modèle libéral républicain et modèle multiculturaliste) ont tendance à être privilégiés dans des démocraties stables et bien établies. Dans des Etats nouvellement créés, où le processus de construction de la nation (*nation-building*) n'est pas achevé (il ne l'est à vrai dire jamais tout à fait) et où le processus de démocratisation est soit en cours soit au point mort, il est difficile de concevoir le rapport à la diversité sur un modèle inclusif reléguant l'ethnicité à la sphère privée ou tolérant des pratiques communautaristes, alors même que l'Etat en question tend à asseoir sa légitimité par l'écriture d'une histoire dans laquelle la nation titulaire joue un rôle central. Aussi, dans les Etats peu démocratiques, on tend à distinguer deux modèles possibles de « *gestion des divisions ethno-nationales profondes* » (ibid., p. 20).

Premièrement, un modèle intitulé *Herrenvolk democracy*, qui constitue le modèle le plus radical puisqu'il exclut par essence les groupes non majoritaires sur des critères de race (ibid., p. 20). Ce modèle a été utilisé pour la première fois par l'anthropologue Pierre Van den Berghe (Van den Berghe, 1967) pour qualifier l'Afrique du Sud de l'Apartheid ; régime démocratique pour les Blancs, il perd par définition son caractère démocratique en limitant le champ des droits à une « race » particulière et en excluant un pan entier de la population ; le caractère inclusif de la démocratie telle que définie par Dahl est ainsi absent totalement.

Le deuxième modèle est celui du *control*, développée par Ian Lustick, présenté comme une alternative au modèle libéral républicain (Lustick, 1979). Il repose sur l'idée de la domination, dans une société divisée ethniquement, d'un groupe ethnique qui prend ouvertement et officiellement le contrôle de l'Etat, impose sa culture et assume le fait que les groupes minoritaires ne soient pas en mesure de prendre part au jeu politique et de remettre en cause le statu quo. Selon Smootha, un système de *control* nécessite l'existence de trois conditions clés : premièrement un degré d'isolement important des groupes minoritaires par rapport au groupe dominant, deuxièmement une dépendance économique de la minorité face à la majorité (ce qui permet à cette dernière d'imposer son système de contrôle en usant de son pouvoir économique) et enfin la capacité à coopter les élites des minorités afin de garder le contrôle sur les revendications potentielles de ces dernières (Smootha, 2001, p. 19). Ce modèle nécessite, en termes démographiques, une domination importante de la majorité. Smootha souligne également la nécessité d'un niveau de tension entre communautés qui soit élevé et

profond car dans le cas d'une société moins divisée et moins hétéroclite, un système de *control* serait automatiquement remis en cause. Ce modèle n'est pas démocratique dans la mesure où il exclut clairement et ouvertement certains groupes du champ politique ; Lustick estime néanmoins que le système est approprié dans certaines circonstances dans la mesure où il permet une certaine forme de stabilité à même d'éviter des épisodes de violence et de persécution (Lustick, 1979, p. 344) . De plus, un système de *control* peut, selon Lustick, être plus ouvert qu'un système consociationnel, qui est souvent, à tort, décrit comme un modèle idéal de gestion de la diversité. Le modèle consociationnel, en effet, n'est pas nécessairement mis en œuvre par des élites convaincues du modèle qu'elles doivent appliquer, surtout s'il leur a été imposé (ibid.: 334). Comme il l'écrit, « (...), *away from a pure type of consociational system where sub-unit elites and officials of the regime act vigorously and systematically to "regulate" conflict, one encounters partly open regimes in which the political behavior of sub-unit elites is much more likely to be determined by the competitive interests of their sub-units than by desires for system maintenance or the achievement of a conflict-regulating outcome* » (ibid., p. 335). Le modèle de *control* a notamment été utilisé pour décrire l'Irlande du Nord.

A la croisée des modèles démocratiques et non démocratiques, Sam Smooha a théorisé le modèle de la démocratie ethnique (*ethnic democracy*). Le modèle repose à la fois sur des éléments démocratiques et d'autres qui s'en éloignent. S'il reconnaît des droits civils et politiques pour tous, repose sur le suffrage universel et se couvre des attributs classiques de la démocratie, il se base néanmoins sur un modèle ethnique, plaçant le groupe majoritaire au centre du projet politique, se rangeant ainsi dans la catégorique des démocraties avec adjectif. Le groupe ethnique majoritaire n'est pas seulement au centre, il est surtout favorisé. Comme l'écrit Smooha (Smooha, 2001, p. 25), « *the state belongs to the majority, not to all its citizens, and the majority uses the state as a means to advance its national interests and goals* ».

Le modèle a surtout été appliqué par Smooha à l'Etat d'Israël. Le traitement favorisé à un groupe ethnique se traduit à divers niveaux : politique, social, culturel et symbolique. Il repose sur la mise à l'écart des minorités du champ politique (sous-représentation parlementaire, non-reconnaissance de certains droits), et la marginalisation dans le projet national : les minorités sont considérées comme extérieures au projet national ; ses membres

sont au mieux ignorés ou traités comme citoyens de seconde zone, au pire traités comme ennemis car considérés par essence comme déloyaux en raison de leur soi-disant incapacité à s'identifier à la nation majoritaire ou titulaire. Smootha évoque trois conditions nécessaires (Smootha, 2005a) à l'émergence d'une démocratie ethnique : l'existence d'une menace, réelle ou imaginée, pour la nation ethnique qui requiert sa mobilisation, l'existence préalable d'une nation ethnique attachée au principe de la démocratie et enfin une minorité d'une taille relative faible afin que la majorité soit en mesure de la contrôler suffisamment. Selon Smootha, si ces éléments ne sont pas réunis, on verra émerger une démocratie civique (sous forme d'un modèle consociationnel par exemple) ou un système non démocratique (*control*).

Qu'est-ce qui distingue au final un système de *control* d'un système de démocratie ethnique ? Pour Michele Commercio, les différences sont relativement importantes ; en effet malgré ses défauts, le système de démocratie ethnique repose sur des institutions qui permettent aux minorités d'améliorer leur niveau de vie (Commercio, 2008, p. 91), aussi longtemps qu'elle sont écartées du champ politique et ne remettent pas en question la domination de la majorité, alors que le système de *control* « *reserves democracy for the superordinate groupe and deny such groups legal opportunities to alter their status* » (ibid.). Le système de *control* est clairement basé sur « *la restriction des minorités du champ de l'opposition politique, la coercition, un cadre juridique bien défini et un environnement culturel particulier permettant de maintenir une certaine forme de stabilité* » (ibid., p. 88). La distinction se situe au niveau du degré de la limitation des droits accordés aux minorités et du degré de coercition ouvertement exercé sur les minorités.

Dans des régimes tels que ceux que connaissent les Etats successeurs de l'URSS, dominés par une conception ethnique de la nation, ces modèles sont particulièrement présents. La population n'attend pas de l'Etat qu'il soit neutre du point de vue ethnique (Broers, 2008) et les huit points avancés par Smootha pour caractériser une démocratie ethnique (Smootha, 2005b, pp. 25 et ss) prennent tout leur sens ici : citons notamment, parmi ceux-ci le fait que l'Etat, même s'il est multiethnique, constitue la propriété de la nation titulaire et se trouve sous la direction des membres de cette dernière, que l'Etat fait appel, en termes de mobilisation, uniquement aux membres de la nation titulaire, mais aussi que l'Etat perçoit les groupes non dominants comme des menaces. La Lettonie et l'Estonie ont souvent été désignées comme exemples d'une démocratie ethnique, bien que d'autres chercheurs les aient

classées parmi les modèles d'un système de *control*, ou de contrôle partiel (Commercio, 2008). Le modèle a également été appliqué par certains au cas de la Géorgie d'avant Saakhashvili (Sabanadze, 2005) puisqu'il regroupe les caractéristiques principales énumérées par Smootha, en dépit de certaines réserves¹².

Tableau 3 : Comparaison entre les différents types de démocratie, reproduit de (Smootha, 2001, pp. 27-28)

	Démocratie libérale individuelle	Démocratie libérale républicaine	Démocratie multiculturelle	Démocratie consociationnelle	Démocratie ethnique
Définition procédurale de la démocratie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Type d'Etat	Collectif d'individus	Etat-nation civique	Etat multiculturel	Etat multinational	Etat-nation ethnique
Egalité des droits individuels	Oui	Oui	Oui	Oui	En grande partie
Droits collectifs	Aucun	Aucun	Oui, mais pas inscrits dans la législation	Inscrits dans la législation	Inscrits dans la législation
Egalité des droits collectifs	Ne s'applique pas	Ne s'applique pas	Oui	Oui	Oui
Neutralité de l'Etat	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Politique d'assimilation	Non	Oui	Non	Non	Non
Taux d'assimilation	Elevé	Elevé	Moyen	Nul	Varie
Mécanismes d'intégration et de gestion des conflits	Egalité des droits individuels et des opportunités; patriotisme constitutionnel; assimilation	Egalité des droits individuels et des opportunités; formation d'un Etat-nation avec une homogénéité culturelle et un consensus de valeurs, assimilation	Egalité des droits individuels et des opportunités, formation d'une supercommunauté commune avec reconnaissance et soutien des différences culturelles de groupes; certain degré d'assimilation	Egalité des droits individuels et des opportunités; accord sur un Etat bi- ou multinational; répartition proportionnelle des ressources; autonomie étendue; power-sharing; droit de véto; politique de compromis et de consensus	Diminution graduelle de l'inégalité des droits individuels et des opportunités; élargissement des droits collectifs; pouvoir affirmé de la majorité; protestation et lutte de la minorité; contrôle (et dissuasion) de l'Etat

¹² La faiblesse de l'Etat retient Natalie Sabanadze de classer la Géorgie pleinement parmi les modèles de démocratie ethnique. Sam Smootha en effet estime que la stabilité de l'Etat constitue une condition fondamentale à la présence d'une démocratie ethnique.

Ce tour d'horizon permet de voir la position de principe en termes de rapport à la diversité que peut adopter un Etat. On ne parle là pas encore de gestion de la diversité, de mode de gouvernance ou d'organisation territoriale. Ces questions-là sont toutefois fondamentales car c'est à l'examen des modèles de gestion que se fixent les modes de gouvernance interethnique. Ces modèles de gouvernance, qu'il s'agisse de fédéralisme, de consociationalisme (*power-sharing*) ou d'un modèle basé sur l'attribution de droits spécifiques seront abordés ultérieurement. A ce stade, un élément essentiel sur lequel nous devons nous pencher est celui du lien entre démocratie et multiethnicité. Le niveau de diversité ethnique a-t-il une influence sur le processus démocratique ?

3.4. Multiethnicité et démocratie : quelle corrélation ?

D'aucuns en effet ont avancé l'hypothèse que la diversité ethnique d'un Etat constitue un frein au processus de démocratisation et à la stabilité politique, arguant que le pluralisme conduit inévitablement à des stratégies électorales opposant les communautés les unes aux autres, à un risque de fraude accru et une tyrannie de la majorité qui peut aboutir à des actes de violence (Rabushka & Shepsle, 1972). A moins d'appliquer un modèle consociationnel, Robert Dahl estime également qu'une société fortement diversifiée ethniquement rend l'instauration d'un système démocratique compliqué car il tend à une domination par le groupe majoritaire (Dahl, 1971). En Asie centrale par exemple, bien des analystes estimaient en 1990 les risques d'instabilité politique et de conflit plus élevés que dans le Sud-Caucase au vu de la diversité ethnique des différentes républiques (George, 2009a). Cette perception doit être rejetée car elle aborde la situation à l'envers. La diversité ethnique est à vrai dire un indicateur faible du potentiel de démocratisation d'un pays (Mark R Beissinger, 2008, pp. 84-85). Comme l'explique Mark Beissinger, plutôt que de partir de l'hypothèse que le niveau de diversité est un élément catalyseur de la mobilisation ethnique, il s'agit d'abord de se demander quels facteurs associés au processus de démocratisation politisent l'ethnicité et comment l'ethnicité rejaillit dans le processus de démocratisation. Le premier point à relever ici est que le processus de démocratisation peut exacerber les conflits ethniques (Mark R. Beissinger, 2002, p. 85; Snyder, 2000, pp. 31 et ss.). Selon Snyder, ce sont les structures d'opportunité politique entrouvertes par le processus de démocratisation qui créent le nationalisme et le recours à ce dernier par les élites politiques. S'appuyant sur Brass et Breuilly, il estime que le nationalisme sert les intérêts de groupes puissants qui sont en

mesures de mobiliser la population autour de cette idée afin de se maintenir au pouvoir. Or, le potentiel mobilisateur (et donc de nuisance et de frein à la démocratisation) est plus fort, par définition, dans une société ethniquement hétérogène. Le processus de démocratisation exacerbe donc les tensions et augmente les risques de conflit ethnique, l'exemple de la Géorgie nous le montre. Mais aucune étude ne montre que la diversité en soi freine le processus de démocratisation. Zürcher identifie par exemple la faiblesse de l'Etat et le faible niveau de développement comme des éléments bien plus significatifs dans le risque de déclenchement d'une guerre que le niveau de diversité ethnique (Zürcher, 2007, p. 52). En conclusion, on peut donc affirmer avec Beissinger qu'il n'y a pas de corrélation directe entre diversité ethnique et niveau de démocratie.

3.5. La gestion de la diversité : quels modèles de gouvernance ?

Divers modes de gouvernance en matière de gestion de la diversité sont envisageables dans les Etats multiethniques. Au-delà de la question de la forme de l'Etat (républicaine ou multiculturelle par exemple), l'enjeu est celui du mode d'organisation territoriale ou administrative qui est le plus à même de satisfaire la majorité et les minorités. Ces enjeux sont importants dans le cadre d'un travail sur la redéfinition de la nation car ils permettent d'identifier les modèles qu'un Etat tel que la Géorgie peut appliquer, mais aussi d'analyser les raisons qui poussent un Etat à en rejeter certains. Le choix d'un modèle est tributaire de plusieurs facteurs, qu'il s'agisse de la taille de la ou des minorités, de sa concentration sur un territoire spécifique, du niveau de tension intercommunautaire, d'un passé conflictuel ou non, mais aussi d'une autonomie passée. Nous pouvons ainsi identifier trois modèles majeurs : celui de l'autonomie, celui du power-sharing/ consociationalisme et un dernier modèle reposant sur l'attribution de droits généraux dans le cadre d'un système libéral républicain ou multiculturaliste (Malloy, 2005, pp. 173 et ss).

Le principe de l'autonomie comme mode de gestion de la diversité est courant dans le monde occidental. L'autonomie territoriale, que l'on distingue de l'autonomie culturelle, déjà évoquée précédemment, peut s'inscrire dans le cadre d'un Etat fédéral ou non. L'idée repose sur le principe d'une délégation de pouvoir afin que la minorité bénéficie du principe de l'auto-détermination dans la région administrative dans laquelle elle est majoritaire. Ce modèle, appliqué par exemple en Catalogne ou en Belgique, est perçu par certains avec scepticisme pour régler la question des conflits et tensions interethniques. Selon Elazar (cité

dans L. D. Anderson, 2013, p. 3), « *ethnic nationalism is probably the strongest force against federalism* ». Ainsi, les régions qui bénéficieraient le plus d'un modèle fédéral sont également celles où le système est le plus difficile à mettre en place (ibid. p. 3).

La solution fédérale est rejetée par certains car elle renforcerait les identités ethniques (Dembinska, Máracz, & Tonk, 2014); elle bénéficierait aux entrepreneurs ethniques les plus radicaux et contribuerait à augmenter les ressources de ceux qui remettent en cause la souveraineté des nations (L. D. Anderson, 2013, p. 3). Il s'avère néanmoins que ses contradicteurs peinent à s'accorder sur d'autres modèles plus appropriés. D'autre part, l'argument selon lequel le fédéralisme ou l'autonomie rendent l'Etat plus vulnérable aux risques de sécession n'est pas nécessairement confirmé empiriquement. Dans bien des cas, la solution fédéraliste constitue au contraire plutôt une source d'apaisement des conflits et des tensions, même si les avis sur la question divergent, notamment dans le cas de l'espace post-soviétique (Cornell, 2002). Il est évident que le fédéralisme ethnique et l'autonomie en général prennent des formes très différentes selon le contexte. Ce mode de gouvernance se met en place de manière plus ou moins harmonieuse selon qu'il s'inscrit dans une tradition séculaire ou non, dans un contexte post-conflit ou non, procède d'une évolution politique naturelle ou a été imposé de l'extérieur. Un des facteurs essentiels qui détermine ce mode de gouvernance est celui de la répartition ethnique, de la concentration des minorités et des rapports de force existants. Le modèle fédéraliste reste cependant perçu avec beaucoup de méfiance dans l'espace post-soviétique, comme nous le verrons ultérieurement. Dans les Etats occidentaux, où il s'est généralement souvent imposé de lui-même, c'est-à-dire sans pression extérieure, il repose sur un certain nombre d'éléments essentiels. Premièrement, une conception postmoderniste de la souveraineté territoriale. En effet, même si elle demeure un élément essentiel de l'Etat, la territorialité politique se comprend de manière flexible et négociée ; la décentralisation et la délégation de pouvoir ne sont pas nécessairement comprises comme une menace pour la souveraineté et un premier pas vers la partition ou la sécession. Costa estime au contraire que c'est l'incapacité à trouver une forme d'autonomie subnationale pour les minorités qui constitue une justification valable et morale pour ces dernières de faire sécession (Costa, 2003). Deuxièmement, dans les systèmes fédéralistes ou régionalistes que l'on peut qualifier de modèles, les relations entre groupes ethniques reposent sur la coopération plutôt que sur la confrontation et la méfiance ; si des tensions existent,

l'Etat central ne conçoit pas les minorités comme une cinquième colonne ou des groupes par définition déloyaux en raison de leur identité ethnique différente ; elle repose sur une conception moderne de cette dernière, à savoir flexible, évolutive et surtout multiple.

Si l'on excepte le cas de la Russie (Harzl & Protsyk, 2013), cas bien particulier, le modèle de fédéralisme ethnique n'est guère appliqué en Europe orientale et centrale. Le modèle consociationnel ne l'est guère plus. Le modèle repose sur le principe d'un partage du pouvoir équilibré et établi juridiquement entre les différents groupes ethniques, notamment par le biais de quotas ethniques au parlement et au sein du gouvernement, par un droit de veto ou d'autres formes permettant aux groupes ethniques minoritaires de participer politiquement aux affaires (par exemple la représentation proportionnelle) et de bénéficier également d'un certain nombre d'opportunités économiques. Parfois imposé de l'extérieur comme voie de sortie d'un conflit (par exemple en Bosnie-Herzégovine), ce modèle est critiqué par certains car il tendrait à communautariser la société, figer les identités, accroître le vote ethnique et affaiblir la cohésion nationale. En effet, le modèle consociationnel repose également sur le principe de l'autonomie des différents groupes pour la gestion d'un certain nombre de politiques (Commercio, 2010, p. 156). Par ailleurs on observe, à l'aune de l'exemple bosniaque, que le modèle tend à être défaillant s'il est imposé de l'extérieur sans l'assentiment des élites locales. Il nécessite par ailleurs un certain nombre de facteurs qui favorisent la mise en place de ce modèle, à savoir l'absence d'un seul groupe majoritaire, un équilibre du pouvoir entre groupes, une tradition de compromis ou encore l'absence de fortes disparités économiques (Lijphart cité dans Snyder, 2000, p. 329). Dans un contexte de démocratisation, un tel modèle a peu de chances d'être privilégié ; le cas de la Géorgie au début des années 1990 en est un bon exemple car il nécessite l'existence d'entrepreneurs ethniques modérés capables de compromis à l'intention des autres groupes. Or, les phases de démocratisation dans les sociétés ethniquement hétérogènes se caractérisent traditionnellement par des élites poussées à exacerber les différences ethniques et privilégier leurs groupes dans un souci de conquête du pouvoir (ibid., p. 330). Ainsi, le modèle de power-sharing s'est plutôt imposé comme une solution de rétablissement de la confiance dans des situations post-conflits, avec des succès relativement mitigés.

Un troisième modèle qu'un grand nombre d'Etats mettent place consiste à protéger et inclure les minorités nationales par l'octroi de droits généraux (linguistiques, politiques, sociaux et

culturels) sans accorder de prérogative territoriale ou déterminer juridiquement des règles d'équilibre ethnique au sein des institutions. Ce modèle repose entre autres sur les textes internationaux majeurs des Nations Unies fixant les grands principes de non-discrimination, certains textes du Conseil de l'Europe (Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Charte européenne des langues régionales et minoritaires) mais surtout la mise en place d'une législation nationale garantissant un certain nombre de droits aux minorités (loi sur la citoyenneté, loi sur les langues, loi sur l'éducation, etc.) dans le cadre d'un système républicain ou multiculturaliste. Il s'agit là de l'approche la moins contraignante pour l'Etat central mais qui ne témoigne pas nécessairement d'un manque de volonté des autorités. Au contraire, elle offre certains avantages. Une telle approche a le mérite de ne pas contribuer à une intensification des différences identitaires ou à une communautarisation des groupes. Elle nécessite néanmoins une volonté sincère de l'Etat d'agir dans l'intérêt des minorités, y compris au niveau symbolique. Or, dans un contexte tel que celui de l'ex-URSS, marqué par une approche à somme nulle de la politique et dans lequel l'Etat n'est jamais neutre, l'octroi d'un trop grand nombre de prérogatives aux minorités nationales peut rapidement être perçu comme un empiètement sur les droits de la majorité. Un tel modèle devrait reposer par ailleurs sur une conception fortement ancrée de la nation en termes civiques, car elle induit une inclusion de tous les citoyens dans le projet national malgré les différences ethniques et linguistiques. Sans une conception civique de la nation, un tel modèle se limite à une déclaration d'intentions difficilement réalisables dans les faits, car se heurtant à la résistance des autres groupes. Ce modèle est néanmoins à privilégier dans les cas où cohabitent un groupe majoritaire et un petit nombre de minorités relativement peu nombreuses.

Le modèle de gouvernance à privilégier dépend de chaque situation, et cette dernière est tributaire d'un contexte culturel, politique et linguistique. En somme, les Etats adoptent des modes de gestion que l'on peut résumer en cinq approches générales (Stein, 2000, p. 33):

- « *Une opposition de principe à la participation des minorités nationales ;*
- *Une neutralité officielle à l'égard de l'ethnicité* (malgré les doutes de Kymlicka sur la possibilité d'une telle neutralité) ;
- *Un soutien actif aux minorités et à la concurrence entre partis ethniques ;*
- *Une garantie formelle de la représentation politique ;*

- *Une territorialisation ethnique et une garantie de la représentation institutionnelle »*

3.6. L'héritage soviétique en matière de discours sur les minorités

Le rapport qu'entretiennent les Etats successeurs de l'URSS avec les minorités présentes sur leur sol s'explique en grande partie par le système institutionnel et le bagage idéologique dont ils ont hérité de l'URSS. L'URSS a en effet mis en place une structure ethno-fédérale reposant sur une hiérarchisation complexe du territoire en quatre niveaux. Le premier niveau comprenait les quinze républiques de l'Union qui bénéficiaient toutes, théoriquement, d'un droit de sécession. Le deuxième niveau était celui des républiques autonomes, au nombre de vingt (dont l'Abkhazie et le Tatarstan par exemple), sous-unités des républiques de l'Union dominés par des groupes ethniques ne résidant pas dans des zones frontières stratégiques et moins nombreux que la nation titulaire de la république de l'Union (Zürcher, 2007, p. 25). Le troisième niveau était celui des oblasts autonomes dominés par des groupes ethniques peu nombreux vivant en grande partie de manière compacte (par exemple l'Ossétie du Sud). Enfin, les *okrugs* autonomes, 4^{ème} niveau de la division territoriale, étaient constitués de groupes ethniques encore moins nombreux, en général les peuples autochtones. Les quatre statuts administratifs précités se différenciaient les uns des autres notamment par les privilèges accordés aux membres de la nation titulaire, en termes de droits culturels par exemple. Les républiques de l'Union, selon la Constitution, étaient des Etats souverains, disposant de leurs propres frontières, gouvernements et législation ainsi que d'un droit de sécession (ibid.). Elles disposaient également de droits importants en matière linguistique et éducative. Dans les républiques autonomes, au contraire, l'enseignement scolaire et universitaire se faisait en principe en russe (ibid., p. 25). Toutefois, la nation titulaire de ces républiques autonomes pouvait former ses propres cadres administratifs et privilégier ainsi fortement les groupes ethniques dans les instances politiques, administratives, universitaires ou culturelles, contribuant ainsi à la mise en place d'une élite intellectuelle dans les postes clés dont le rôle sera souvent déterminant à la chute de l'URSS. L'Abkhazie et le Haut-Karabakh bénéficiaient d'un tel statut. La Constitution de l'URSS ne leur accordait par ailleurs pas un droit à la sécession.

Les droits dont bénéficiaient les oblasts autonomes étaient quant à eux plus réduits. Ces territoires, à l'instar de l'Ossétie du Sud, ne bénéficiaient que de maigres privilèges dans

l'auto-administration culturelle, sans disposer de leur propres médias ou institutions d'instruction supérieure, ni surtout d'avantages en termes de formation de cadres bureaucratiques et d'obtention de postes privilégiés pour les membres de la nation titulaire qui seraient à même de défendre leurs intérêts (ibid., p. 26).

Ce système de division territoriale, qui constituait un bon moyen de réduire la portée du nationalisme potentiel du niveau de la république de l'Union par le principe de la « *division pour mieux régner* », notamment dans le cas de la Géorgie, a également eu pour conséquence de hiérarchiser les groupes ethniques. En effet, si près de cinquante groupes ethniques bénéficiaient d'un statut territorial sur l'ensemble de l'URSS, de nombreux autres groupes ethniques se sont retrouvés, parfois arbitrairement, sans territoire sur lequel défendre leurs intérêts nationaux. Ainsi, le système de discrimination positive (Martin, 2001) mis en place en URSS bénéficiait davantage à certains qu'à d'autres. Des nations telles que les Coréens, les Allemands ou les Polonais mais aussi des individus vivant hors de la république à laquelle ils étaient rattachés, par exemple les Arméniens ou les Géorgiens en République soviétique de Russie, ne bénéficiaient ainsi d'aucuns droits particuliers.

Le rapport au territoire, nous allons le voir, est essentiel dans la fixation des identités en URSS, et cela explique grandement la relation que l'on tend à établir en ex-URSS entre autonomie territoriale, reconnaissance des minorités et définition des identités. Les répercussions qu'il a eu sur les structures mais surtout sur les modes de pensées actuelles demeurent fondamentales.

Le système ethno-fédéraliste tel qu'il a été mis en place par les Bolcheviks dans les années 1920 répondait à plusieurs objectifs. Premièrement, il visait à se départir de l'organisation territoriale de l'Empire tsariste et à mettre en place de nouvelles unités administratives de l'Etat basés sur une conception moderne de l'Etat rattachées à un centre fort. Deuxièmement, le système avait pour objectif de faire prendre conscience aux nations de l'URSS de leur appartenance à un même Etat. Enfin, ce mode de gouvernance visait à gagner à leur cause et à celle du nouvel Etat en formation les jeunes nations débarrassées du joug de l'impérialisme grand-russe en leur accordant un certain nombre de droits (Zürcher, 2007, p. 24).

L'adoption d'un système ethno-fédéral par les Bolchéviques ne reposait pas sur des convictions idéologiques. Lénine n'était pas particulièrement favorable à l'émancipation et au réveil des petites nations. Au contraire, il concevait les nations et le nationalisme comme des

moments de l'histoire voués à disparaître. Idéologiquement il était plutôt favorable au principe de l'assimilation ; toutefois il vit dans l'oppression exercée par l'Empire tsariste sur les petites nations une opportunité à saisir. En envisageant une alliance possible avec les forces du prolétariat et celles des nations opprimées par l'impérialisme capitaliste, Lénine pensait augmenter les chances de réussite de son entreprise. Le soutien des nations opprimées se concrétiserait dans l'octroi aux élites de ces dernières d'un certain nombre de privilèges, y compris celui de l'autodétermination vendue comme un progrès socialiste, et dans le principe de l'autonomie. Lénine était également favorable à l'érection d'un système d'éducation séparé, géré par les nations titulaires, et à l'emploi des langues locales, aussi longtemps que ces mesures resteraient temporaires. Sous-estimant la force du nationalisme et transporté par sa vision téléologique de l'histoire, il était d'avis que les nations, après une période déterminée de gestion autonome de leurs affaires, s'assimileraient volontairement et naturellement à la nation grand-russe (Cornell, 2002, p. 68). Cette position sur le soutien aux petites nations s'est incarnée dans la politique dite de *korenizatsiya*, ou d'indigénisation, dans les années 1920. Cette politique consistait à soutenir les nations non russes dans le développement de leur identité nationale. Concrètement, les nations titulaires des sous-unités administratives bénéficiaient d'une liberté étendue en matière linguistique ; surtout la politique de *korenizatsiya* permettait aux élites locales de briguer et d'occuper l'ensemble de l'appareil des partis communistes de leurs unités administratives respectives. Ainsi, comme l'écrit Terry Martin (Martin, 2001, p. 67), « *new national elites were trained and promoted to leadership positions in the government, schools and industrial enterprises of these newly formed territories. In each territory, the national language was declared the official language of government. In dozens of cases, this necessitated the creation of a written language where one did not yet exist* ».

En Ukraine soviétique par exemple, le pourcentage d'Ukrainiens dans le parti communiste ukrainien passa de 24% à 59% entre 1922 et 1932, en Ouzbékistan et au Kirghizstan de 0% à 57% (Cornell, 2002, p. 73). Dans les républiques du Sud-Caucase de la Géorgie et de l'Arménie, les représentants locaux étaient déjà relativement nombreux ; aussi l'augmentation fut moins spectaculaire. On vit cependant un important foisonnement culturel en langues locales (folklore, littérature, journaux, etc. ; cf. infra ; Geukjian, 2011, p. 83). Dans la pensée de Lénine, ce soutien opportuniste aux nationalismes ne devait être que temporaire. Les

idéologues du parti partageaient du principe que les nations devaient d'abord se rapprocher avant de finalement fusionner dans une identité soviétique unique. Le nationalisme ne constituait ainsi pas une menace car il était appelé à disparaître (ibid., p. 82). Si la politique des nationalités a soutenu le développement des nations, elle a aussi conduit au réveil de certaines d'entre elles dont la conscience identitaire était quasi-inexistante (Hirsch, 2005). Au Nord-Caucase par exemple, c'est la structure clanique qui constituait le degré principal de l'appartenance et de l'identité. La conscience d'appartenance à une communauté incarnée dans une nation n'est apparue qu'avec l'arrivée des Bolchéviques, et suite aux travaux des ethnologues soviétiques des années 1920. Dans une région comme celle du Nord-Caucase, les Bolchéviques ont par ailleurs également imposé un certain nombre de découpages territoriaux arbitraires afin de séparer des nations réputées proches et limiter les velléités de rapprochement de groupes trop grands. Ainsi, les Soviétiques auraient pu regrouper en une seule république circassienne les peuples turcophones (Karachais et Balkars) au lieu de quoi ils préférèrent créer deux entités très hétérogènes sur le plan ethnique (Kabardino-Balkarie et Karatchaïévo-Tcherkessie) (Cornell, 2002, p. 74)

La politique de *korenizatsiya* prend brutalement fin au début des années 1930. De nombreux cadres locaux sont arrêtés et victimes des purges et on assiste à une politique de russification. Ce changement de politique n'est pas sans lien avec l'arrivée à la tête du Parti communiste de Joseph Staline dès la deuxième partie des années 1920. S'il était conscient de la nécessité de ménager les minorités afin de gagner leurs faveurs, Staline était bien plus sceptique sur la capacité de la conscience de classe de dépasser la conscience nationale. Dès qu'il le put, Staline mena une politique de russification avec l'objectif principal de la centralisation administrative en point de mire. L'autonomie des élites locales fut réduite, l'enseignement en langue locale fortement diminué et l'enseignement du russe imposé à tous les échelons. En 1938, le russe fut imposé comme seule langue de l'armée (Cornell, 2002, p. 79). Staline voulait accélérer le processus de fusion des nations. La question des nations était fondamentale pour Staline qui, dès les années 1920, y prêta une attention tout particulière et fut même chargé par Lénine de la rédaction d'un ouvrage théorique sur la conception marxiste de la question. Dans son ouvrage « *Le Marxisme et la question nationale* » publié en 1913, il élabore une définition de la nation qui restera tout au long de l'expérience soviétique le fondement de la vision du régime sur la question : se voulant normatif, Staline énumère tous

les critères qui selon lui permettent de déterminer si un groupe constitue une nation ou non : « *Une nation est une communauté humaine, stable, historiquement constituée, née sur la base d'une communauté de langue, de territoire, de vie économique et de formation psychique qui se traduit dans une communauté de culture (...); seule la présence de tous les indices pris ensemble nous donne une nation* » (Stalin, 1938). On constate que la langue et le territoire sont déterminants ici : sans territoire, pas de nation, sans langue, pas de nation. Cette conception statique et relativement binaire de la nation a eu pour conséquence de catégoriser et de hiérarchiser de manière définitive les peuples. Elle explique également le lien rigide qui demeure entre nation, territoire et autonomie à l'époque post-soviétique. L'existence d'une nation est irrémédiablement liée à celle d'un territoire et vice-versa, un territoire est irrémédiablement lié à celui d'une seule nation, dite nation titulaire. Ainsi, des revendications diverses des minorités, fussent-elles purement linguistiques ou culturelles, tendent, à l'époque post-soviétique, à être amalgamées à des revendications territoriales ; car la reconnaissance d'une minorité est liée à celle d'un territoire. Ainsi, une telle conception figée des nations et des identités peut générer des dérives sur l'écriture de l'histoire. « *it has been seen as having fateful consequences, because it allowed history to be rewritten in terms of permanently existing ethnic groups with fixed territories and boundaries* » (Wladimir Berelowovitch cité dans Fowkes, 2002, p. 5).

La théorie marxiste de Staline a été développée par la suite, surtout dans les années 1970 et 1980, par l'ethnologie soviétique emmenée par Yulian Bromley (Popov & Kuznetsov, 2008, p. 226). Directeur de l'Institut d'ethnographie de l'Académie des Sciences, Bromley a développé une théorie dite de l'ethnos, fortement basée sur la vision primordialiste de Staline ; l'ethnos est ainsi conçu comme « *un organisme social dont l'existence dépend d'un ensemble d'éléments, en particulier un territoire, une langue, des caractéristiques raciales, une culture et un héritage, ainsi que d'une conscience ethnique homogène, un système de valeurs, des goûts et d'autres traits de caractère communs* » (ibid., p. 227). L'élément central est celui du lien privilégié entre un groupe ethnique et un territoire. Cette approche ancrée dans l'inconscient collectif de l'homo post-sovieticus a été la source de nombreuses dérives car elle tend à la recherche des origines des groupes ethniques sur des territoires donnés ; « *it was used as an argument in territorial disputes between national autonomies (e.g. in the Nagorno-Karabakh autonomous oblast), or between ethnic groups living in close proximity*

(Ingush and Ossetians, or Kumyks and gortsy ("mountain peoples") in the North Caucasus). Political elites also frequently used ethno-historical research as a justification for the titular nationalities' status in ethno-territorial autonomies » (ibid., p. 227).

A ce poids de l'héritage soviétique s'ajoutent des éléments plus circonstanciels liés à la période post-communiste. Dans un contexte marqué par des changements économiques radicaux sur fond de conflits armés, des Etats tels que la Géorgie au début des années 1990 se sont retrouvés dans la situation d'Etats défaillants (*failing states*). Or, en l'absence d'un Etat central fonctionnel, il est impossible de protéger les libertés civiles, d'organiser des élections libres et régulières, et de garantir les droits des minorités, autant d'éléments qui font partie des bases d'un système démocratique. La fragmentation des élites géorgiennes au début des années 1990 (Way, 2009, p. 103), dans le contexte des conflits ethniques naissants, a conduit à la faillite de l'Etat. Dans ce contexte, les conditions pour la mise en place d'une politique de soutien aux minorités n'étaient absolument pas réunies.

3.7. Qu'est-ce que l'intégration?

L'enjeu au cœur des questions développées jusqu'à présent (nationalisme et construction de la nation) et qui va nous occuper par la suite est celui de l'intégration des minorités. Le degré d'intégration des minorités est en effet fortement dépendant de la façon dont est envisagée la nation, de l'importance que l'on accorde aux aspects rassembleurs ou non de cette dernière et des éléments qui sont considérés par les élites comme déterminant l'appartenance au groupe national. A ce stade de notre travail, la notion d'intégration demeure encore vague. L'intégration peut en effet se faire à divers niveaux, politique, social ou économique, notamment.

L'intégration politique est généralement considérée comme le baromètre du degré d'ouverture d'un régime politique et d'une nation par rapport à ses minorités. C'est à l'aune de la participation politique des minorités que se mesure le niveau d'égalité entre citoyens (Lantschner & Kmezić, 2012, p. 223). Or, l'intégration politique peut se faire de diverses manières. On peut considérer, à tort, la représentation dans les parlements nationaux comme un bon indicateur de la participation politique, notamment en raison de sa portée symbolique (Palermo, 2010, p. 439). Or, très souvent, et ce pour des raisons évidentes, l'influence des élus issus des minorités est moindre. D'une part, ils tendent à jouer un rôle de faire-valoir s'ils sont élus sur des listes d'un parti national majoritaire. Par ailleurs, comme bien d'autres

parlementaires classiques, il n'est pas rare que des élus représentant des minorités ne défendent pas nécessairement les intérêts de leurs électeurs (Lantschner & Kmezić, 2012, p. 239). Enfin, s'ils sont élus sur la base de partis ethniques, qui ne sont par ailleurs pas autorisés dans nombre de pays, leur nombre est en général trop limité pour qu'ils puissent jouer d'une influence quelconque. Lantschner et Kmezić (ibid., p. 234) considèrent néanmoins que les partis ethniques demeurent importants car « *the mainstream parties do not manage to integrate minority members and minority issues well enough in their structures and programmes so that there is still a need for ethnic parties* » (ibid., p. 234).

Aussi, on tend à distinguer la représentation politique au sens strict de la participation politique, ou en d'autres termes, la participation formelle à la capacité d'influence effective sur le processus décisionnel. Bien qu'elle ait de nombreuses limites évoquées précédemment, certains mécanismes législatifs permettent de faciliter et de garantir la représentation des minorités dans les corps élus (ibid., p. 255). Dans les pays où les partis ethniques sont autorisés, la première mesure favorable à l'élection de parlementaires appartenant à des minorités consiste à revoir le seuil électoral pour les partis représentant des minorités ; une seconde mesure peut consister à revoir le découpage électoral (*benign gerrymandering*) au profit des minorités, surtout dans les pays fonctionnant selon le système majoritaire (ibid., p. 236). Enfin, l'on peut également introduire un système de sièges réservés aux représentants des minorités. C'est par exemple le cas en Roumanie, où les minorités sont représentées au parlement depuis le début des années 1990, la loi électorale de 1992 assurant un mandat à chaque minorité. Malgré des points positifs, le système est néanmoins critiqué pour favoriser l'ethno-business (Carstocea, 2013), c'est-à-dire un système clientéliste entre le gouvernement et les représentants des minorités, contribuant à une inflation de celles étant officiellement reconnues ; alors que treize minorités étaient reconnues et représentées au parlement national en 1992, elles étaient dix-huit en 2000 (Lantschner & Kmezić, 2012, p. 238). Mais le problème majeur demeure celui de l'incapacité pour les parlementaires issues des minorités de faire entendre leur voix et donc d'être influents sur la seule base de leur présence et sans mesures d'accompagnement. Franceso Palermo a fortement critiqué l'accent trop souvent mis sur la question de la représentation parlementaire : « *within parliaments minorities are by definition in a non-decisive position* » (Palermo, 2010, p. 437). Par ailleurs, les élus, en raison

de leur nombre limité, sont difficilement représentatifs de toutes les tendances et de la diversité que peut contenir un groupe minoritaire (ibid., p. 436).

L'attention de la recherche et des politiques devrait se concentrer sur la participation effective à la vie publique, telle que décrite dans les *Recommandations de Lund sur la Participation Effective des Minorités Nationales à la Vie Publique*, c'est-à-dire leur rôle dans le processus décisionnel. C'est la capacité d'influencer le processus décisionnel qui détermine la place que leur accorde la majorité. En Slovénie par exemple, les parlementaires italiens et hongrois bénéficient d'un droit de veto (Lantschner & Kmezić, 2012, p. 243), lequel n'a toutefois jamais été activé. C'est également le degré d'*accountability* qui détermine le degré de la participation effective. En sensibilisant davantage les élus à la nécessité de rendre des comptes de leur travail parlementaire devant leurs électeurs et ces derniers d'en demander, l'efficacité de la représentation parlementaire n'en sera que renforcée. Aussi le Conseil de l'Europe estime-t-il que c'est la mise sur pied de mécanismes consultatifs impliquant les minorités qui sont les véritables instruments permettant de renforcer la participation effective des minorités. Les mécanismes consultatifs peuvent varier selon le degré d'influence qu'ils accordent aux minorités, allant d'un simple avis consultatif à un droit de veto. Néanmoins, le Conseil consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités précise certains points essentiels, notamment la nécessité pour ces conseils d'avoir un statut légal précis (ibid., p. 245), de définir le rôle et les fonctions de ses membres ou encore de s'assurer que ces conseils soient indépendants des gouvernements. Enfin, il insiste sur le fait que l'obligation de consulter les minorités ne constitue pas un mécanisme suffisant pour assurer la participation effective des ces dernières. Marc Weller distingue quatre types de mécanismes différents :

- A) *Les mécanismes de co-décision, qui permettent aux minorités d'être consultées ou d'avoir un droit de veto ;*
- B) *Les mécanismes consultatifs, organisés par les minorités elles-mêmes autour de membres du gouvernement de haut rang ;*
- C) *Les mécanismes de coordination interministérielle (qui ne sont pas véritablement constituées d'associations représentant des minorités, mais de groupes de travail interministériels travaillant sur les minorités)*

- D) *Les mécanismes d'auto-gouvernance disposant d'un pouvoir de décision* »
(Lantschner & Kmezić, 2012, pp. 245-46)

L'on est en droit de se demander si les mécanismes B et C permettent réellement aux minorités de jouer d'une quelconque influence sur le processus décisionnel. Ce sont en effet surtout les mécanismes de co-décision formels ainsi que les mécanismes d'auto-gouvernance qui permettent aux minorités d'avoir voix au chapitre, et c'est à l'aune de l'instauration de ce type de mécanismes que l'on peut mesurer la place accordée à ces dernières dans le processus politique. L'un des enjeux principaux relatifs à l'impact de ces mécanismes est celui des thématiques sur lesquelles ces derniers sont mis en place, mais également l'influence des représentants qui y sont nommés, ainsi que leur degré de responsabilité. Ainsi, les instruments consultatifs apparaissent comme de la poudre aux yeux si le mécanisme de co-décision n'aboutit pas à des mises en œuvre concrètes dans l'intérêt des minorités. L'étude menée par Lantschner et Kmezić dans divers pays européens démontre que les conseils consultatifs sont surtout influents dans l'attribution des ressources financières aux minorités (ibid., p. 250) mais qu'au niveau de l'influence sur les politiques publiques, le rôle des minorités par ce biais-là demeure limité.

Aussi faut-il peut-être reporter la question de la participation politique vers d'autres domaines de la vie publique, d'une part l'exécutif mais aussi la fonction publique. Francesco Palermo s'étonne que la tradition juridique occidentale « *has usually focused primarily on elections as the main (and often exclusive) legitimizing democratic factor. Consequently, when it comes to the representatives of minorities, the bulk of attention (of both majorities and minorities as well as scholars) has been devoted to the representation in parliament* » (Palermo, 2010, p. 437). La focalisation sur la représentation parlementaire s'est faite au détriment d'autres secteurs dans lesquels la présence de minorités se révélerait néanmoins plus influente et plus judicieuse. Comme le dit Palermo (ibid., p. 437), « *privileging representation in parliaments might often mean reducing the opportunity of obtaining participation in other areas of public life such as the civil service which, in the long run, might turn out to be more effective as they are more pluralist and place participation where it matters* ».

Les Recommandations de Lund elles-mêmes placent la représentation politique en haut des priorités à accomplir, alors que la participation dans la fonction publique n'apparaît qu'à la fin. Cela peut s'expliquer par la symbolique de la légitimité du vote dans les urnes, bien plus

forte sur le plan politique que l'acquisition de postes dans des corps neutres tels que l'administration ou la justice (ibid., p. 439). Palermo observe ainsi qu'il préexiste une hiérarchie pour les mesures visant à renforcer la présence de minorités dans la vie publique : en premier lieu la représentation parlementaire, ensuite seulement la fonction publique. Selon ce dernier, la participation est ainsi mise en avant dans des secteurs où elle a un impact moindre, tandis que les secteurs les plus à même de contribuer à l'intégration des minorités sont négligés. Pour d'autres encore, c'est au final l'autonomie qui garantit aux minorités la meilleure protection de leurs droits.

L'intégration politique et surtout la participation active à la vie publique sont, la plupart des textes internationaux visant à la protection des minorités en attestent, au cœur des efforts que les Etats sont priés de consentir afin de faciliter l'intégration des minorités. Les mesures visant à l'intégration sociale et économique des minorités sont rarement évoquées, certainement parce qu'il est difficile d'établir des standards explicites en termes d'accès au logement, d'accès aux ressources naturelles, à la santé ou encore à l'alimentation (Henrard, 2010, p. 526). Il n'en demeure pas moins que l'intégration politique et l'intégration socio-économique sont liées. Le renforcement du statut économique des minorités a pour corollaire le renforcement de la participation politique de ces derniers. Et réciproquement un faible niveau de participation à la vie publique peut conduire les minorités à être exclues d'un certain nombre de droits et de privilèges qui relèvent de la sphère socio-économique (ibid., p. 528).

L'intégration socio-économique est à vrai dire relativement large et s'étend aux éléments susmentionnés, auxquels on peut ajouter l'accès à l'éducation, la sécurité sociale ou encore les services sociaux en général. L'Etat se doit d'éviter, on s'en doutera, toute forme de discrimination directe mais il doit surtout veiller à réduire les formes de discrimination indirecte, que l'on peut définir comme les mesures apparemment neutres mais qui affectent de manière disproportionnée certains groupes, notamment les minorités. On peut donner comme exemple des exigences trop élevées en matière de maîtrise de la langue officielle pour des postes qui ne le nécessitent pas (ibid., p. 530), un exemple particulièrement approprié au cas de la Géorgie.

L'emploi de personnes appartenant à des minorités dans le secteur public relève aussi bien de l'intégration politique, nous l'avons vu, que de l'intégration socio-économique ; la présence

de minorités « *can help ensure that service delivery is sensitive to the linguistic and cultural needs of a community, while showing a shared ownership of education, health care, social services* » (ibid., p. 531). En effet, la présence de minorités dans la fonction publique a également une valeur symbolique et peut constituer un moteur d'intégration en renforçant le sentiment d'appartenance à l'Etat et un renforcement du sentiment de citoyenneté pour l'ensemble de la communauté minoritaire. On observe l'accent mis par la communauté internationale, en particulier le Conseil de l'Europe, sur la question de l'éducation et l'accès égal à cette dernière, considérée comme un fondement pour une véritable participation à la vie publique. Le comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales reconnaît par exemple que « *the extent to which minority culture is reflected in the curriculum determines genuine access to and benefit from education: adequate recognition should be given to the minority culture, history and values and their specific needs should be catered for. This also has repercussions for appropriate, adapted textbooks* » (ibid., p. 545). En effet, la façon dont est présentée une minorité dans le discours historique national se répercute sur le rapport à la citoyenneté que développera cette dernière.

On s'aperçoit que l'intégration, a priori, et en premier lieu, repose sur un arsenal juridique que doit mettre en place l'Etat. Dans les Etats post-soviétiques cependant, le cadre juridique est fortement entravé par la dimension importante des relations informelles. Cela se répercute sur l'intégration des minorités, de façon positive ou négative.

3.8. Une dimension négligée dans l'étude des minorités: le rôle des relations informelles

Dans l'analyse des relations entre minorités et majorité, un élément est rarement évoqué ; c'est celui des réseaux informels. Historiquement, la science politique a été dominée par une approche centrée sur les institutions formelles, notamment celle du modèle de parti responsable » (*responsible party government*) « *dont la logique est à la base des théories du choix rationnel et des approches historico-comparatives* » (Kitschelt & Wilkinson, 2009, p. 1). Longtemps en effet, l'analyse politique a été conçue comme le résultat d'interactions entre les électeurs et les institutions politiques marquées par des règles du jeu formel, à savoir des électeurs mus par leur conception des biens communs (*common goods*) et effectuant leur choix sur la base de programme électoraux établis par des partis politiques qui en retour cherchent à appliquer des politiques favorables à l'ensemble des électeurs. Or, cette

conception formaliste du politique se heurte dans certains Etats, y compris occidentaux, à une conception clientéliste (*patronage-based, party-voter linkage*) des rapports entre élus et électeurs (ibid. p. 2). Dans un tel système, les hommes politiques ne répondent pas sur leur capacité à redistribuer des biens pour l'ensemble des citoyens. Au contraire, « *clientelist accountability represents a transaction, the direct exchange of a citizen's vote in turn for direct payment or continuing access to employment, goods and services* » (ibid., p. 2). Ce système clientéliste se distingue d'un système de partis classique par plusieurs éléments : d'une part le système clientéliste est exclusif, c'est-à-dire qu'il s'adresse à un nombre particulier de bénéficiaires directs ; les non-participants sont exclus des échanges (ibid., p. 10), ce qui n'est pas le cas dans un système de parti classique fournissant des biens publics : les politiques mises en place par un parti s'appliquent à l'ensemble des citoyens, quel qu'ait été leur vote. D'autre part, le système clientéliste repose sur une structure organisationnelle permettant de contrôler et de mettre en œuvre les échanges. Le clientélisme constitue une des formes que peut revêtir ce que l'on nommera ici l'informalité, mais l'informalité ne se limite pas aux relations clientélistes.

Qu'est-ce donc que des institutions et des structures informelles ? Tous les systèmes politiques se caractérisent par un mélange de structures formelles et informelles, de règles écrites et non écrites, de procédures formelles et de pratiques informelles. L'enjeu réside cependant dans le degré d'influence des unes sur les autres. Par institutions, nous entendons « *les organisations formelles et les règles et procédures formelles qui structurent le comportement et ainsi permettent de privilégier ou de désavantager certains acteurs* » (Steinmo, 1992, p. 2). Levitsky et Helmke définissent les organisations formelles comme « *rules and procedures that are created, communicated and enforced through channels widely accepted as official* » (Helmke & Levitsky, 2004, p. 727). Gerd Meyer quant à lui définit les institutions formelles comme « *based on explicitly defined rules and norms, on rights and duties to enable and to limit social interaction, to achieve certain goals and to structure the distribution of power* » (Meyer, 2008, p. 19). Cette définition regroupe non seulement les institutions étatiques tels que partis politiques ou cours de justice mais également les institutions sociales telles que le mariage, la famille, les associations ou encore le système juridique. Elles s'opposent ainsi aux institutions informelles que Helmke et Levitsky définissent comme « *socially shared rules, usually unwritten that are created,*

communicated and enforced outside officially sanctioned channels » (Helmke & Levitsky, 2004, p. 725); le clientélisme, le néo-patrimonialisme ou des normes claniques et des processus de corruption sont considérés comme des institutions informelles car elles ne relèvent pas de règles écrites, mais de pratiques reposant sur des canaux non officiels. De même, des pratiques favorisant certains groupes ethniques au détriment d'autres, par exemple sur le marché du travail, relèvent elles aussi de pratiques informelles.

Les pratiques informelles ne sont cependant pas à confondre avec les pratiques illégales. Gerd Meyer (Meyer, 2008, p. 22) distingue trois types de pratiques politiques informelles, deux d'entre elles étant légales, la dernière ne l'étant point. Le premier type de pratique, légale, concerne la façon dont les élites politiques forment ou façonnent les institutions par leur style de gouvernance, c'est-à-dire leur façon d'habiter leur fonction politique durant une période donnée et d'exercer les fonctions qui leur sont conférées sur le plan constitutionnel. « *It is equally instructive to analyse institutional conflicts and games, and what is politically allowed ("correct") or sanctioned* » (ibid., p. 22). Le deuxième type de pratiques informelles concerne la façon de mener une politique, de créer des alliances, de trouver des compromis tout en respectant les règles du jeu institutionnel. Enfin, le troisième type, qui nous intéresse le plus, est celui des pratiques non démocratiques, « *mostly illegal and illegitimate, of formally established or informal actors without democratic legitimacy to get unjust, disproportionate or even illegal advantages on behalf of particular interests* » (ibid., p. 22). Ce type de pratiques prévaut aussi bien lorsque le cadre institutionnel est fort que lorsqu'il est faible, mais l'on observe une plus grande fréquence en présence d'un Etat faible (George, 2009b, p. 38).

L'informalité peut ainsi prendre plusieurs formes, qu'il s'agisse de pratiques de corruption, de cooptation, de captation de l'Etat (*state capture*), de pratiques néopatrimonialistes ou de normes claniques, mais aussi, comme nous l'avons évoqué, de pratiques discriminatoires à l'égard de certains groupes qui se démarquent des normes édictées par le droit. Ces pratiques informelles sont souvent, dans l'espace post-soviétique, la conséquence de pratiques du passé dont il a été très difficile de se départir. Comme l'évoque à plusieurs reprises Christoph H. Stefes dans son ouvrage sur les systèmes de corruption en Géorgie et en Arménie, les règles informelles sont beaucoup plus difficiles à modifier que les règles formelles (Stefes, 2006). On se retrouve ainsi dans une logique de *path dependency*. En effet, la période soviétique est

à l'origine des réseaux clientélistes que l'on observe aujourd'hui dans les Etats post-communistes. C'est en particulier le cas pour les élites représentant des minorités ethniques, qui se sont longtemps vues offrir promotions et privilèges en échange de leur loyauté. « *In other ways, however, the informal institution that permeated ethnic politics after the USSR collapsed reflected the preferences of the governing authorities in central states, unwilling to create permanent formal institutions in their weakened states, and the ability of regional actors to exploit those inclinations* (George, 2009b, p. 37).

La question de l'informalité est en effet particulièrement prégnante dans le domaine des relations entre minorités ethniques et majorité. La place qu'occupe une minorité dans le champ politique, économique et social dépend en grande partie des structures d'opportunités politiques qui s'offrent à elle. « *Ces structures d'opportunités politiques regroupent autant les politiques formelles qui affectent la citoyenneté, la langue, l'emploi dans le secteur public que les pratiques informelles interpersonnelles qui privilégient la majorité ethnique sur le marché du travail* » (Commercio, 2010, p. 8). En retour, les institutions déterminent la place occupée par une minorité, ainsi que les « *perceptions des possibilités socio-économiques qui déterminent les choix faits par ladite minorité* » (ibid.). Or, la place qu'occupe une minorité peut varier très sensiblement selon les situations et selon l'intensité des réseaux informels dont elle a hérité, sur la base des règles non écrites qui fixent l'accès par les élites au pouvoir politique et économique. Il est ainsi des cas où une minorité, malgré sa faible représentation numérique, détient les réseaux informels nécessaires lui permettant de bénéficier d'un statut privilégié dans le secteur économique ou politique.

Michele Commercio, dans une étude comparative sur la situation des Russes en Lettonie et au Kirghizstan (Commercio, 2010), décrit remarquablement bien la situation lorsqu'elle écrit que pour résister aux tentatives des nouvelles élites nationales d'exclure les Russes des mannes du pouvoir, ces derniers ont été encouragés à « *take care of their own in an environment of discrimination that greatly restricts the labour market for those outside the titular nation* » (ibid., p. 9). Dans un contexte de pénurie, notamment sur le marché du travail, les réseaux ethniques sont particulièrement importants dans la mesure où ils encouragent l'action collective en fournissant « *confiance, ressources, communication et opportunités* » (ibid., p. 9). Le recours à ces réseaux constitue la réaction d'individus ordinaires à des contraintes structurelles imposées par des politiques nationalisantes et des pratiques visant à réduire leur

capacité à prospérer (ibid.). Plus les réseaux informels interpersonnels qu'a pu développer la minorité russe à l'époque soviétique dans le cadre du parti (Komsomol et parti communiste), de l'économie (directions de kolkhoze) ou des services de renseignements (KGB) sont importants, mieux elle fera face aux enjeux des politiques de nation-building. Ainsi, la qualité des réseaux dont jouit une minorité varie très sensiblement, et cela se répercute sur sa capacité d'intégration.

Les cas étudiés par Commercio méritent d'être observés de plus près car ils présentent des similitudes avec le cas des Arméniens de Géorgie. Exposons, premièrement, le cas des Russes du Kirghizstan. Après l'indépendance, les élites kirghizes ont mis en place des institutions formelles traitant Russes et Kirghizes sur un pied d'égalité. Cela comprend le statut de langue officielle accordé au russe, le kirghize demeurant langue d'Etat, le code de la nationalité ou la langue d'instruction. Ces pratiques accommodantes en matière de respect de la diversité se heurtent néanmoins à des pratiques informelles largement discriminatoires pour les Russes. En effet, les pratiques informelles de recrutement dans le secteur public favorisent très largement les Kirghizes; il en est de même dans le secteur privé, car les Russes n'ont jamais pu établir de réseaux importants à l'époque soviétique. En effet, Moscou a toujours cherché à coopter les élites locales afin de gagner leur loyauté, ce au détriment des Russes en général exclus des postes à responsabilités, aussi bien au niveau politique qu'économique ; cela s'est traduit par une forte propension à l'exil (*exit* dans la terminologie du sociologue Hirschmann) (ibid., pp. 9-11). On s'aperçoit que dans le cas kirghize, les institutions formelles se sont trouvées en concurrence, et en contradiction avec les institutions informelles. Commercio écrit ainsi que « *although formal policies are designed to protect Russian interests, informal nationalization practices and sparse informal networks constrain Russian conduct* » (ibid., p. 11). Selon Commercio, l'élément central qui explique la situation des Russes et leur exode est celui de la faiblesse de leurs réseaux.

Le cas letton relève d'une autre dynamique. Les institutions formelles mises sur pied suite à l'indépendance ont été sans ambiguïtés et ont clairement favorisé la nation titulaire lettonne, en particulier par le biais de lois sur la langue, la citoyenneté et l'accès aux emplois publics. Ecartés du champ politique, les Russes de Lettonie ont su s'orienter vers le secteur privé où ils bénéficiaient de larges réseaux informels de haut rang datant de l'époque soviétique. En effet, le pouvoir central à Moscou s'est toujours gardé de placer des Lettons à la tête des

structures clés de l'économie locale. Ainsi, en 1989, les Slaves dominaient l'ensemble du secteur économique de la Lettonie, hormis l'agriculture ; en 1970, les Russes et non-Lettons représentaient par ailleurs 54% des membres du Parti communiste letton, et encore 46% en 1989 (ibid., pp. 45-46). Les réseaux que les Russes ont pu développer à l'époque soviétique dans le cadre des Komsomol, du parti communiste ou du KGB leur ont permis de prospérer par la suite dans l'économie privée. Cette possibilité de se réaliser en dehors de la sphère politique les a dissuadés d'opter pour l'exil (*exit*) et les a incités à choisir plutôt une stratégie de *voice*. Au Kirghizstan, par opposition, on observe que le soutien à la nation titulaire a été beaucoup plus fort : d'une part en termes démographiques la part de la population kirghize est passée de 40% en 1959 à 52% en 1989 (contre respectivement 30% et 21,5% pour la population russe (ibid., p. 42) mais surtout la place des élites kirghizes dans les postes à responsabilité a crû constamment, en particulier dans les postes politiques, administratifs et dans l'économie (Lubin, 1984, p. 78). Commercio s'inscrit ainsi clairement dans une approche de l'institutionnalisme historique qui souligne l'importance des causes historiques pour expliquer les choix que font les acteurs institutionnels.

Ces exemples montrent que l'interaction entre institutions formelles et informelles peut prendre des formes diverses. Lauth (cité dans Meyer, 2008, p. 28) distingue trois types de relations entre le formel et l'informel. Premièrement une relation complémentaire, dans la mesure où le formel et l'informel se renforceraient l'un l'autre, sans se contredire, et sans que l'informel ne rentre dans le champ de l'illégalité. Deuxièmement, une relation de substitution, où les institutions informelles pallient les règles formelles, soit que ces dernières soient inexistantes, soit qu'elles se révèlent inefficaces. A l'époque soviétique par exemple, les réseaux clientélistes ont occupé le vide laissé entre l'Etat et la société. Enfin, les institutions formelles et informelles peuvent entrer en conflit et se révéler incompatibles. Le premier type de relation est plus perceptible dans une démocratie stable. Une relation de substitution sera quant à elle observable dans des systèmes politiques en transition, par exemple dans le cas d'Etats défaillants, où les Etats ne sont pas en mesure de faire appliquer les règles qu'ils ont édictées. Ces situations de primauté de l'informel tendent à favoriser l'émergence d'un mauvais capital social (*bad social capital*), ne regroupant que ceux qui appartiennent aux bons réseaux. Or, c'est généralement l'autorité formelle qui détermine l'accès aux sources du pouvoir informel.

La société géorgienne est souvent dépeinte comme une société où prévalent les réseaux familiaux (. On y observe un niveau élevé de *bonding social capital* tandis que le niveau de *bridging social capital* est faible. En d'autres termes, le niveau de confiance interpersonnelle est élevé entre pairs, dans les cercles se connaissant, mais faible entre individus n'ayant pas de lien préalable. Cette absence de confiance est souvent considérée comme un frein à la démocratisation car elle réduit la cohésion sociale. Elle tend aussi à produire une société où les échanges entre pairs sont privilégiés ; cela peut sembler propre à chaque société ; le phénomène est néanmoins plus marqué dans des régimes peu démocratiques. Comme l'indique Ronald Suny « *kinship network and the mistrust of outsiders encourages the use of unofficial, informal means of settling conflicts. Patronage networks, so central in Transcaucasia to an individual's power and prestige, were carefully maintained and adapted to an economy of shortage* » (Suny, 1995, p. 115). Or, la prégnance de relations informelles tend à réduire la qualité de la démocratie (Collins, 2009). L'histoire des Arméniens de Géorgie au cours du XX^{ème} siècle est celle d'une population ayant brusquement perdu son statut privilégié au sein de la société géorgienne (cf. infra). Tandis que la communauté arménienne dominait la vie politique et économique géorgienne avant la Révolution de 1917, le régime communiste a institutionnalisé la prédominance des Géorgiens dans l'appareil d'Etat, les rouages de l'économie et l'ensemble des structures sociales. Les Arméniens, dépourvus de tout statut particulier à l'époque soviétique, contrairement aux Abkhazes ou aux Ossètes du Sud, n'ont pas hérité de réseaux influents, à l'instar par exemple des Russes de Lettonie précités, leur permettant de se mobiliser et d'acquérir des postes à responsabilité ou d'user de leviers politiques. Cela est perceptible en particulier à Tbilissi, où on observe une stratification sociale en fonction de l'ethnicité. Composant quelque 10% de la population de Tbilissi, les Arméniens occupent pour beaucoup d'entre eux des emplois déconsidérés par les Géorgiens (cf. infra), alors même qu'ils parlent le géorgien. Comme le résume bien Martina Huber, « *disadvantages for the Armenian population in Tbilisi and Akhalkalaki alike may be more the result of the clan-based system of a society which induces Georgians to distribute jobs and benefits among friends and family rather than on the basis of merit and qualifications* » (Huber, 2004, p.53). C'est là l'hypothèse que nous avançons : les difficultés que connaissent les Arméniens sont dues en partie, mais pas uniquement, à la difficulté à mobiliser des réseaux influents dans une économie de pénurie. Les politiques d'enseignement du géorgien mises en place depuis quelques années se heurtent à une société structurée autour

d'un *bonding capital social* qui privilégie les Géorgiens ethniques déjà en place sur le marché du travail. Ces éléments seront développés ultérieurement. Ils ne sont évidemment pas les seuls éléments constituant un frein à l'intégration des Arméniens de Géorgie ; des éléments tels que le poids de l'héritage soviétique, la conception historique de la nation ou encore le rôle de l'Eglise orthodoxe géorgienne constituent également des freins à un traitement égal des minorités.

4. La Géorgie face à ses minorités

Il est essentiel de placer les enjeux sur l'intégration des minorités dans un contexte historique car ce dernier permet de déconstruire certains discours et certaines pratiques. A cette fin, nous allons évoquer à présent les éléments centraux de l'histoire géorgienne, les débats historiographiques qui en sont l'écho (notamment quant au caractère continu ou séquencé de la Géorgie en tant que construction étatique imaginée), l'émergence de la Géorgie en tant que nation moderne ou encore les discours et perceptions sur les différents groupes ethniques afin de mieux comprendre certaines réalités actuelles sur la question des minorités. Ce recul sur l'histoire de la Géorgie permettra de saisir les obstacles qui peuvent se dresser aujourd'hui sur les questions d'intégration.

4.1. Quelques éléments d'histoire géorgienne

L'histoire de la Géorgie en tant qu'entité politique est marquée par plus de périodes de divisions que de périodes d'unité (qui plus est, courtes en général). La Géorgie a par ailleurs été exposée au cours des siècles à une multitude d'influences culturelles diverses : grecque, byzantine, persane, ottomane, russe et européenne (G. Smith, 1998, p. 291).

Un élément clé, sur lequel nous allons revenir, et qui permettra à la Géorgie de conserver une identité distincte au cours des siècles, est celui de sa conversion au christianisme orthodoxe au IV^{ème} siècle, période à laquelle les Géorgiens ont également adopté un alphabet distinct (Fowkes, 2002, p. 32), dont certains attribuent l'élaboration à Mesrop Mashtots, religieux arménien fondateur de l'alphabet arménien. Cette version est néanmoins contestée par l'historiographie géorgienne. L'adoption du christianisme orthodoxe a été fondamentale en ce qu'elle a permis aux rois de Géorgie de renforcer leur alliance avec l'Empire romain qui venait lui aussi d'adopter le christianisme (Fuchslocher, 2010). Cela permet également aux divers rois de développer un sentiment d'unité face aux forces religieuses externes, qu'elles soient païennes ou musulmanes. Enfin, elle a constitué un facteur d'unité en ce qu'elle a été le réceptacle de la préservation de la langue géorgienne, laquelle a en effet été la langue de culte dès l'adoption du Christianisme par les Géorgiens. Néanmoins, tout au long de la période du IV^{ème} au VIII^{ème} siècle après Jésus-Christ, la région est morcelée en petits fiefs reflétant la division du territoire en clans ou tribus (Suny, 1994, p. 20). Cette incapacité ou ce refus d'unifier les terres sur lesquelles étaient pratiqué le géorgien, et par conséquent de penser l'Etat en tant qu'unité, contredit fortement le discours d'une grande partie des historiens

géorgiens qui inscrivent, dans la pure tradition de l'historiographie soviétique, l'histoire de la nation et de l'Etat dans un processus de continuité, sans rupture aucune. De même, cette absence d'unité est également l'illustration de l'absence d'une conscience nationale avant le processus de modernisation au XIX^{ème} siècle, tel que l'ont théorisé les historiens constructivistes, ce qui devrait irrémédiablement tendre à remettre en question certains discours historiographiques en vogue chez les historiens géorgiens sur l'origine des nations.

Au-delà du morcellement en petites unités, la région qui recouvre aujourd'hui le territoire géorgien a surtout été divisée en deux larges entités séparées par une frontière naturelle à savoir l'Ouest de la Géorgie, composée de la Colchis et de ses Etats successeurs (notamment le royaume d'Abkhazie) et l'Est, regroupant notamment le royaume de Kartlie (Ibérie). Ce n'est qu'au XI^{ème} siècle, en 1008, que les royaumes de l'Est et de l'Ouest ont été unifiés pour la première fois, sous Bagrat III, en un seul royaume. C'est aussi à cette époque qu'a été utilisé pour la première fois le terme de *Sakartvelo* (Géorgie en langue géorgienne), la terre des Kartvéliens. Cyril Toumanoff, le grand historien de la Géorgie, le souligne : « *it is only after that moment that one may speak properly of Georgia as a political and ecclesiastic unit* » (cité dans Suny, 1994, p. 33). Néanmoins ledit royaume unifié ne couvrait pas l'ensemble du territoire géorgien actuel, la Kakhétie n'étant pas intégrée (ibid.). Puissance régionale pour un temps limité (Cornell, 2002, p. 133), la Géorgie de Bagrati IV (1027-1072) faiblit progressivement, notamment en raison des incursions périodiques des Seldjoukides (Suny, 1994, p. 33).

Le règne de David II (1089-1125), puis celui de la reine Tamar quelques décennies plus tard (1184-1213) sont considérés dans l'historiographie géorgienne comme ceux de l'âge d'or de l'Etat géorgien. Renommé David le Bâisseur (David Agmachenebeli en géorgien), David II sut réunifier la Géorgie, remportant notamment des batailles sur les Turcs, refusant de se soumettre aux Seldjoukides et encourageant son peuple à quitter les montagnes où il s'était réfugié et à regagner leurs villages (ibid., p. 35). Il s'évertua également à centraliser le pouvoir et à instaurer une monarchie hiérarchisée, établissant notamment une autorité royale sur l'Eglise. David accompagna ses réformes par une politique de répression et de terreur contre ses ennemis intérieurs (ibid., p. 35). C'est également lui qui reconquit Tbilissi en 1121, après quatre cents ans de domination musulmane (ibid., p. 36).

Les successeurs de David le Bâtitteur n'eurent pas les mêmes qualités de chef et durent céder des terres conquises par leur prestigieux ancêtre. On retrouve néanmoins ces qualités de femme d'Etat chez la reine Tamar (1184-1213) qui consacra la domination territoriale de la Géorgie mais sanctifia également une culture chrétienne et une civilisation géorgienne, ainsi qu'une littérature distincte, que symbolise le poète épique Shota Rustaveli et son poème *Le Chevalier à la peau de panthère* (Rayfield, 2012, p. 117). Cette période de l'âge d'or sera néanmoins mise à mal par les invasions mongoles qui ravagent la région en 1220, 1222 et 1236 (Fowkes, 2002, p. 33), mettant fin à la brève période d'unité du royaume kartvélien. Le monarque géorgien se soumet aux Mongols en 1243, et la Géorgie se retrouve fragmentée à nouveau en divers royaumes disparates; elle ne retrouvera son unité qu'avec l'annexion russe en 1801 (Cornell, 2002, p. 132). La domination mongole dure plus d'un siècle, repoussée en 1327 par Giorgi V, dit le Brillant. Les troupes mongoles réapparaissent néanmoins en 1386, ravageant la région lors de huit invasions successives saccageant notamment Tbilissi (Rayfield, 2012, p. 147). De nouvelles tentatives d'unification des divers royaumes de Géorgie furent entreprises, en particulier par Alexandre I^{er} (1412-42) (Fowkes, 2002, p. 33) mais elles se heurtèrent à la division de fait entre l'Est et l'Ouest des terres géorgiennes. A la fin du XV^{ème} siècle, la Géorgie était divisée en trois royaumes (Kakhétie, Kartlie et Imérétie).

Les différents royaumes et principautés géorgiens qui se sont affrontés et unis tout au long de la période médiévale ont aussi été des lieux de brassages ethniques, linguistiques, tribaux et claniques. Le facteur ethnique tel qu'il est perçu aujourd'hui ne jouait pas de rôle, l'identification consciente à un groupe sur une base large autour d'une langue, d'un territoire ou d'une histoire communs étant anachronique pour l'époque ; néanmoins on voit déjà apparaître dès le XI^{ème} siècle des nobles arméniens (Suny, 1994, p. 34), fuyant notamment la menace des Seldjoukides et se réfugiant sur les terres de Géorgie. On observe, dès cette période, une stratification sociale par le groupe, la tribu ou une forme de proto-ethnicité. Les Arméniens rejoignent ainsi les nobles familles géorgiennes et deviennent marchands ou commerçants, ou se mettent au service des royaumes sur lesquels ils résident (ibid., p. 34).

Les Arméniens resteront, nous le verrons, extrêmement influents jusqu'au début du XX^{ème} siècle (cf. infra), suscitant la méfiance et le rejet de la population géorgienne, majoritairement paysanne et peu encline à accepter la domination urbaine des Arméniens. Il semblerait que les Arméniens aient toujours exercé un mélange de fascination et de méfiance auprès des

Géorgiens. Ils furent en tous les cas bien introduits dans la haute société géorgienne, cette dernière utilisant notamment la langue arménienne comme langue de correspondance avec les monarques étrangers (Cyril Toumanoff cité dans Suny, 1994, p. 34). David le Bâtitteur a par ailleurs recouru à des non-Géorgiens pour renforcer son armée ; il invita en particulier des Arméniens à s'établir autour de la forteresse de Gori.

Le petit empire géorgien du temps de la splendeur de David le Bâtitteur était donc multiethnique : il regroupait des Géorgiens, des Arméniens, mais aussi des peuplades musulmanes et des Abkhazes, culturellement et linguistiquement différents eux aussi des Géorgiens. Le royaume s'étendait de la Mer Noire aux montagnes du Caucase jusqu'à la Caspienne et la grande Arménie (Suny, 1994, p. 37). Les royaumes géorgiens ont longtemps été en concurrence avec le royaume d'Abkhazie, donnant lieu aujourd'hui à des débats historiographiques, souvent fortement orientés et idéologisés et une concurrence mémorielle peu rigoureuse sur le plan scientifique. Il s'avère en tous les cas qu'un royaume abkhaze a existé jusqu'en 978, lorsque Bagrat III prend la couronne du royaume d'Abkhazie. En 1008, le royaume d'Abkhazie est incorporé dans le royaume de Géorgie ; le royaume émergera à nouveau pour une courte période au XV^{ème} siècle (Fowkes, 2002, p. 34).

De la fin du XV^{ème} siècle à l'annexion par la Russie tsariste, le territoire géorgien est tiraillé entre deux puissances régionales qui ont particulièrement marqué la région de leur empreinte jusqu'en 1801 : l'Empire ottoman et l'Empire perse. La division historique entre l'Est et l'Ouest de la Géorgie refait surface, l'Ouest tombant sous l'influence des Ottomans tandis que l'Est se retrouve sous domination persane. Cette période fut l'objet de conversions à l'Islam, notamment par une partie des Abkhazes et des Adjares (cf. infra), mais sur le reste des terres kartvéliennes, l'allégeance aux Perses et aux Ottomans fut davantage la conséquence de stratégies d'alliance au plus offrant. « *Ethnicity or religion were not dominant elements in the politics of the time* » (Cornell, 2002, p. 132).

Les tensions entre l'Empire ottoman et la Perse s'étendirent jusque sur les terres géorgiennes. En 1578 en effet, les Ottomans arrachèrent le Sud des royaumes de Géorgie aux Perses, avant que ces derniers ne reprennent ces terres par les armes en 1603, impliquant largement les rois géorgiens dans leurs luttes. Ainsi, pendant plus de deux siècles, les terres de Géorgie furent sous l'emprise de puissances musulmanes, dont les rois essayèrent de se défaire à plusieurs reprises, mais sans succès. C'est dans ce contexte qu'apparaît un troisième acteur régional, la

Russie. Les premiers contacts s'établissent en 1558 déjà (Suny, 1994, p. 49) ; certains princes géorgiens, pris entre le feu des deux forces musulmanes, prêtent allégeance aux princes russes sans toutefois que les troupes russes ne tiennent leurs promesses de protection. Le début du XVII^{ème} siècle est une période de luttes sanglantes et de déportations, conséquence de la volonté du Shah d'Iran de conserver son emprise sur l'Est de la Géorgie. Suite à une révolte locale en 1615 par exemple, le Shah contre-attaque en tuant entre 60'000 et 70'000 civils et en déportant 100'000 paysans de Kakhétie vers l'Iran, réduisant la population locale de deux tiers (Suny, 1994, p. 50). Ces années de désolation nuisirent grandement au développement et à la prospérité de la région, qui ne s'en remit jamais vraiment, portant un grand coup à l'économie et au développement urbain notamment (Cornell, 2002, p. 132). Suite aux déportations et à la mise en esclavage de nombreux Géorgiens par les Perses, plusieurs villes, notamment les villes portuaires de la Mer Noire, se vidèrent, ne laissant dans une ville comme Koutaïssi en proie à une forte islamisation que 2'000 habitants (Suny, 1994, p. 53).

Ainsi la Géorgie était au début du XVII^{ème} siècle proche de la disparition. « *The feuding of princes and kings prevented any effective resistance to Turkish encroachments in the west or to Iranian impositions in the east. Western Georgian princes pledged loyalty to the Ottomans, and in Kartli the Bagrati princes ruled at the discretion of the Safavid (shah)* » (ibid., p. 53). Mais les premiers signes d'un renouveau géorgien furent perceptibles dans le deuxième tiers du XVII^{ème} siècle, lorsque Rustam fut autorisé par le Shah Safi, en retour de services rendus, à diriger la Kartlie à partir de 1648 (puis la Kakhétie à partir de 1656) en tant que roi, restaurant un climat de paix et de prospérité relative (ibid., p. 53). Il sut étendre l'autonomie de la Géorgie, veilla à stimuler le commerce notamment en revitalisant la vie urbaine.

La soumission de l'Est de la Géorgie aux Perses ne fut cependant pas remise en cause. Nombreux furent les Géorgiens qui servirent dans l'administration iranienne, faisant parfois de brillantes carrières militaires. D'autres toutefois firent le choix de la résistance aux Iraniens, dont l'Empire était déclinant. Ce fut notamment le choix de Vakhtang VI, qui ne se convertit à l'Islam qu'à contrecœur en 1716 et demanda l'aide de la Russie en 1722. Les troupes russes n'atteignirent jamais la Géorgie, et exposèrent les Géorgiens aux troupes ottomanes qui reprirent le contrôle d'une partie du Caucase de 1723 à 1735 (ibid., p. 54). L'Est de la Géorgie, mais aussi les territoires de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan actuels, restèrent sous domination iranienne, bien qu'administrés par des rois géorgiens. Les Iraniens,

sous les ordres du shah Nadir et aidés de leurs vassaux géorgiens, regagnèrent la Kakhétie et la Kartlie (1736-47). En récompense, Tamuraz devint roi de Kartlie (1744-1762) et Irakli roi de Kakhétie (1744-62). L'assassinat du shah Nadir en 1747 donna l'occasion à ces derniers de régner de façon indépendante. Leurs ambitions d'expansion furent néanmoins contrées à la fois par les rivalités que leur opposaient d'autres rois géorgiens exilés, les khans musulmans de l'Est de la Transcaucasie et les montagnards du Nord-Caucase (ibid., p. 55). La fusion des deux royaumes, sous le nom de Kartlie-Kakhétie en 1762 et sous le règne d'Irakli, permit néanmoins à ce dernier d'asseoir sa domination, certes fragile, sur un petit empire multiethnique « *s'étendant du Nakhichevan au pied du Daghestan et des plaines du Chirvan [Azerbaïdjan actuel] aux montagnes de Likhi* », comme le décrit bien William Allen (Suny, 1994, p. 56) :

Irakli, with his Georgian nobles, his Armenian diplomats and agents, and his Cherkess, Ossetian and Kalmuk mercenaries, held together for over half a century a strange kingdom of his own creation, which, founded on the nucleus of the derelict appanage of the Mukhranian Bagratids, had become in fact a Caucasian state. (...) Not more than half the people living under the authority of the king in Tiflis were Georgian. In the capital and at Gori, Ali and Surami, a large part of the inhabitants were Armenian. The valleys of the Ksani and the Liakhvi were occupied by an Ossetian peasantry owing allegiance to a Georgian feudality. To the south-east of Tiflis in the valleys of the Borchalo and the Akstafa the nomad pastoral tribes were Tatar, and the people of Ganja, Erivan and Nakhichevan were Tatar and Armenian.

Nous observons là encore l'importante présence des Arméniens, en particulier en milieu urbain. Réformateur, Irakli chercha à attirer des Arméniens pour remplacer les populations tombées sous les raids des montagnards du Daghestan (ibid., p. 56).

La relative puissance d'Irakli ne l'empêcha pas, ou peut-être précisément l'encouragea, à renforcer ses relations avec la Russie afin d'assurer la survie de son royaume. Il tenta d'obtenir la protection des Russes en cas d'attaque des Ottomans, mais Catherine II était davantage intéressée par les perspectives de paix avec ces derniers. Bien que divisant les élites géorgiennes, cette recherche de protection eut les faveurs d'une majeure partie d'entre elles. Le roi Salomon d'Imérétie, plus directement exposé aux attaques ottomanes, encouragea

Irakli à s'allier à lui pour obtenir le soutien des Russes. Ce n'est qu'en 1783 à Giorgievsk qu'Irakli signa un traité avec ces derniers accordant au royaume de Kartlie-Kakhétie un protectorat russe reposant notamment sur le stationnement de troupes. La protection n'était toutefois qu'apparente car lorsque la guerre russe-ottomane éclata en 1787, les troupes russes se retirèrent, alors même que le traité prévoyait l'obligation de défendre le royaume par les armes. Les Russes préférèrent concentrer leurs troupes dans les Balkans, laissant les Géorgiens à la merci des troupes étrangères. En 1795, les Perses envahirent la Transcaucasie et mirent Tbilissi à sac (Rayfield, 2012, p. 252), forçant Irakli à fuir en Kakhétie (Suny, 1994, p. 59). Malgré la fiabilité tout relative de cette alliance, les Géorgiens n'eurent pas d'autre choix que de continuer à renforcer leur protection par la Russie afin d'éviter les assauts de leurs autres menaçants voisins turcs et perses. Le dernier roi de Géorgie, Giorgi XII (1798-1800) tenta désespérément d'obtenir l'incorporation du royaume de Kartlie-Kakhétie dans l'empire russe. Le 18 décembre 1800, le tsar Paul (1796-1801) annonça l'annexion du royaume de Kartlie-Kakhétie à l'Empire. Son fils Alexandre 1^{er} (1801-1825) prononça unilatéralement l'abolition du royaume en 1801. Le prince Garsevan Tchavtchavadzé déclara ainsi que les Russes leur avaient fait subir là la pire humiliation qu'un pays n'ait jamais subie (ibid., p. 59).

Les premières années de la présence russe en Géorgie permirent d'unifier les différents royaumes de Géorgie sous la bannière tsariste, apportant paradoxalement une certaine stabilité. La Russie conquiert ainsi la Mingrélie (*Samegrelo*) en 1803, puis l'Imérétie en 1804 de même que les villes de Poti et d'Akhalsikhe (perdue à nouveau quelques années plus tard), ainsi que les régions de Samtskhe, de Meskheti et de Javakheti (Cornell, 2002, p. 133). La Gourie entre également dans le giron russe en 1811. Quant au royaume d'Abkhazie, il se soumet aux Russes en 1810 en tant que province autonome, statut que la région conservera jusqu'en 1864. La perte du statut d'autonomie et l'incorporation totale de l'Abkhazie dans l'Empire se traduit par d'importants changements démographiques puisqu'une grande partie des Abkhazes de confession musulmane sont forcés à fuir vers la Turquie. Cela transforme radicalement la composition religieuse de la région, ce d'autant plus que de nombreux Abkhazes se convertissent au christianisme, craignant la répression des Russes en cas de maintien d'une identité musulmane. La fuite des Abkhazes musulmans en 1864 coïncide avec l'expulsion des Circassiens du Nord-Caucase, qui s'est traduite par l'extermination d'une

grande partie d'entre eux. L'Adjarie quant à elle fut cédée aux Russes par les Ottomans en 1878.

Qu'elles intègrent l'Empire en tant que régions autonomes ou qu'elles soient directement sous commandement russe, les différentes régions de Géorgie voulaient surtout se débarrasser du joug ottoman et perse. En abolissant la monarchie, le tsar Paul 1^{er} accorda à ces terres nouvellement conquises le statut de province géorgienne (Suny, 1994, p. 66), la divisant en deux territoires (la Kartlie et la Kakhétie) sous la direction d'un gouverneur général. Mais rapidement le nouveau tsar Alexandre 1^{er} modifie la structure administrative et divise le territoire en cinq districts, au sein desquels un rôle important est accordé à la noblesse locale.

Les relations entre la noblesse géorgienne et les Russes furent complexes tout au long de la période tsariste. En effet, la présence des Russes eut pour conséquence d'importantes transformations sociales au sein de la société géorgienne. Elle se traduisit à la fois par la nécessité d'incorporer les élites locales, notamment par un système de cooptation, et à les accommoder ainsi à la présence russe. Cela résulta dans l'intégration d'une grande partie des nobles dans l'administration de la province, l'objectif étant de former des hauts fonctionnaires locaux loyaux à la présence russe ; certains d'entre eux firent de brillantes carrières. D'autres au contraire se lancèrent dans une résistance désespérée. Il fut toutefois clair qu'en contrepartie les Russes étaient souverains et que toute velléité des Géorgiens de marquer des signes d'indépendance dans la gestion des affaires locales serait réprimée, ce qui divisa fortement la noblesse locale. Les Russes quant à eux furent constamment tiraillés entre d'une part leur volonté de calquer le mode d'administration du territoire et de gestion de ce nouveau territoire sur leur propre modèle, et d'autre part d'accommoder leur présence aux coutumes locales. Cela se traduisit par plusieurs soulèvements face à l'introduction de nouvelles règles modifiant radicalement la structure organisationnelle de la société, mais les Russes surent également se montrer pragmatiques et revenir sur certaines de leurs décisions (Suny, 1994, p. 73); ainsi les Russes maintinrent les privilèges des différentes classes sociales (monarchie, noblesse, clergé) afin d'éviter des mouvements de protestation trop importants. Certains gouverneurs furent plus à l'écoute des sensibilités locales (par exemple Alexis Ermolov 1816-27 et Mikhaïl Vorontsov 1845-54) tandis que d'autres (notamment Ivan Paskevitch) montrèrent une insensibilité crasse et un désintérêt total (ibid., p. 72).

L'insécurité que ressentit une partie des nobles géorgiens face à certaines contradictions des politiques russes, couplée à l'irritation que suscitait la seule présence d'une administration impérialiste contrecarrant les ambitions de certains suscita chez d'aucuns la volonté de mener une insurrection contre cette présence étrangère. Ainsi un groupe de conspirateurs, inspiré par les Décembristes, dont certains furent exilés dans le Caucase et qu'ils purent donc côtoyer, mit au point un plan visant à assassiner ou arrêter un nombre massif d'officiers et de hauts fonctionnaires russes. Cependant, dix jours avant la date prévue de l'insurrection, les conspirateurs furent trahis par l'un des leurs (Suny, 1994, p. 71) ; 145 personnes liées au complot furent arrêtées et dix-huit d'entre elles jugées. Cela montre néanmoins les résistances multiples auxquelles durent faire face les Russes.

Le rejet de la présence russe par certains fit aussi suite à la décision des Russes de toucher à l'un des fondements de l'identité géorgienne, à savoir l'Eglise orthodoxe autocéphale de Géorgie. Craignant le rôle potentiel de l'Eglise en tant que foyer de résistance nationale, les Russes abolirent le caractère autocéphale de l'Eglise géorgienne, mettant fin à huit cent ans d'existence autonome (Fuchslocher, 2010). Ce fut là un affront à la société traditionnelle géorgienne aussi fort que l'abolition de la monarchie ou le remplacement de la noblesse par des officiers russes (Suny, 1994, p. 85).

4.2. Les Arméniens dans la société géorgienne – une perspective historique

La présence russe a également profondément modifié le rôle social et la position des Arméniens dans la société géorgienne (Suny, 1994, p. 53). Connus pour être des marchands prospères sur les terres géorgiennes depuis le Moyen-Age lorsqu'ils durent fuir les royaumes d'Arménie sous la menace des Byzantins et des Seldjoukides, puis qu'ils furent invités par David le Bâilleur à peupler certaines terres désertées, les Arméniens gagnèrent en assurance grâce à la sécurité que garantissaient les Russes dans la région, et ils purent ainsi se détourner des marchés orientaux pour réorienter leurs affaires vers la Russie et l'Europe, et sécuriser leur place dominante dans la société géorgienne. La société géorgienne, au moment de l'arrivée des Russes, était très hiérarchisée et structurée ethniquement. La noblesse géorgienne ne représentait pas plus de 5% de la population totale (ibid., p. 65), le reste de la population géorgienne était quasiment uniquement composée de paysans, si l'on fait exception du clergé. Les villes étaient quant à elles largement dominées économiquement et politiquement par la bourgeoisie arménienne, avec qui seuls rivalisaient les marchands russes.

On estime qu'au moment de l'annexion russe de 1801, les trois quarts des habitants de Tbilissi étaient Arméniens. « *In Georgia, from at least the sixteenth century and probably earlier, commercial capital was largely in the hands of the Armenian merchants of Tiflis and Gori (...)* » (ibid., p. 88-89).

Cette prospérité des Arméniens suscita une hostilité tenace des Géorgiens à l'égard à leur égard, une hostilité qui, sans que l'on tombe dans une approche culturaliste basée sur le poids des haines ancestrales comme facteur explicatif des antagonismes contemporains, perdure néanmoins aujourd'hui sous forme de stéréotypes. Le voyageur français Jean Chardin le relève déjà lors d'un voyage en 1673 (ibid., p. 65):

The Armenians are so numerous (in the towns) that they exceed the Georgians. They are also more wealthy, and for the most part supply all the small offices and mean employments. But the Georgians are stouter, more haughty, more vain, and more pompous. Which difference between their inclinations, their manners and their belief, has caused a very great enmity between them. They mutually hate one another, and never marry into one another's families. Particularly the Georgians condemn the Armenians with a more than ordinary scorn; and look upon 'em much about the same rate as we do the Jews in Europe.

Les Arméniens arrivés au Moyen-Âge étaient assimilés au mode de vie géorgien, bien qu'ils maintinssent leur religion et leur langue, mais ce sont les Arméniens arrivés aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles du sud et de l'est qui suscitèrent la colère et l'hostilité de la noblesse géorgienne en particulier parce qu'ils surent rapidement saisir les opportunités commerciales qui se présentaient dans les villes géorgiennes (ibid., p. 65). Fondamentalement les Arméniens contrôlaient l'ensemble des réseaux commerciaux (G. S. Jones, 1996, p. 446) ; il est notable de constater que les Géorgiens n'atteignirent la majorité absolue des habitants de Tbilissi que dans les années 1960 (Sunny, 1996, p. 388). En 1801, les Géorgiens constituaient 21,5% de la population de Tbilissi contre 74,3% pour les Arméniens. En 1864, la répartition ethnique était la suivante : 25% de Géorgiens, 47% d'Arméniens et 20,7% de Russes. Au tournant du siècle (1897), les Arméniens représentaient encore (ou plus que) 36.4% de la ville, contre 29,5 % de Géorgiens et 28,1% de Russes. La géorgianisation de la capitale débuta ainsi au moment de la montée des mouvements socialistes, comme l'écrit Stephen

Jones (ibid., pp. 446-7), « *Georgian socialists attacks on the bourgeoisie and imperialism were a rallying call for the liberation of Georgians not only from the Russian tsar but also from Armenian exploitation* ».

La domination arménienne ne fut pas seulement économique, mais aussi politique. La présence russe marque le déclin de la noblesse géorgienne, confrontée comme en Russie par ailleurs, à la réalité du capitalisme moderne. Beaucoup vendirent leurs terres à de riches marchands pour s'engager dans des carrières administratives en ville. Ce fut ainsi surtout la classe moyenne arménienne qui prospéra. La migration des Géorgiens vers les villes se ressentit au niveau démographique; il se crée une classe ouvrière géorgienne qui sera déterminante au tournant du siècle. Il n'empêche qu'alors ce sont encore les Arméniens qui contrôlent l'appareil politique. Comme l'indique Suny (Suny, 1994, p. 116), « *what distinguished these Georgians most completely from the Russians and the Armenians in Tiflis was their almost isolation from positions of political and economic power* ». En 1897, au tournant du siècle, alors même que le mouvement de libération nationale était lancé depuis quelques années déjà, les marchands les plus importants restaient les Arméniens. Sur les 9'725 marchands de la ville, 48,6% étaient Arméniens, contre 26,9% Géorgiens et 6% Russes. Ils contrôlaient 44% des plus grosses industries, contre seulement 10% pour les Géorgiens (ibid., p. 118). Les plus riches familles de la ville étaient toutes arméniennes. Un observateur russe l'a bien exprimé de la manière suivante (ibid., p. 118)

Trade in the Caucasus is entirely in the hands of clever and calculating Armenians. Armenians are higher than Georgians in intelligence and in love for work, and for that reason there is nothing surprising in the fact that Georgian properties are rapidly falling into Armenian hands. Georgians are dependent on them just as the Poles are on the Jews and similarly feel towards them the same contempt and hatred (if not more than the Poles feel towards the Jews). The commercial Armenians reveal much cleverness, wiliness, are always ready with flattery ; their thirst for profit leads them to cheating and swindling.

Ce fut là l'un des nombreux points de friction entre Arméniens et Géorgiens. Le mouvement de libération nationale initié dans le dernier tiers du XIX^{ème} siècle est autant un mouvement de libération contre la présence russe que contre la domination économique des Arméniens.

Comme le fait encore observer un voyageur italien au début du siècle en 1905 (cité dans G. S. Jones, 1996, p. 446) « *Armenians control all the commercial activity of the town. One has only to walk down the main streets to see that the names over all the major shops and of the most important firms are Armenians. (...) The Georgians, on the other hand, have lost much of their wealth. Tiflis has become one the most important centres of Armenian nationalism* ». Le système électoral en vigueur fit que les Arméniens dominaient les structures gouvernementales locales (ibid., p. 446). La rivalité était telle que selon les mots d'un observateur de l'époque, on pouvait parler de « *two societies, two intelligentsias, living in parallel but without any contact with one another, not knowing one another and not interested in mutual acquaintance* » (ibid., p. 447).

4.3. Les pères de la nation moderne et leur rapport aux Arméniens

Au milieu du XIX^{ème} siècle, seuls 10% des Géorgiens vivaient en milieu urbain, contre 20% des Arméniens dans l'ensemble du Caucase (Cornell, 2002, p. 135). Les nobles géorgiens étaient ainsi en compétition avec les Arméniens à mesure qu'ils s'exposèrent au système capitaliste moderne dont bien des Arméniens tiraient avantage, alors que la noblesse peinait à faire face à des enjeux de l'économie moderne. C'est au sein de cette noblesse, ne représentant que 5% de la population géorgienne, coupée du peuple, que se forgea la première intelligentsia préoccupée par la question nationale. Autour des poètes Alexandre Tchavtchavadzé, Nikolaz Baratashvili et Grigol Orbeliani, un petit cercle d'aristocrates commencèrent à rédiger des ouvrages sur l'histoire de la Géorgie, en particulier la période de l'Age d'or du XI^{ème} au XIII^{ème} siècles. C'est parmi la noblesse seulement que persistait alors un esprit de conscience nationale, ce qui n'est pas un phénomène propre à la Géorgie, mais qui est commun à toutes les nations pré-modernes. La conscience nationale, nous l'avons évoqué, est un phénomène lié à la modernité, à l'industrialisation, au développement des moyens de communication ou encore à la mise sur pied d'un système d'éducation unifié sur un territoire donné.

Jusqu'alors en Géorgie le sentiment identitaire était au mieux lié à un clan, une région ou une religion. Paradoxalement, c'est l'annexion russe de 1801 qui contribue à l'émergence d'un sentiment national, d'abord parmi la noblesse, puis parmi le peuple. D'abord parce que ce sont les troupes russes qui unifient les différents royaumes géorgiens (certes sous la bannière impériale), puis parce qu'ils modernisent l'économie, développent les moyens de

communication, faisant ainsi prendre conscience aux Géorgiens de l'ensemble de leurs particularités et de leurs points communs, et enfin parce que cela confronte les Géorgiens plus fortement encore qu'avant à d'autres nations. Or, le sentiment identitaire se forge au contact d'autres groupes incarnant l'altérité.

Le premier cercle d'agitateurs du mouvement national, inspiré par le romantisme, incarne en quelque sorte la première étape des mouvements de libération nationale tels qu'exposés dans le modèle de Miroslav Hroch (Hroch, 2000), à savoir celle dite d'intérêt académique dans laquelle « *des intellectuels isolés commencent à étudier de manière approfondie le passé, la culture et la langue de leur communauté nationale* » (Roger, 2001, p. 52). Ce premier groupe d'intellectuels fut confronté quelques années plus tard à une deuxième génération cherchant à vivifier le sentiment d'appartenance nationale, emmenés notamment par Ilia Tchavtchavadzé, considéré comme le père de la nation géorgienne moderne. Ce petit groupe d'intellectuels, d'origine aristocratique eux aussi, se distingue du premier cercle par leur sociabilisation. Formés en Russie, ils étaient également sensibilisés aux mouvements de libération nationale européens suite aux printemps des peuples de 1848. Leur éducation, qui les distingue du premier groupe, est à l'origine du nom qui leur est donné, à savoir *tergdaleulebi*, littéralement ceux qui ont bu l'eau du fleuve Terek, le fleuve séparant la Géorgie de la Russie (Fuchslocher, 2010, p. 129-131). Arrêtés et expulsés de Saint-Pétersbourg pour leurs idées politiques, ils retournèrent en Géorgie et mirent au centre de leur action politique la question de la défense de la langue géorgienne. Ils incarnent ainsi parfaitement la phase B de la théorie de Hroch, celle dite de l'agitation nationale « *qui marque le processus de fermentation de l'agitation nationale (...) et préside à la naissance et à la structuration des mouvements nationalistes* » (Roger, 2001, p. 52). Elle n'est pas encore un mouvement de masse mais étend son action à des domaines tels que la défense de la langue, la question de l'instruction en langue nationale et plus généralement l'émancipation du peuple en tant que groupe socialement donné.

La langue géorgienne jouissait ainsi d'un statut clairement inférieur par rapport au russe ; le géorgien n'étant que partiellement enseigné, tandis que le russe constituait la langue administrative. En 1861, Tchavtchavadzé lance une première salve contre l'archaïsme de la langue écrite géorgienne telle qu'utilisée par les élites géorgiennes (S. F. Jones, 2005, p. 36) et propose de rapprocher la langue écrite de celle parlée par le peuple. Cette volonté de

rapprocher la langue écrite du peuple n'est pas sans lien avec les nouveaux mouvements socialistes qui commencent à émerger à cette époque dans la Russie tsariste (lire à ce propos certains chapitres de Figes, 2007). Ils incarnent les valeurs de progrès véhiculées par les premiers socialistes. Ilia Tchavtchavadzé et ses acolytes, au rang desquels on peut citer Akaki Tsereteli ou Niko Nikoladze, se lancèrent dans une campagne de promotion de la langue géorgienne vernaculaire, notamment à travers leurs écrits dans des revues et journaux fondés par eux, par exemple *Skaratvelos moambe* et *Iveria* (S. F. Jones, 2005, p. 37). Somme toute, la réforme que voulut instaurer Tchavtchavadzé n'était pas révolutionnaire, il voulait surtout procéder à une réforme stylistique et orthographique (Suny, 1994, p. 129), mais il s'opposait au refus des conservateurs, pour qui il était insensé de réduire la langue littéraire à sa version parlée.

Tchavtchavadzé se donne pour mission de promouvoir les écoles et la culture géorgiennes, dans une lutte que l'on peut qualifier d'anticolonialiste autant que nationaliste. C'est aussi une époque à laquelle l'intelligentsia géorgienne est largement imprégnée des idées progressistes et libérales occidentales, mais également socialistes, ce qui conduira à la division, au milieu des années 1870, en trois courants majeurs : un courant national-romantique, un courant réformiste libéral et un courant émergent révolutionnaire d'obédience marxiste (Cornell, 2002, p. 135). Tchavtchavadzé s'inscrit dans le premier courant et son rôle dans l'histoire moderne géorgienne est central, notamment en raison de la formule qu'il utilisera pour caractériser la nation géorgienne dans un écrit de 1860 : « *From our ancestors, we inherited the three sacred treasures : Fatherland, Language and Faith. If we do not even take good care of them, what kind of men are we, what will we be able to say to our heirs?* » (Ghia Nodia, 2009, p. 88). L'association de ces trois éléments (territoire, langue, foi) à la définition de la nation géorgienne moderne induit une conception exclusive de l'appartenance à cette dernière reposant sur des éléments innés et qui ont fait le lit des nationalistes géorgiens de la fin de l'ère soviétique prônant sous forme de slogan le retour de la Géorgie aux (vrais) Géorgiens. Cette conception de la nation telle qu'avancée par Tchavtchavadzé a en effet été interprétée à la fin de l'ère soviétique comme excluant les minorités nationales de la nation géorgienne ; être géorgien, c'est parler le géorgien et être de confession orthodoxe ; cela excluait par définition les Abkhazes, les Ossètes, les Arméniens et les Azéris de la nation. Même le cas des Adjares, de langue géorgienne mais musulmans de confession, était douteux.

Cette interprétation de la triade de Tchavtchavadzé n'est pas partagée par tous. Ghia Nodia par exemple estime que les trois éléments avancés par Tchavtchavadzé n'ont pas le même poids. Bien que reconnaissant l'importance de la religion dans la préservation de l'identité géorgienne au cours des siècles de domination perse et ottomane, Ghia Nodia considère qu'il serait une erreur de voir dans les écrits de Tchavtchavadzé une focalisation sur la religion dans la définition de l'identité nationale (ibid.). D'une part, cela ne s'inscrit pas dans les courants progressifs et libéraux qui animaient les cercles intellectuels de Tbilissi dans la deuxième partie du XIX^{ème} siècle, qui se caractérisaient davantage par une opposition au dogme de l'Eglise qu'il ne s'en rapprochait. D'autre part, cette triade aurait été rapidement mise en contradiction avec l'incorporation en 1878 de l'Adjarie, géorgienne sur le plan ethnique mais musulmane sur le plan religieux, cédée par les Turcs. Tchavtchavadzé écrit ainsi : « *In our opinion, neither the commonality of language, nor that of faith or kinship does create as strong a sense of belonging together as the unity of history* (Ghia Nodia, 2009, p. 91). Nodia estime ainsi que « *the idea of the common history at the centrepiece of national identity relativizes the importance of such hard markers as language and religion* » (ibid.). Il s'avère néanmoins que cette interprétation n'a guère été retenue par les politiciens modernes. Si l'histoire commune avait été considérée comme le dénominateur commun, la présence d'Arméniens et d'Azéris, mais aussi d'autres nations, en particulier les Abkhazes et les Ossètes, aurait été moins problématique. Le concept de nation tel que retenu par beaucoup s'inscrit dans une vision primordialiste reposant sur des éléments fixes et exclusifs.

Tchavtchavadzé lui-même s'inscrit dans un nationalisme que l'on qualifierait aujourd'hui d'exclusif et d'ethnique, au regard par exemple des relations qu'il entretenait avec la communauté arménienne de Géorgie. Son discours sur la nation s'inscrivait aussi dans un courant européen d'auto-détermination visant à placer les Géorgiens au cœur de la vie sociale, politique et économique. Or, au cours des siècles, les Arméniens se sont mis à symboliser la puissance économique et politique à laquelle les Géorgiens n'avaient pas accès. Bien que la majorité des Arméniens et des Géorgiens fussent en vérité des paysans (G. S. Jones, 1996, p. 446), les Arméniens étaient également considérés comme favorisés par les Russes, notamment en termes d'implantation territoriale (ibid., p. 445). Dans ses écrits, Tchavtchavadzé attaque frontalement les Arméniens, les qualifiant de parasites. D'autres intellectuels issus du même courant, tel Akaki Tsereteli, les comparait à « *des puces suçant le*

sang des Géorgiens » (ibid., p. 446). On assiste là aussi à un conflit de classe entre une noblesse géorgienne en difficulté économique face à une bourgeoisie mercantile d'origine arménienne plus prospère ayant pris en marche le train du capitalisme. Une noblesse qui entend prendre le contrôle politique, économique et culturel comme dans tout mouvement de libération nationale. Toutefois, au-delà du conflit de classe, le mépris de Tchavtchavadzé pour les Arméniens relevait d'un nationalisme plus primaire. Il considérait par exemple les revendications des Arméniens sur les districts du Sud d'Akhalkalaki et d'Akhalsikhe comme « *souillant notre identité et annihilant notre histoire* » (ibid., p. 446). Il accuse les Arméniens de se réapproprier les symboles géorgiens sur les monuments historiques et de les revendiquer comme arméniens. « *Armenians deserve to have their own state, (...) but they should not take what is not theirs* » (ibid. p. 446). Avant même la période soviétique, il tendit à voir les questions de minorités ethniques en termes sécuritaires. « *Rather than have an enemy within, it is better to confront a lion without* » (ibid., p. 446).

On observe ainsi qu'à cette période de l'histoire géorgienne, l'autre en miroir duquel se fonde l'identité était symbolisée par les Russes autant que par les Arméniens ; dans cette lutte, les groupes ethniques tels que les Abkhazes, les Ossètes et les Azéris sont absents ; les tensions avec ces groupes-ci apparaîtront néanmoins plus tard, en particulier lors de la Révolution de 1917 et la période de l'indépendance géorgienne (1918-21).

La deuxième partie du XIX^{ème} siècle est également celle des luttes sociales et des mouvements politiques socialistes. Ces derniers touchent la Géorgie, où l'on voit apparaître une troisième génération d'intellectuels géorgiens, la *Mesami Dasi* (Suny, 1999, p. 139), littéralement le troisième groupe, dans les années 1890. Ils représentent le courant socio-démocrate et introduisent les idées marxistes en Géorgie. Emmené par des figures telles qu'Irakli Tsereteli, qui jouera un rôle majeur dans le Soviet de Petrograd dans le premier gouvernement de février 1917 sous Kerenski et surtout Noé Jordania, le groupe est à la base de la mouvance menchévique en Géorgie, puis de la courte période d'indépendance de la République de Géorgie.

Les Bolchéviques eurent de grandes difficultés à disséminer leurs idées dans la Transcaucasie. A l'exception de Bakou, ville industrielle, le socialisme dans le Caucase était dominé par des factions menchéviques, car sensibles aussi à la cause nationale (Cornell, 2002, p. 136). Ils concevaient les rapports entre communautés principalement en termes de rapports de classe.

Toutefois, en Géorgie bien davantage qu'ailleurs, les rapports de classe et les rapports ethniques se confondaient. Le leader du mouvement menchévique Noé Jordania estimait ainsi que *«language is the first sign of nationality (...) but it does not unify people in real life ; material changes lead to a consolidation of nationality»* (Suny, 1994, p. 159). Les deux questions ont par conséquent toujours été étroitement liées. Ainsi, pour les Menchéviques géorgiens, la Géorgie ne pouvait revenir aux Géorgiens que si la révolution se débarrassait de la domination de la bureaucratie russe et des industriels arméniens (ibid., p. 145). C'est pourquoi le mouvement menchévique en Géorgie fut également un mouvement purement géorgien ; aucun leader n'était arménien, ossète ou abkhaze. A vrai dire, les jeunes intellectuels qui adoptèrent et partageaient les idées marxistes dans les années 1890 n'étaient pas issus de l'intelligentsia urbaine géorgienne, mais venaient plutôt des provinces rurales reculées, en particulier de Gourie (ibid., p. 156). Les Arméniens politisés se tournaient plutôt vers le parti nationaliste Dachnak, tandis que les Russes adhèrent surtout au parti socialiste-révolutionnaire (SR). Comme le dit Stephen Jones (S. F. Jones, 2005, p. 21), *«social-democracy in Georgia remained more multinational than most other Caucasian movements and was committed to socialist internationalism. But in content, it was overwhelmingly Georgian»*. Le mouvement n'avait pas la même signification pour tous les adhérents : pour les paysans géorgiens, l'objectif était l'acquisition des terres et leur gestion par des Géorgiens, pour les ouvriers il s'agissait d'améliorer leurs conditions de vie et de supprimer le pouvoir de l'arbitraire des propriétaires ; enfin pour les intellectuels, l'objectif était culturel : il s'agissait d'unifier le pays, d'acquérir une liberté culturelle et de se débarrasser de la domination russe. Mais un élément les unifiait tous : les Géorgiens devaient être au cœur du projet. Pour Jordania, les Géorgiens devaient former des majorités au sein de leurs villes. La lutte sociale est donc aussi une lutte nationale et anti-coloniale visant à se débarrasser des cultures étrangères ; cet objectif serait atteint par la modernisation et l'éducation des masses. *«It would give Georgians what had been so far denied them – majority rule, economic power and self-government»* (ibid., p. 21).

Ces éléments sont fondamentaux dans le contexte actuel des relations entre minorités et majorité, car l'on observe que la perte d'influence de la communauté arménienne coïncide en partie avec la montée en puissance des mouvements socialistes ; elle se confirmera et s'accroîtra à l'ère soviétique, ce qui cautionne la thèse de Brubaker selon laquelle l'URSS a

institutionnalisés les identités ethniques et renforcé les consciences nationales plus qu'elle n'a contribué à l'émergence d'un sentiment de classe a-national. D'autre part, l'exposition des débats sur les marqueurs de l'identité nationale tels qu'ils ont eu lieu dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle permet de placer les enjeux actuels en termes de minorités et de nationalisme dans une perspective historique. La Géorgie, à l'instar d'autres nations dont l'émergence a pris forme dans le cadre d'un Empire, et dont l'aspiration était celle de la libération du joug impérialiste, le développement et la préservation de sa culture nationale a pris pour modèle celui de l'Etat-nation. Les origines des questions qui se jouent aujourd'hui dans le débat sur l'intégration des minorités nationales sont donc à chercher aussi dans l'histoire. La volonté du groupe national géorgien de prendre le contrôle politique et économique du pays au début des années 1900 a porté un coup à la minorité arménienne, surtout de Tbilissi, dont elle ne s'est jamais vraiment remise. La distance à laquelle les Arméniens de Géorgie ont été placés à partir de ce moment-là n'a pas discontinué, c'est là aussi l'héritage de l'Union soviétique et de sa politique des nationalités, comme nous allons l'aborder ultérieurement.

Deux points doivent cependant être évoqués au préalable: premièrement il est important de relever que la communauté arménienne de Géorgie se divise à vrai dire en trois groupes dont l'histoire est relativement distincte et dont l'influence a pour cette raison été différente : les Arméniens de Tbilissi, urbains par définition, bourgeois par nature et prospères par destinée, les Arméniens d'Abkhazie et les Arméniens de la région de Djavakhétie (actuellement Samtskhé-Djavakhétie)¹³, qui seront l'objet d'une analyse détaillée ultérieure. Deuxièmement la période révolutionnaire, et surtout celle de la guerre civile, fut le théâtre de fortes dissensions entre l'Arménie et la Géorgie sur des questions politiques et territoriales, créant ou intensifiant les relations de méfiance mutuelle entre les communautés au sein du territoire géorgien. Les Bolchéviques étaient fortement minoritaires en Géorgie ; ainsi la prise de pouvoir à Petrograd par ces derniers fut de mauvaise augure pour les Menchéviques géorgiens, dont la mouvance reposait également sur des éléments ethniques ; les Ossètes par exemple, et nous le verrons, étaient par opposition plus largement présents dans les cercles bolchéviques. Aussi, Noé Jordania estimait que « *the connection with Russia has been broken and Transcaucasia left alone. We have to stand on our own feet and either help ourselves or perish through anarchy* » (Cornell, 2002, p. 137). Il se crée ainsi en novembre 1917 un

¹³ Des Arméniens résident aussi dans d'autres régions, notamment en Kakhétie et à Batoumi, mais ils y sont moins nombreux que dans les trois régions et villes citées.

Commissariat transcaucasien avec trois Géorgiens, trois Arméniens, trois Azéris et deux Russes à sa tête. Le statut de commissariat ne fut pas clair en ce sens que les dirigeants eux-mêmes ne savaient pas s'il entérinait l'indépendance de la région ou si au contraire le Commissariat constituait une partie de la Russie. Cette question fut tranchée en février 1918 avec la création de la République indépendante fédérative de Transcaucasie. L'expérience prit cependant fin dès le mois de mai 1918, les trois communautés ne pouvant s'entendre sur un large nombre d'enjeux, notamment sur des questions de territoires à céder aux Ottomans ; ces dernières déclarèrent chacun leur indépendance.

La période d'indépendance fut aussi le théâtre de tensions ethniques qui parfois sont ravivées aujourd'hui dans la mémoire collective de certains. Elles concernent aussi bien les Abkhazes que les Ossètes et les Arméniens ou encore les Adjars (ibid., p. 142). Un épisode marquant par exemple est celui des rébellions des Ossètes, dont la majorité était d'obédience bolchévique et favorable à un rattachement à la Russie soviétique dès 1918 (Saparov, 2010, 2015). Pour certains, les tensions étaient principalement d'ordre ethnique, tandis que les autorités soviétiques en imposèrent une lecture opposant un régime menchévique bourgeois à des ouvriers et paysans révolutionnaires bolchéviques (Saparov, 2010, p. 29). Quelles qu'en soient les causes, les révoltes, dont l'enjeu était celui du rattachement de l'Ossétie du Sud à la Russie soviétique, aboutirent à une contre-offensive géorgienne à partir du 12 juin 1920 que d'aucuns ont décrite comme une expédition punitive, causant la mort de 5'000 à 20'000 personnes selon les estimations, ainsi que le déplacement de 35'000 personnes vers l'Ossétie du Nord (ibid., p. 34). Là encore, les relations entre ethnicité et classe sociale sont étroitement mêlées. Comme l'écrit Arsène Saparov, le conflit a commencé comme un « *mouvement social spontané pour la redistribution des terres, prioritairement auprès des paysans ossètes. (...) Très vite, il s'est ethnicisé dans la mesure où les propriétaires terriens étaient traditionnellement géorgiens, et s'est transformé en antagonisme entre Géorgiens et Ossètes.* » (ibid., p. 36).

La période d'indépendance a été, nous l'avons évoqué, l'objet de tensions avec les Arméniens. Les dissensions étaient situées à divers niveaux. Nous l'avons mentionné, le mouvement menchévique géorgien était fortement marqué ethniquement et équivalait presque à un mouvement de libération nationale géorgien. Les socialistes arméniens, quant à eux, étaient en général d'obédience bolchévique, ce qui engendra par définition des divergences

profondes sur des enjeux tels que la continuation de la guerre et la nature des relations à entretenir avec la Russie soviétique. Les tensions étaient fortes au niveau interétatique mais aussi intercommunautaire au sein de la Géorgie indépendante. Dans un contexte révolutionnaire et de tension extrême sur les questions de frontières, de libération des peuples et de risque contre-révolutionnaire, les dirigeants géorgiens et arméniens étaient principalement préoccupés par des enjeux de sécurité nationale, et donc de maintien de la souveraineté territoriale (G. S. Jones, 1996, p. 449). Dans ce contexte, « *les sociaux-démocrates géorgiens partageaient la suspicion des nationalistes géorgiens envers les 500'000 Arméniens du pays qui dominaient la capitale, occupaient des zones frontières stratégiques, contrôlaient une bonne partie de l'économie et qui selon eux étaient par nature d'abord loyaux envers la République d'Arménie* » (ibid., p. 449). A vrai dire, les suspicions étaient partiellement fondées puisque les Arméniens du district de Lori, sous le contrôle de la Géorgie, soutinrent les revendications de l'Arménie sur le territoire. De même, les Arméniens d'Akhalkalaki demandèrent protection aux autorités arméniennes contre les exactions éventuelles des Géorgiens (ibid., p. 450). Les Arméniens furent également suspectés de participer aux soulèvements abkhazes afin de déstabiliser les autorités centrales. Au final, les dirigeants géorgiens virent les Arméniens comme une cinquième colonne à la solde des puissances étrangères. Aussi, les abus furent bien réels : les autorités géorgiennes menèrent une politique d'expropriation et de nationalisation des biens aux mains des Arméniens qui priva ces derniers de leurs privilèges politiques et économiques (ibid. : 450). Dans une période de chaos où l'idée d'un développement économique n'était qu'un vœu pieux, les Arméniens remplirent le rôle de bouc émissaire bien utile aux nouvelles autorités. « *it was unfortunate that in Georgia, as one Georgian Social Democrat put it, class war takes on national form, but the identification of dissident culprits with a foreign state was a useful weapon for the Georgian state, unable to provide economic or political security for its citizens* » (ibid., p. 450). Les sources de conflit s'étendaient par ailleurs aussi aux questions d'approvisionnement énergétique et alimentaire.

D'autres mesures répressives furent appliquées aux Arméniens de Tbilissi durant la courte période d'indépendance : suspension des journaux en langue arménienne, arrestation des élus Dachnak à la Douma de Tbilissi, extorsion (Suny, 1994, p. 202), mesures auxquelles les autorités géorgiennes ne mirent fin qu'avec l'intervention britannique. Cette politique à

l'encontre des Arméniens s'inscrit dans le projet national précité visant à placer les Géorgiens ethniques au centre de l'économie et du politique. C'est cependant surtout la période soviétique qui va institutionnaliser les rapports de force entre Géorgiens et minorités qui nous permettra de comprendre encore mieux les défis de la gestion de la diversité à l'époque post-soviétique, et sous Mikheil Saakachvili en particulier.

4.4. La question nationale durant la période soviétique

L'existence de la Géorgie en tant qu'Etat indépendant est de courte durée. Elle prend fin avec l'invasion du pays par l'Armée rouge en février 1921. Malgré une résistance des forces menchéviques, le territoire est vite conquis et le gouvernement de Noé Jordania s'exile en France.

La question des nationalités, nous l'avons évoqué, a profondément divisé les dirigeants bolchéviques au début des années 1920. Elle opposait d'une part ceux qui, réunis autour de Youri Pyatakov et Nikolaï Boukharine, considéraient le nationalisme et la défense de la nation comme un concept bourgeois et dangereux dans une perspective de révolution sociale, car constituant une barrière dressée par la bourgeoisie pour empêcher une unification des prolétaires (J. Smith, 2013, p. 54), et d'autre part les partisans d'un soutien aux mouvements nationaux afin de rallier à leur cause les leaders des dites petites nations. Lénine et Staline ont d'ailleurs longtemps été opposés sur cette question. Lénine, initialement farouchement opposé à la mise en place d'un système ethno-fédéraliste (Geukjian, 2011, p. 81), en devint son principal défenseur après la révolution. La question est importante dans le cadre de ce travail car elle va déterminer la position sociale des communautés nationales dans les différentes républiques et autres sous-entités administratives, selon un principe de hiérarchisation des groupes. Le changement de point de vue de Lénine sur la question nationale s'explique pour des raisons que nous avons déjà évoquées. C'est en effet d'abord la nécessité de gagner à leur cause les nations non russes en leur proposant une autonomie territoriale qui incite une partie des Bolchéviques à mettre en place un système ethno-fédéral. La nécessité de développer les langues nationales répond au besoin de former des enseignants, des ouvriers et des paysans *« capables de répandre les idées anti-bourgeoises et anticléricales dans l'ensemble de la nation »* (Slezkine, 1994, p. 418), car selon Lénine *« only the mother tongue can make possible « a full development of the intellectual faculties of the Tatar or the Jewish worker »* (ibid.). C'est donc également en quelque sorte une volonté de se rapprocher des peuples, dans

la tradition sociale du XIX^{ème} siècle incarnée notamment par le mouvement *Narodnaia Volia*, qui explique ce changement de cap. « *A minority is discontent not because there is no (extra-territorial) union, but because it does not have the right to use its national language* ». (ibid., p. 419, citant Staline). Cependant cette position nouvelle trouve également son explication dans la distinction que font Lénine et Staline entre nations qui oppressent et nations opprimées (ibid., p.p. 418-19). Le nationalisme des premiers est par essence mauvais, le modèle le plus flagrant pour les deux dirigeants étant celui du chauvinisme grand-russe, tandis que le combat des seconds est légitime et peut être comparé à la lutte des prolétaires contre les bourgeois. Ainsi les nations reculées, ou a-historiques pour reprendre une terminologie marxiste, n'étaient pas encore développées au point d'avoir en leur sein une classe bourgeoise et une classe prolétaire. Toutefois la lutte contre l'impérialisme pouvait selon Lénine être assimilée à la lutte contre l'ordre bourgeois car ils avaient vécu l'oppression. « *Under imperialism, colonial people had become the global equivalents of the Western working class* » (ibid., p. 421).

Là où Lénine et Staline divergeaient, c'est sur la capacité des petites nations de reproduire sur leur territoire un modèle que l'on pourrait qualifier d'impérialiste, ce que Lénine considérait comme réservé au chauvinisme grand-russe. Staline avait quant à lui précisément en tête la question géorgienne ; il craignait ainsi qu'en laissant libre cours au nationalisme géorgien, les Géorgiens opprresseraient les Abkhazes, les Ossètes et les Arméniens notamment (ibid., p. 426). C'est pourquoi il milita pour que les trois républiques du Sud-Caucase restent unies dans la République Soviétique Socialiste Fédérative de Transcaucasie, créée en 1922 entre l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan (Geukjian, 2011, p. 85), à laquelle la Géorgie était pourtant opposée. Staline souhaitait que les trois républiques du Sud-Caucase rejoignent la République soviétique de Russie en tant que république autonome, afin que le nationalisme géorgien, qu'il connaissait mieux que Lénine de par ses origines, puisse être davantage contenu (Cornell, 2002, p. 143), mais son idée ne fut pas suivie. La question nationale en URSS est ainsi intimement liée à la question territoriale.

Lorsque l'on se penche sur la question du nationalisme en Géorgie soviétique au début des années 1920, celle-ci doit être abordée sous deux angles, celui de la division territoriale et celui de la politique d'indigénisation (*korenizatsiya*). Dans le cas qui nous concerne, celui des Arméniens de Géorgie, ces deux éléments sont essentiels : la question territoriale parce

qu'elle permet de comprendre la logique qui a mené à l'autonomie territoriale de régions telles que l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, et les tensions qui ont suivi ; elle permet ainsi de comprendre que l'absence de statut territorial pour les Arméniens de Géorgie a eu des conséquences sur leur statut social et politique, en particulier leur représentation dans les hautes instances politiques et économiques. Cela s'inscrit dans la droite ligne de la pensée d'Ilia Tchavtchavadzé et la politique des Menchéviques de réduire l'influence des Arméniens et de promouvoir le groupe national titulaire. La politique de *korenizatsiya* quant à elle doit être évoquée car elle explique le mécanisme qui a permis de mettre en place un système de préférence nationale pour les membres de la nation titulaire légitimant le principe de hiérarchisation ethnique.

La question du découpage administratif en URSS est essentielle car elle (re)définit les rapports de forces ethniques dans les quinze républiques de l'Union. En Géorgie soviétique la question est importante car le territoire regroupe plusieurs nations, réparties de manière compacte ou non. Le recensement de 1926 indique que les Géorgiens représentent 66,8% de la population de la république, contre 11,5% d'Arméniens, 4,2% d'Ossètes, 5,2% d'Azéris et seulement 2,1% d'Abkhazes. La question territoriale va cependant concerner en premier lieu les Abkhazes et les Ossètes.

Le modèle ethnofédéraliste tel que pensé par les Soviétiques répondait à trois objectifs : premièrement celui de réorganiser et moderniser l'autorité territoriale, deuxièmement celui de rattacher les nations à un Etat commun et enfin celui de légitimer l'Etat soviétique (Zürcher, 2007, p. 24). Ainsi, dès la création de l'URSS la question d'un statut territorial pour l'Abkhazie sera discutée et fera l'objet de controverses et de disputes. Il faut dire que les dissensions entre Abkhazes et Géorgiens sont anciennes. La question du statut de l'Abkhazie s'est posée dès l'indépendance de la République de Géorgie en 1918, période déjà marquée par de nombreux conflits, mais ces événements furent interprétés de manière très différente selon le groupe ethnique (Cornell, 2002, p. 175). Alors que les Géorgiens considèrent l'indépendance de 1918 comme l'émergence d'un Etat démocratique à même de garantir le droit des minorités en leur accordant un statut d'autonomie (ibid., p. 175), les Abkhazes ont considéré cette période d'indépendance comme une menace pour leur identité, ne souhaitant pas être incorporés dans une Géorgie indépendante mais préférant un statut propre. C'est une des raisons pour lesquelles les Abkhazes étaient favorables à une intervention bolchévique à

même de mieux défendre leurs intérêts. Ce qui fit dire à la presse, le 26 mai 1926 (ibid., p. 175) « *in Abkhazia a group of individuals, driven by their personal considerations and discontent over the basic reforms, turned for help to a foreign country while agitating the people for an uprising* ». Les Abkhazes souhaitaient des relations de voisinage avec la Géorgie en tant qu'entité politique indépendante alors que la Géorgie était favorable à un statut d'autonomie au sein de l'Etat géorgien (Welt, 2014, p. 211), des enjeux qui font largement écho à la situation de 1991-92. Au final, l'Abkhazie fut incorporée dans la République de Géorgie avec un statut d'autonomie (ibid., p. 224) ; elle ne put obtenir le statut de république indépendante que souhaitaient les élites locales. La question refit cependant surface très rapidement. Les Abkhazes craignaient principalement, en intégrant la Géorgie, de perdre leur identité et leur patrimoine culturel et d'être engloutis par cette dernière. Cette position a pour origine notamment les importants changements démographiques survenus en Abkhazie au cours des cinquante années précédentes (cf. tableau 4). Bien que reconnus en tant que nation autochtone du district de Soukhoumi (ibid., p. 210) et partie de la province de Koutaïssi, les Abkhazes étaient en fait minoritaires sur leur territoire en 1917 suite aux massacres et déportations par les troupes russes en 1806 et 1878, mais aussi à l'arrivée de nombreux Géorgiens, Arméniens, Grecs et Russes. Par ailleurs il fut décidé de considérer les Mingrèles de la région de Gali comme des Géorgiens. Aussi, en 1917, les Abkhazes ne représentaient plus que 25% à 30% de la population du territoire, contre 40% de Géorgiens (ibid., p. 210), alors même qu'ils étaient encore respectivement 55% et 24% en 1897.

Tableau 4 : Population d'Abkhazie selon le groupe ethnique (sources : recensements officiels russes et soviétiques entre 1897 et 1989 ; depuis 2003 : chiffres des autorités abkhazes de facto)

		Listes familiales	Recensements			
		1886	1897	1926	1939	1959
Géorgiens	Nombre	4'166	25'873	67'494	91'967	158'221
	%	6.1%	24.4%	33.6%	29.5%	39.1%
Abkhazes	Nombre	58'963	58'697	55'918	56'197	61'193
	%	85.7%	55.3%	27.8%	18.0%	15.1%
Russes	Nombre	1'090	5'135	12'553	60'201	86'715
	%	1.6%	4.8%	6.2%	19.3%	21.4%
Arméniens	Nombre	1'090	6'552	25'667	49'705	64'425
	%	1.6%	6.2%	12.8%	15.9%	15.9%
Grecs	Nombre	2'149	5'393	14'045	34'621	9'101
	%	3.1%	5.1%	7.0%	11.1%	2.2%
Autres	Nombre	1'315	4'529	25'339	19'194	25'083

	%	1.9%	4.3%	12.6%	6.2%	6.2%
Total		68'773	106'179	201'016	311'885	404'738

		Recensements				
		1970	1979	1989	2003	2011
Géorgiens	Nombre	199'596	213'322	239'872	45'953	46'367
	%	41.0%	43.9%	45.7%	21.3%	19.3%
Abkhazes	Nombre	77'276	83'087	93'267	94'606	122'069
	%	15.9%	17.1%	17.8%	43.8%	50.7%
Russes	Nombre	92'889	79'730	74'913	23'420	22'077
	%	19.1%	16.4%	14.3%	10.8%	9.2%
Arméniens	Nombre	74'850	73'350	76'541	44'870	41'864
	%	15.4%	15.1%	14.6%	20.8%	17.4%
Grecs	Nombre	13'114	13'642	14'664	1'486	1'380
	%	2.7%	2.8%	2.8%	0.7%	0.6%
Autres	Nombre	29'234	22'951	25'804	5'637	6'948
	%	6.0%	4.7%	4.9%	2.6%	2.9%
Total		486'959	486'082	525'061	215'972	240'705

Cory Welt, dans sa thèse de doctorat relative aux mouvements de mobilisation en Ossétie du Sud, dans le Haut-Karabakh et en Abkhazie évoque quatre hypothèses pour expliquer la mobilisation de ces communautés ethniques au moment de la dissolution de l'URSS, dont trois font étrangement écho à la situation des années 1917-1925 : crainte d'une extinction culturelle, changements démographiques et discrimination économique (Welt, 1995). Les similitudes entre 1917 et 1990 montrent que les revendications territoriales abkhazes et ossètes s'inscrivent dans un temps long, et qu'elles reposent sur une authenticité qui met en doute l'argument martelé par la Géorgie aujourd'hui de la seule manipulation par l'acteur extérieur, que constitue la Russie. C'est un point de vue partagé par Laurence Broers lorsqu'il affirme

While it was not new to blame Russia for the conflicts in Abkhazia and South Ossetia, the portrayal of Georgian-Abkhaz and Georgian-South Ossetian relations as not only irrelevant but politically incorrect (and anti-Georgian) in discussions of the conflict(s) was new. Strong pressures to adhere to a view of Abkhazia and South Ossetia as occupied territories, or, in a variation of this view, to the view that secessionist elites were not representative of the broad mass of the population, effectively closed off the discussion about internal

legitimacy. The two de facto states could now only be legitimately discussed (if the discussion was about their elites) as instruments of Russian expansionism, or (if the discussion was about ordinary people) as victims, as Georgians were, of Russian policy. (Broers, 2010, p. 67)

Le poids historique des relations entre Géorgiens et Abkhazes ainsi que les vues divergentes des dirigeants soviétiques sur le découragement territorial de la Géorgie a eu pour conséquence des changements fréquents de statut juridique pour l'Abkhazie. Il fut décidé d'abord le 31 mars 1921 d'accorder aux Abkhazes le statut de république soviétique de l'Union, en remerciement de leur soutien aux Bolchéviques mais aussi pour permettre aux Bolchéviques abkhazes de prendre le contrôle du territoire (Blauvelt, 2014, p. 234). Le 22 février 1922, l'Abkhazie fut cependant rattachée à la République soviétique de Géorgie avec le statut de « dogovornaia respublika » (*договорная республика*) (ibid., p. 234). Enfin, en décembre 1922, l'Abkhazie fut incorporée à la République de Transcaucasie par le biais de la Géorgie. Le statut de République d'Abkhazie fut supprimé en 1931, et fut réduit à celui de république autonome, mais les difficultés à accorder un statut approprié à la région montrent que la relation entre identité, droit, territorialité et culture était déjà bien présente dans les années 1920. La menace que faisaient peser les Géorgiens sur la culture abkhaze suscitait la crainte, et explique grandement les raisons du soutien recherché auprès des Bolchéviques, plus internationalistes que les menchéviks géorgiens. La question du statut territorial abkhaze ne fut jamais vraiment réglée à la satisfaction de l'ensemble des parties, et nombreuses furent les périodes de tension au cours de la période soviétique.

Pour les Ossètes, la question territoriale fut également l'objet de tensions au cours des années 1920. Le territoire fut annexé par les Bolchéviques en 1921 et ces derniers créèrent l'oblast autonome d'Ossétie du Sud en récompense, comme l'avancent certains, de leur lutte aux côtés des Bolchéviques contre les Menchéviks géorgiens (Saparov, 2010). D'après luttas eurent lieu pour déterminer quels villages rattacher à l'Ossétie du Sud. La fixation de Tskhinvali comme capitale ne put pas un hasard non plus et fut l'objet d'intenses discussions entre Géorgiens et Ossètes. Vivant dans les montagnes, contrairement aux Géorgiens, les Ossètes souhaitaient une capitale suffisamment proche du territoire qu'ils peuplaient, bien que les Géorgiens y fussent majoritaires (ibid., p. 37). La question de la délimitation des frontières fut complexe aussi, car « à la fin de la période tsariste, le territoire habité par les Ossètes n'était limité par

aucun frontière administrative et la plus grande partie était comprise dans les deux ouezds de la goubernia (province) de Tiflis » (ibid., p. 38).

Il se pose néanmoins la question des raisons qui ont présidé à l'attribution d'un territoire spécial aux Ossètes. Les Géorgiens y étaient défavorables, car leurs revendications ne reposaient pas sur l'existence d'un royaume antérieur. La solution trouvée ne satisfaisait personne, les Ossètes ayant préféré un rattachement à l'Ossétie du Nord et les Géorgiens étant mécontents de l'autonomie accordée par les autorités centrales, *« alors même que le gouvernement géorgien menchevik renversé avait été prêt à accorder l'autonomie à l'Abkhazie et à l'Adjarie, mais jamais à l'Ossétie du Sud »* (ibid. p. 449). Les Ossètes représentaient 4,2% de la population géorgienne selon le recensement de 1926, (contre 11% d'Arméniens !); ce sont essentiellement des motifs politiques qui expliquent ce choix, ainsi que des questions de rapport de force. Si les autorités centrales ont décidé d'accorder un statut particulier aux Ossètes et aux Abkhazes, c'était aussi dans le but de mieux contrôler le pouvoir soviétique à Tbilissi et de disposer d'un levier dans la république, car le système ethnofédéraliste accordait à ces dites entités des institutions politiques importantes; *« these political institutions proved to be a powerful organisational resource that made mobilisation easier along predetermined ethnic lines. The political institution of the Soviet Union created a path dependency for splits along ethnic lines, which may or may not have occurred without the institutional framework »* (Zürcher, 2007, p. 54).

Les deux communautés les plus importantes numériquement en Géorgie, les Arméniens et les Azéris, n'ont quant à elles pas obtenu de statut territoire particulier. Si l'on s'arrête aux Arméniens, cela s'explique de diverses manières. Premièrement, les Arméniens, contrairement aux Abkhazes et aux Ossètes, possédaient un Etat-parent (*kin state*) auquel se rattacher. Or, la théorie soviétique des nationalités telle qu'élaborée par Staline établit qu'à une nation correspond un territoire : les Arméniens ayant donc un Etat historique auquel se rattacher, l'attribution d'un statut spécial à la Djavakhétie ne pouvait se justifier. Deuxièmement, comme nous l'avons déjà évoqué, le mouvement socialiste en Géorgie était aussi un mouvement de libération nationale, autant contre la présence russe que contre la domination arménienne. En n'octroyant aucun statut territorial aux Arméniens de Géorgie dans la région de Djavakhétie, les Géorgiens affaiblirent les Arméniens dans une stratégie de reconquête du pouvoir économique, politique, social et culturel. Aussi, les Arméniens, groupe

ethnique socialement dominant jusque là, perdirent progressivement leur influence dans la société géorgienne.

Cela nous conduit au deuxième élément essentiel à aborder lorsque l'on évoque la période des années 1920 et son influence sur le statut des minorités, celui de l'indigénisation, ou *korenizatsiya* en russe. Nous l'avons déjà évoqué, la politique de *korenizatsiya* a consisté à soutenir dans les républiques et entités administratives non-russes les nations titulaires par la promotion de la langue, de la culture, de la littérature, mais aussi par le soutien des élites politiques locales. En Abkhazie par exemple, on a cherché à imposer l'abkhaze en tant que langue officielle, bien que les élites locales fussent peu enthousiastes à l'idée, lui préférant le russe (Blauvelt, 2014, p. 236). La proportion d'Abkhazes dans le parti communiste abkhaze passa de 10% à 25,4% entre 1923 et 1926 (S. F. Jones, 1988, p. 617) tandis que la part des Géorgiens passait de 40,4% à 33,3% (ibid., p. 618). Les Ossètes bénéficièrent également grandement de la politique de *korenizatsiya* en matière d'éducation, de publication en langue nationale même si en termes de cadres, la présence d'Ossètes dans le parti ne grimpa pas, au contraire (ibid., p. 618).

La politique de *korenizatsiya* fut un instrument politique qui ne répondait pas toujours à des critères économiques et rationnels, les Abkhazes étant par exemple minoritaires dans leur république tel qu'en témoigne le recensement de 1926. Dans certains cas, la politique d'indigénisation a perpétué ou renforcé des différences ethniques qui auraient peut-être disparu dans d'autres circonstances (Roeder, 1991, p. 204). Il est évident que la capacité de former des élites a fortement influé sur le destin de ces républiques au moment de la désintégration de l'URSS. Selon Svante Cornell, c'est là même un des facteurs majeurs des conflits du Haut-Karabakh, de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie au début des années 1990. Cornell réfute ainsi la théorie selon laquelle une forme d'autonomie territoriale constitue nécessairement une solution stabilisatrice à des revendications ethniques (Cornell, 2002).

La politique d'indigénisation offrait des opportunités de carrière dans l'appareil administratif aux nations titulaires « [ainsi que] *que des possibilités de mobilité dans le management des industries collectivisées* » (Roeder, 1991, p. 207). De même, la création d'universités et d'académies des sciences a permis d'assurer une forte représentation de personnes appartenant à ces nations titulaires dans le milieu scientifique (ibid., p. 207). Cette politique profitait essentiellement aux membres des nations titulaires. Ainsi, la politique

d'indigénisation ne fut pour les Arméniens de Géorgie que la continuation d'une politique largement défavorable à leur égard. Chiffres à l'appui, on observe que la politique d'indigénisation s'inscrit dans la continuité de la politique prérévolutionnaire visant à évincer les Arméniens des postes clés de la direction du pays. C'est là précisément une des faillites de la politique des nationalités en ce qu'elle ne prévoyait aucun mécanisme de protection des nations non titulaires, en particulier celles qui vivaient hors de leur Etat parent.

La géorgianisation des villes s'intensifie dans les années 1920, bien qu'il soit difficile de déterminer si ce phénomène est davantage la conséquence de la politique bolchévique de préférence ethnique que de l'industrialisation lancée dès la fin des années 1890 poussant les Géorgiens vers les centres urbains. En tous les cas, la population géorgienne de Tbilissi passe entre 1922 et 1930 de 34,6% à 42,9%, tandis que la proportion des Arméniens passe de 36,5% à 33% (S. F. Jones, 1988, p. 617). Il est indéniable que les Géorgiens durant cette période renforcent leur position dans le domaine de l'éducation, dans l'administration et dans les instances gouvernementales, contribuant ainsi fortement à la consolidation de l'identité nationale.

La politique d'indigénisation fut particulièrement cruciale en Géorgie en raison du fait que les Bolchéviques étaient au début des années 1920 encore largement concurrencés par les Mencheviks au discours national plus marqué. Dans le milieu agraire par exemple, l'influence des Mencheviks demeurait forte, ces derniers s'attellant à politiser les villages par le soutien à l'éducation en géorgien et des campagnes de lutte contre l'illettrisme visant à renforcer l'identité nationale, ce qui plut beaucoup à l'intelligentsia locale (ibid., p. 620). Des enjeux similaires se dessinèrent dans le milieu ouvrier, largement hostile au nouveau régime d'obédience bolchévique. Ce n'est qu'en privilégiant les Géorgiens ethniques et en renforçant leur présence dans les organes décisionnels que les Bolchéviques purent rallier ces derniers à leur cause. Ils firent par exemple passer la part des Géorgiens dans les syndicats ouvriers de 53% à 61% entre 1923 et 1928, et ce aux dépens des Arméniens et des Russes (ibid., p. 621). Conscients du rôle capital des ouvriers pour asseoir leur pouvoir, les Bolchéviques tentèrent de gagner leur soutien par diverses campagnes visant à renforcer leur identité nationale, notamment une campagne de lutte contre l'illettrisme (encouragée précédemment par les Mencheviks, nous l'avons évoqué) qui fit passer le taux d'alphabétisation en langue géorgienne de 32% à 43 % entre 1923 et 1926 (ibid., p. 622). En outre, une des premières

mesures du premier gouvernement provisoire bolchévique fut de déclarer que les affaires publiques et privées dans les villes devaient être conduites en géorgien (ibid., p. 623). Le parti communiste déclara très clairement qu'il fallait suivre la volonté du peuple en matière de préférence nationale :

To overcome the remnants of nationalism, the communist party is forced quite consciously to give way temporarily to the masses' national aspirations with the aim of removing that chauvinist poison which has been left by the Mensheviks, Musavat and Dashnaks. (ibid., p. 622)

L'imposition du géorgien, qui se fit au détriment du russe mais aussi de l'arménien, fut perceptible également dans le milieu de la presse. Le gouvernement bolchévique soutint largement le renforcement des publications en géorgien. En 1925, il se publiait 48 journaux et revues, dont la majorité en géorgien (ibid., p. 623). Selon Jones, il paraît évident, même si aucune donnée ne nous permet de l'attester, que la politique d'indigénisation a fortement renforcé la conscience nationale géorgienne (ibid., p. 623).

Nous l'avons vu, les Arméniens étaient dominants avant tout dans le secteur de la petite entreprise, une catégorie nommée « *meshane* » en géorgien. Incarnation de la petite bourgeoisie, honnie par les Bolchéviques, ils ne pouvaient qu'être eux-mêmes hostiles à ces derniers dans la mesure où ils cherchaient à casser leur modèle économique et à les éliminer en tant que classe. La petite bourgeoisie arménienne fut pourtant relativement épargnée dans la mesure où elle ne fut pas éliminée physiquement, le pouvoir bolchévique ayant besoin de son appui pour asseoir son autorité ; les *meshane* furent toutefois contraints de rejoindre des coopératives et virent leurs biens nationalisés (ibid., p. 624).

Les Arméniens perdirent ainsi leur statut social, leur capacité d'influence et leurs réseaux. Car dans le domaine clé de l'administration, la proportion des Géorgiens grandit elle aussi, notamment dans les villes où ils n'étaient historiquement pas majoritaires. Un rapport sur les institutions publiques à Tbilissi en 1924 montre que les Géorgiens étaient surreprésentés par rapport à leur proportion dans la ville : alors qu'ils représentaient 36% de la population, ils occupaient 54% des postes (ibid., p. 625). Le chiffre passe à 74% en 1927, car l'on estimait que l'on devait se rapprocher de la proportion nationale de 67%. Les Géorgiens étaient également surreprésentés au niveau des postes dirigeants du parti. Les chiffres pour 1926-27 montrent par exemple qu'ils représentaient 82% des présidents de tous les soviets au niveau

national, et dominaient le comité central du PC géorgien (ibid., p. 625), même s'ils n'étaient pas nécessairement majoritaires pour ce qui est de la base du parti. Cela s'explique par la force du mouvement menchévique et donc la méfiance des Bolchéviques à voir un trop grand nombre d'entre eux infiltrer la mouvance en tant que chevaux de Troie.

Il n'en demeure pas moins que la politique d'indigénisation a constitué une accélération du mouvement de libération et de prise de conscience nationales, qui s'est également étendue à la sphère éducative et culturelle. L'Université de Tbilissi était un haut lieu du nationalisme géorgien, dominée largement par les Géorgiens (96,5% des étudiants en 1925) : en 1928 seuls 65% d'entre eux étaient affiliés au parti (ibid., p. 626) ; parmi le corps professoral on ne décelait aucun membre du parti en 1924-25 ; au contraire elle était plutôt un bastion de la résistance antibolchévique. Les Russes et Arméniens étudiaient quant à eux tous à l'Institut polytechnique, illustrant ainsi les divisions ethniques dans le milieu éducatif (ibid., p. 626).

Les Bolchéviques arrivés au pouvoir à Tbilissi avaient pour clair objectif, pour des raisons d'ordre pragmatique évoquées précédemment, de soutenir la géorgianisation de la république. Une large frange de la population géorgienne, en particulier l'intelligentsia, ne s'en satisfit pas dans la mesure où elle demeurait fidèle aux Menchéviques, sur quoi Ordjonikidze les mit en garde :

I want to warn our intelligentsia... not to make the same mistake as the Russian intelligentsia. The Georgian intelligentsia must accept that the old Menshevik government is dead. For those intelligentsia who accept this, every door is open. But if the intelligentsia begins sabotage, secret conspiracies and risings, we have only bullet talk from them. (ibid., p. 625)

Cette opposition entre intelligentsia nationaliste et Bolchéviques adeptes de la politique d'indigénisation donna lieu à de fortes tensions exacerbées par divers facteurs, notamment économiques. L'intelligentsia fut évidemment la grande perdante du changement de régime, la préférence étant donnée sur le marché de l'emploi aux classes populaires et aux ouvriers ; cela se traduisit par un taux de chômage quatre fois supérieur à celui des ouvriers. Les membres de l'intelligentsia craignaient aussi, malgré la politique d'indigénisation, une russification rampante et une centralisation du pouvoir à Moscou, ce qui signifiait une perte d'autonomie pour Tbilissi (ibid., p. 627). Beaucoup considéraient la mise en œuvre de la politique d'indigénisation comme trop lente : en 1924 par exemple, sur les 40% d'employés

administratifs de Tbilissi non géorgiens, 67% ne connaissaient pas le géorgien, bien que cela fût une condition à l'emploi (ibid., p. 628).

Le mouvement de résistance menchévique fut éradiqué dans les années 1924-25 mais cela ne signifia pas pour autant la fin de la résistance antibolchévique et surtout ne sonna pas le glas du mouvement national géorgien. Bien qu'il fut mis un terme à la politique d'indigénisation à la fin des années 1920, les Géorgiens ont su, tout au long de la période soviétique, conserver un statut social dominant, notamment par rapport aux Russes, ce qui fut loin d'être le cas dans toutes les républiques de l'Union, où ces derniers occupèrent une grande partie des postes dirigeants, dans l'économie notamment. A la fin de la période soviétique en 1989, les directeurs d'entreprises étaient en très grande majorité géorgiens (Broers, 2004, p. 91). Le tableau 5 indique que les Géorgiens étaient archi-dominants dans les postes à responsabilités entre 1955 et 1972, en perspective de leur part dans la population de la république. Quant au parti communiste géorgien lui-même (tableau 6) on observe qu'au cours des années il a rapidement été dominé par les Géorgiens ethniques.

Tableau 5: occupation des postes clés par les membres de la nation titulaire dans six républiques de l'Union (1955-72), reproduit de Broers, 2004, p. 90

	Georgia	Armenia	Azerbaijan	Ukraine	Kazakhstan	Estonia
Position	%	%	%	%	%	%
CC Secretariat	86.7	100	86	100	29.5	79.2
First Secretary	100	100	100	100	33	100
Organisational secr.	40	100	33	100	0	75
Agricultural secr.	67	100	83	67	40	0
Capital gorkom secr.	100	100	100	50	0	100
Trade Union chairman	100	100	100	100	100	100
Komsomol 1st secr.	100	100	100	80	67	100
KGB Chairman	100	50	17	100	25	50
Member of presidium, Council of Ministers	100	100	88.9	86.7	48.8	94.4
Chairman, Council of Ministers	100	100	100	100	100	100
Native occupancy, jobs related to:						
Gen. pol. leadership	100	100	100	87.5	58.2	100
Personnel	70	100	66.5	83.5	6.7	37.5
Prop./cult./educ./sci.	100	100	100	87.5	88.9	100
Grand Mean¹	97.2	98.2	91	85.3	46.6	83.7
Indigenous Directors, 1989 ²	127	107	113	109	100	134
Titular share of total Republic population, 1970	66.8	88..6	73.8	74.9	32.6	68.2

Source: Grey Hodnett, *Leadership in the Soviet National Republics* (Oakville, Ont.: Mosaic Press, 1978), 101-103, 108;
Robert Kaiser, *The Geography of Nationalism in Russia and the USSR* (Princeton: Princeton University Press, 1994, 241.

¹ This is a mean figure for all the categories researched, only a selection of which is given here.

² This figure represents the proportional representation of indigenes among directors of enterprises and organisations.

Tableau 6 : Composition nationale du parti communiste géorgien (GCP) par rapport à leur proportion dans la république (1926-1979), reproduit de Broers, 2004, p. 260

	Georgians		Abkhazians		Ossetians		Russians		Armenians	
	Pop.	GCP	Pop.	GCP	Pop.	GCP	Pop.	GCP	Pop.	GCP
1926 ¹	66.8	62.5	2.1	0.8	4.2	4.9	3.6	12.3	11.5	13.1
1939 ²	61.4	66.6	1.6	0.9	4.2	4.6	8.7	7	11.7	14.6
1959	64.3	73.5	1.6	1.3	3.5	3.5	10.1	6.6	11	9.7
1970	66.8	76.1	1.7	1.4	3.2	3.3	8.5	5.5	9.7	8
1979 ³	68.8	78.6	1.7	1.6	3.2	3.1	7.4	5.1	9	6.4

Source: L. Toidze, ed., *Kommunisticheskaya Partiya Gruzii v Tsifrakh* (Tbilisi: Georgian Communist Party Central Committee Institute for the History of the Party, 1971); Central Statistical Directorate of the Georgian Soviet Republic, *Narodnoe Khozyaystvo Gruzinskoy SSR 1922-1982* (Tbilisi: Sabchota Sakartvelo, 1982), 15.

¹ GCP membership data relates to 1925

² GCP membership data relates to 1938

³ GCP membership data relates to 1981

Ces différents tableaux attestent de la consolidation d'une forme de domination géorgienne à l'époque soviétique, avec un nationalisme sous-jacent que l'Union soviétique a institutionnalisé. Contrairement à des républiques telles que celles d'Asie centrale ou de pays baltes, les Géorgiens au sein de leur république n'ont jamais été en concurrence avec les travailleurs russes hautement qualifiés, la structure économique de la république ne l'exigeant pas. Le haut niveau de concurrence pour les postes qualifiés de l'industrie a eu pour conséquence de reléguer les Russes aux emplois sous-qualifiés (ibid., p. 92). Les Russes de Géorgie étaient même les moins bien représentés de toute l'Union dans les postes administratifs (tableau 7) ; aussi, parmi les Russes, le niveau de mobilité sociale d'une génération à l'autre était faible (93). On observe ainsi une forte domination des Géorgiens sur les autres groupes ethniques.

Tableau 7 : Secteurs professionnels de l'intelligentsia russe dans six républiques de l'Union, 1979 ; déviation par rapport à la moyenne de la république (%), reproduit de Broers, 2004, p. 93

	Administrative	Production	Scientific	Arts	Misc.
Georgia	-57.2	18.4	-44.9	4.3	-21.6
Armenia	-43.9	23.8	-19.7	-4.6	-14.7
Azerbaijan	-34.4	48.8	-23.4	0	-39.6
Ukraine	-9.3	5.4	21.8	6.7	-11.6
Kazakhstan	-11.1	10.8	-3.6	8.3	-14.1
Estonia	-24.7	11	-55.3	-48	-0.5

Source: Yu. V. Arutyunian and L. M. Drobizheva, "Russkie v raspadayushchemsya soyuze", *Otechestvennaya Istoriya* 3 (1992): 5.

Que nous indiquent ces données ? Elles semblent montrer que le processus de géorgianisation a été continu en Géorgie soviétique, contribuant ainsi à la consolidation d'un sentiment national, si ce n'est nationaliste, fort. Cela peut être illustré également au niveau linguistique. La langue russe n'a jamais constitué un instrument d'ascension sociale. La langue géorgienne a constamment dominé les interactions quotidiennes sociales et professionnelles à tous les échelons de la société. Ce qui est loin d'avoir été le cas dans d'autres républiques de l'Union, notamment celles d'Asie centrale, où l'on a observé une tension permanente entre la langue de la nation titulaire et le russe, facteur d'ascension sociale potentielle en fonction du degré de compétence. Les enjeux linguistiques sont majeurs aujourd'hui encore en Asie centrale, où l'on trouve, au Kirghizstan par exemple, des Kirghizes maîtrisant mal la langue nationale. Les Russes par contre n'ont jamais été acceptés en tant qu'intelligentsia en Géorgie (Broers, 2004, p. 103). La différence entre la Géorgie et les autres républiques évoquées réside dans le rôle identitaire central que joue la langue en Géorgie tel que l'illustre le tableau 8.

Tableau 8 : Langue maternelle des Géorgiens ethniques et maîtrise d'autres langues, tiré de Gerber, 1997, p. 287

	Nombre de Géorgiens (en milliers)	De langue maternelle géorgienne (en %)	Maîtrisent le russe	Maîtrisent d'autres langues
1959	2'692	98,6	non disponible	non disponible
1970	3'245	98,4	21,3	1,0
1979	3'571	98,3	26,7	0,9
1989	3'981	98,2	33,1	0,6

Contrairement à ce qui était observable dans les pays baltes par exemple, en Géorgie les Russes n'ont jamais occupé de fonction politique importante ni de postes prestigieux dans d'autres secteurs de manière massive. Le rôle identitaire majeur qu'a joué la langue géorgienne peut en outre être illustrée par les manifestations de 1977 relatives au maintien du statut de la langue géorgienne (Geukjian, 2011, p. 101).

Enfin, un élément essentiel déjà évoqué et sur lequel nous reviendrons ultérieurement et sur lequel se sont appuyés les Géorgiens pour bénéficier de position dominante est celui des réseaux informels privilégiés dont ils disposaient en tant que membres de la nation titulaire, ce qui eut également pour conséquence un faible taux de migration vers d'autres républiques de l'Union Comme l'écrit Laurence Broers, « [migration would mean] *the abandonment (...) of the informal resources of clientelism and patronage networks in procuring basic social goods* » (Broers, 2004, p. 90). Les Géorgiens étaient la nation titulaire la plus nombreuse, proportionnellement, à résider dans leur république¹⁴.

Selon Mars et Altman (Mars & Altman, 1983), les réseaux clientélistes et les cercles familiaux constituaient le principal mécanisme de répartition des ressources en Géorgie soviétique. Dans une économie marquée par la pénurie, et donc un haut degré de concurrence pour l'acquisition des biens, il était indispensable de pouvoir s'appuyer sur des réseaux puissants pour obtenir un poste convoité. Or, sur le marché du travail notamment, les minorités étaient clairement désavantagées, car elles ne disposaient pas de tels réseaux ou alors de réseaux beaucoup plus ténus. Au niveau politique, les apparatchiks à la tête des réseaux clientélistes étaient peu enclins à soutenir des clients dont le potentiel de promotion était faible. Ainsi, on peut dire que « *non-titulars in Georgia were not able to compete in the broader informal economy on account of their size, nor could they penetrate patron-client ties in the administration on account of their ethnicity* » (Broers, 2004, p. 91). Or, il s'avère, comme nous le verrons, que cette situation a peu changé et qu'aujourd'hui encore, malgré les efforts des autorités, il est extrêmement difficile pour les personnes appartenant à des minorités de jouir d'une mobilité sociale en raison de la faiblesse de leurs réseaux informels dans un marché de pénurie.

¹⁴ 96,6% des Géorgiens vivaient ainsi en Géorgie en 1959 et 95,1% en 1989 (Gerber, 1997, pp. 40-41), record absolu pour toutes les nations titulaires des républiques de l'Union.

La géorgianisation de la république s'est graduellement renforcée tout au long de la période soviétique. Les chiffres dont nous disposons pour la période poststalinienne sont limpides à ce sujet. D'un point de vue démographique pour commencer, la part des Géorgiens durant cette période, passe de 64,3% en 1959 à 70,1% en 1989 (Gerber, 1997, p. 40). Mais c'est surtout dans des domaines particuliers de la vie sociale, politique ou professionnelle, que l'on observe une surreprésentation des Géorgiens : dans le domaine de la formation supérieure par exemple, les Géorgiens ethniques étaient particulièrement nombreux: 82% de l'ensemble des étudiants du pays en 1969, ils étaient même 94% en 1979 (ibid., p. 41). Ils occupaient également très majoritairement les postes clés de l'économie, des ministères et de l'administration (ibid., p. 42). Cette situation est relativement particulière en URSS où bien souvent les postes à responsabilité étaient principalement confiés à des Russes. A la veille de la Perestroïka par exemple, 94% des directeurs d'usines de l'industrie lourde et légère en Géorgie étaient des Géorgiens ethniques (ibid., p. 43). Il s'ensuit que dans une logique de *path dependency*, cette configuration de la répartition des emplois à responsabilité selon des critères ethniques a eu tendance à se poursuivre à l'époque post-soviétique.

Qu'en est-il alors de la situation des autres minorités durant la période communiste ? Comment étaient-elles traitées ? Peut-on parler de hiérarchisation des groupes minoritaires en Géorgie soviétique ? La politique soviétique des nationalités a eu pour conséquence, nous l'avons vu, d'institutionnaliser les nations ; elle a également conduit à leur hiérarchisation, en particulier dans le Sud-Caucase. La politique de *korenizatsya* reposait sur deux éléments (Martin, 2001, pp. 126-27) déterminants pour l'octroi à un groupe du statut de nation titulaire devant bénéficier d'un soutien. En premier lieu, le critère d'ancienneté sur le territoire (les *autochtones*), qui conférait à ladite nation un statut préférentiel par rapport aux nations arrivées ultérieurement (Broers, 2004, p. 113). Deuxièmement le critère d'«arriération culturelle» (*cultural backwardness*), catégorie issue de l'époque tsariste, qui tendait à différencier les nations occidentales des nations orientales. « *The implication for ethnic settlement through affirmative action policies was that Western nationalities could claim rights on the basis of indigenusness only. Eastern nationalities could claim rights on the basis of both indigenusness and cultural backwardness* » (ibid., p. 114). La nation géorgienne fut classée parmi les nations occidentales en raison de sa tradition étatique relativement ancienne et du caractère écrit de sa langue. Les Géorgiens furent ainsi définis

comme nation autochtone et avancée à la fois (cf. tableau 9), ce qui leur conféra un statut distinct des autres nations de la république et influença considérablement leur destinée sur le territoire. Les Abkhazes, Ossètes et Adjares furent également considérées comme nations autochtones ; un territoire leur fut par conséquent attribué.

Tableau 9 : Est et Ouest en Géorgie soviétique : Hiérarchie des nations en Géorgie soviétique, reproduit de Broers, 2004, p. 116

Nations occidentales ("avancées")		Nations orientales ("retardées")		Groupes assimilés
Indigènes	Non indigènes	Indigènes	Non indigènes	
Géorgiens (Juifs géorgien)	Arméniens Russes Juifs Ukrainiens	Abkhazes Ossètes (Adjares)	Grecs Azéris Tatars Assyriens Kurdes Kists Turcs Nations du Dagestan	Mingrèles Svans Laz Bats (Adjares)

Le fait de pouvoir revendiquer des droits selon ces deux critères différents eut des implications non négligeables. Alors que des nations telles que les Abkhazes revendiquaient l'attribution de droits sur la base de leur prétendu sous-développement et étaient ainsi favorables à l'intervention de Moscou (notamment pour ce qui était du soutien financier à la formation de cadres), les élites géorgiennes modelaient leur relation à la capitale de l'Union au vu de leur statut d'autochtone et cherchaient à limiter autant que possible l'interférence de Moscou dans leurs affaires internes, notamment pour ce qui est de la politique d'indigénisation (ibid., p. 115). Nous l'avons évoqué, cette politique permit aux Géorgiens de rapidement former des cadres et d'intensifier l'apprentissage du géorgien. Pour les nations considérées comme arriérées, la politique d'indigénisation a également joué le rôle de consolidateur des élites locales, mais elle les a surtout d'abord créées et formées, de même qu'elle a permis d'instaurer une langue écrite et de mettre en place des institutions.

Dans cette hiérarchisation des groupes, les minorités les plus nombreuses en Géorgie, à savoir les Arméniens et les Azéris, ne purent invoquer aucun droit car ils étaient considérés comme

non-indigènes et indirectement rattachés à une république mère (respectivement la République soviétique d'Arménie et celle d'Azerbaïdjan) dans laquelle leurs droits étaient protégés. De ce fait, aucune protection particulière ne leur fut accordée en Géorgie ; aucun quota ne fut introduit dans les institutions politiques ou les organes administratifs. Seul l'enseignement en langue titulaire, au nom du principe de l'autonomie culturelle, leur fut accordée afin d'empêcher toute assimilation.

On observe ainsi que la période soviétique a permis aux Géorgiens ethniques de se profiler. Comme l'écrit Laurence Broers, « *the combination of institutional dominance and putative cultural superiority was a unique feature of titular indigenisation in Georgia not shared by any other republic.* » (ibid., p. 120). Broers, cela se traduisit, en particulier entre la fin des années 1930 et le début des années 1950, par une subordination politique de l'Abkhazie, une politique de peuplement, la fermeture d'institutions culturelles de groupes minoritaires et l'imposition de la langue et de l'alphabet géorgiens (aux Abkhazes et aux Ossètes). La population géorgienne d'Abkhazie augmenta par exemple de 66'000 individus entre 1939 et 1959. Le remplacement de l'alphabet latin utilisé pour l'abkhaze et l'ossète par l'alphabet géorgien, plutôt que par l'alphabet cyrillique, était tout à fait exceptionnel. Cela ne fut pas le cas pour l'arménien et l'azéri, mais précisément parce que les enjeux étaient moindres, en raison du statut inférieur dont bénéficiaient, sur le plan formel, ces deux groupes. Cela fut rendu possible par la faible pénétration de la culture et la langue russes en Géorgie, et aussi peut-être en raison de la nationalité de Staline et Béria¹⁵. Pour les Abkhazes et les Ossètes, les politiques linguistiques et les politiques en matière de nationalité furent perçues comme des politiques coloniales, en raison du statut prétendument supérieur du géorgien. « *Abkhazian and Ossetian minorities were consequently exceptional in the Soviet Union as groups confronting culturally hegemonic policies supporting a local majority other than Russian. In effect, Georgians played an analogous role to Russians in the Soviet Union at large, that of 'elder brothers' to smaller and 'undeveloped' nationalities* » (ibid., p. 122). La langue géorgienne symbolise alors la langue de l'ennemi et les visées de l'impérialisme géorgien tels qu'imposées aux minorités (Broers, 2010, p. 18).

¹⁵ Les politiques linguistiques furent cependant modifiées durant la période post-stalinienne et on imposa le cyrillique à l'abkhaze et à l'ossète.

La hiérarchisation des groupes et la domination des Géorgiens s'accompagna de la thématization de la question des origines des nations et de la durée de leur présence sur le territoire (Gordadzé, 2001). Seuls les peuples autochtones pouvant revendiquer des droits territoriaux, les intellectuels furent quelque peu obsédés par la question, cherchant à ancrer la présence de leur nation sur le territoire à des temps très reculés, ou au contraire à remettre en question la longévité de la présence d'autres groupes. La question n'était pas nouvelle mais elle prit une autre dimension dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, puis en particulier à la fin de la période soviétique, lorsqu'une dialectique sur les peuples invités face aux peuples autochtones fut mobilisée pour remettre en cause les droits culturels et territoriaux des Abkhazes et des Ossètes, mais aussi des Arméniens. « *The Georgian majority perceived minorities not as rights-bearing individuals but as perennial guests expected to show unconditional loyalty and gratitude* (Sabanadze, 2014, p. 122). D'autres mythes se sont également mis en place, en réponse aux mythes de l'amitié fraternelle entre les nations véhiculé par le pouvoir soviétique, notamment le mythe consistant à assimiler les personnes appartenant à des minorités à des groupes privilégiés « *dont la culture, les droits et l'identité étaient mieux protégés que ceux des Géorgiens et qui pouvaient en permanence bénéficier du soutien du centre* » (ibid., p. 122). Selon ce discours, les Géorgiens étaient ainsi victimes de leur propre générosité et hospitalité. Le sentiment était tout différent auprès des minorités ; ces dernières percevaient la Géorgie comme une terre de privilèges pour les Géorgiens qui avaient un accès assuré aux postes politiques et aux réseaux informels. Selon Ronald Suny, « *this reinforces the exclusionary character of kinship and personal networks perpetuating Georgian dominance within the republic's political as well cultural elite* » (cité dans ibid., p. 123). Cette situation créa évidemment des tensions avec les Arméniens qui eux aussi étaient particulièrement peu représentés aux différents échelons.

La question nationale telle qu'elle s'est développée en Géorgie au cours des trente dernières années précédant la désintégration de l'URSS est relativement particulière. En comparaison des autres républiques de l'Union, ce ne sont pas tant les politiques soviétiques générales qui ont façonné le développement de la société géorgienne post-stalinienne que des développements sociaux et politiques indigènes, et la résistance par rapport au centre qui petit à petit placèrent les Géorgiens en situation de domination et de contrôle sur l'ensemble de la société, en contradiction avec le processus de modernisation (urbanisation, industrialisation,

collectivisation et éducation) qui aurait pu potentiellement jouer un rôle dans le dépassement des nations (Hin, 2003, p. 44).

Ce regard sur le rapport à la nation dans la Géorgie soviétique nous amène à un certain nombre de questionnements. Le premier est celui du rapport aux mythes développé autour du multiculturalisme géorgien et de l'harmonie et de la paix interethniques, que l'on peut considérer comme largement exagérés. Selon Sabanadze, « *Georgia had fallen victim of such myth making, with generations of Georgians embracing the legend of their own unrivalled tolerance and generosity towards other cultures. The myth exaggerated both the extent of Georgia' ethno-cultural diversity and the degree to which this diversity was embraced by the titular majority* » (Sabanadze, 2014, p 122). En effet, si la Géorgie est un Etat multiethnique, la part de personnes appartenant à des minorités a graduellement baissé depuis 1959, pour constituer environ 13% aujourd'hui¹⁶. Les Géorgiens ont tendance à considérer leur Etat avant tout comme l'Etat des Géorgiens, et la Géorgie n'a à vrai dire jamais été aussi homogène ethniquement (ibid., p. 122). Toutefois, il se perpétue une tradition héritée de l'époque soviétique visant à considérer la diversité ethnoculturelle comme l'un des traits caractéristiques de la Géorgie. C'est là un héritage d'une vision folklorisée des rapports entre nations tels que mis en avant par l'ethnologie soviétique. Or, l'histoire de la Géorgie moderne nous expose plutôt une nation en quête de survie d'abord, cherchant à affirmer son identité ensuite (par opposition à un autre, le Russe, l'Arménien) et en quête de pouvoir enfin (période soviétique). Ce mouvement relativement linéaire s'est fait au détriment des autres groupes ethniques et n'a fait que perpétuer un schéma classique développé par les théories modernes de la nation (notamment Hroch). C'est le parcours habituel d'une nation issue d'un Empire qui cherche à créer ses élites, défendre sa langue et sa culture au détriment des groupes ethniques avec qui il est en concurrence. C'est aussi dans ce contexte qu'il faut placer la dialectique des minorités en tant qu'« hôtes ingrats » (Gordadzé, 2001) sur les terres géorgiennes, cela permettant de justifier la domination du groupe national géorgien sur le territoire. Le paradoxe réside toutefois dans le fait que c'est la période soviétique précisément qui a permis de consolider et d'asseoir définitivement la domination du groupe ethnique géorgien, alors même que l'Union soviétique visait au dépassement de la nation ; c'est l'Union soviétique qui a mis en place le cadre institutionnel qui a permis d'affirmer les

¹⁶ Selon le dernier recensement conduit en 2014 (contre environ 30% en 1959) mais les statistiques intégraient alors les données de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud).

identités nationales. Cette domination du groupe titulaire géorgien est également due, nous l'avons vu, à l'absence de Russes dans l'appareil d'Etat, et donc l'absence de concurrence entre Russes et Géorgiens. Cela a eu pour conséquence d'associer, pour les minorités présentes sur le sol géorgien, le Géorgien au rôle de colonisateur et de dominateur, bien plus que le Russe.

Cela pose la question du regard que portent les Géorgiens sur leur propre rôle dans le déclenchement des conflits interethniques au début des années 1990. Comme l'écrit très bien Sabanadze, *"there is a lack of awareness that minority problems in Georgia may have domestic causes too"* (Sabanadze, 2014, p. 123). Les Géorgiens ont tendance à voir les tensions entre groupes ethniques comme importées par des acteurs externes, en particulier la Russie, leur permettant d'appliquer une stratégie de déni et évitant aux autorités et à la population de faire leur examen critique et de réfléchir à des mécanismes adéquats de résolution des conflits et de protection des minorités. Natalia Sabanadze estime que la réelle difficulté dans ce contexte réside dans les a priori qu'a causé l'expérience soviétique sur les modèles de gestion de la diversité qui permettraient de faire avancer le débat, mais qui pour cette raison sont largement rejetés par les intellectuels traditionnalistes et conservateurs, la population et une partie de la classe politique. *« Notions of multiculturalism, inter-ethnic harmony and cultural diversity are met with limited enthusiasm in Georgia, as they are associated with the Soviet system of an artificial "fraternity", and with the privileging of persons belonging to national minorities. Power-sharing mechanisms such as territorial autonomy and affirmative action were used extensively by the Soviet regime and de-valued both in the eyes of the majority and of minorities »* (ibid., p. 123). Pour la majorité des Géorgiens, le principe de l'autonomie territoriale est dangereux par essence en ce qu'il constitue une menace pour la souveraineté de l'Etat. Le fait que des conflits aient éclaté précisément dans des territoires bénéficiant d'un tel statut confirmerait leurs craintes. Quant aux Abkhazes et aux Ossètes du Sud, le principe de l'autonomie ne leur paraît guère plus attrayant puisqu'il incarnerait le retour à un statut qu'ils ont connu par le passé et qui constituerait une régression par rapport à leur situation actuelle (ibid., p. 123)

L'autre questionnement qui découle de l'analyse historique qui précède est relatif au renouveau du mouvement national géorgien dans les années 1970 en tant que mouvement d'opposition à l'Union soviétique. Après la mort de Staline, Moscou a réduit son ingérence

dans la région et limité son contrôle sur les potentielles dérives nationalistes dans les domaines de l'art, de la littérature et de la culture en général (Suny, 1994, p. 304). Ce relâchement de la pression exercée par Moscou sur Tbilissi se révéla potentiellement dangereux pour les non-Géorgiens car elle constitua une opportunité de plus pour l'élite géorgienne du parti de renforcer son emprise sur les leviers politiques et économiques et les institutions culturelles.

Pour ces raisons, l'opposition antisoviétique ne put alors prendre une forme purement nationale ou nationaliste puisqu'elle était déjà largement tolérée au sein du parti. Suny distingue à vrai dire, à partir des années 1960, l'émergence de trois sortes de nationalismes en Géorgie (Suny, 1996, p. 391) : une forme de nationalisme officiel, que l'on peut qualifier de patriotisme, en vigueur et admis au sein du parti et de la bureaucratie, mais également de l'intelligentsia et de la population, dans la lignée du relâchement idéologique autorisé depuis la fin des années 1950. La deuxième forme de nationalisme est une forme de contre-nationalisme des minorités ethniques, au sein des sous-entités administratives, dénonçant des pratiques de discrimination à leur encontre. Enfin, la troisième forme, la plus significative au regard de l'histoire de la sortie de l'URSS, est celle de la dissidence, qui se traduit plutôt par un activisme pour la défense des droits de l'homme, dans la mesure où, comme mentionné précédemment, une forme de nationalisme officiel était déjà tolérée. Cette dissidence s'engagea d'abord pour la préservation de monuments historiques et religieux (ibid., p. 394) sous l'égide de deux hommes en particulier qui allaient marquer l'histoire du mouvement de sortie de la Géorgie post-soviétique : Zviad Gamsakhurdia et Merab Kostava. Ils créent le groupe d'initiative pour la défense des droits de l'homme en Géorgie, qu'ils renomment en 1977 le *Groupe pour la mise en œuvre des accords d'Helsinki*. Arrêtés et emprisonnés, ce sont eux qui dix ans plus tard menèrent le mouvement de libération nationale vers l'indépendance de la Géorgie. Ces différentes formes de nationalisme créèrent des tensions progressives au sein des communautés qui firent réagir les dirigeants communistes. En 1977, Chevardnadze déclarait que « *the history of our party knows no good nationalists. These do not exist by nature, all of them, Georgians as well as Abkhaz, Ossetian, Armenian and other nationalities are cut from the same wood* » (Cornell, 2002, p. 151). Les tensions étaient particulièrement intenses entre Géorgiens et Abkhazes, tensions récurrentes tout au long de la période soviétique mais intensifiées suite à la mort de Staline lorsque la parole se libéra en

partie et que les rancœurs des Abkhazes à l'égard des Géorgiens s'exprimèrent plus avant sur la question du statut administratif, la politique éducative ou encore les politiques de peuplement. On constate là encore qu'enjeux territoriaux, enjeux politico-administratifs et enjeux culturels sont fortement imbriqués.

Les années qui précèdent la dissolution de l'URSS sont marquées par un regain de tensions interethniques à mesure que se dessine la possibilité d'une indépendance de la République, que sont envisagés les futurs rapports de pouvoir entre groupes ethniques et qu'émergent les craintes des minorités de voir leurs privilèges et leurs cultures écrasées par une forme de néo-impérialisme géorgien, une fois détaché du pouvoir du Moscou. Comme l'écrit Ronald Suny, durant les années précédant la Perestroïka « *the policies and rhetoric of leaders, the choices and use of potent symbols, would either work to ameliorate these divisions in a unified struggle for independence and democracy or reinforce and exacerbate the interethnic divisions within the republic* » (Suny, 1994, p. 318) En d'autres termes, l'enjeu était de savoir si les groupes ethniques allaient pouvoir faire le choix de l'indépendance de manière unifiée sans que la lutte pour le pouvoir ne soit entachée de rivalités ethniques, ou si au contraire les tensions allaient prendre le pas sur l'objectif de lutte contre la présence et le régime soviétiques. Malheureusement, c'est la seconde option qui allait prendre le dessus, et les manifestations pacifiques de la fin des années 1980 allaient rapidement se transformer en lieux de revendications ethniques, sonnait les prémices d'une guerre ethnique et civile.

La résurgence des antagonismes trouve en partie sa source dans les rapports de force ethniques tels que présentés dans les pages qui précèdent et qui ont éveillé certaines frustrations au sein des populations non-géorgiennes. Les élites en place dans la République, au sein du parti communiste en particulier, reposaient sur des bases ethniques, se caractérisant par une forte cohésion et une résistance aux influences et à la pénétration extérieures. Cette solidarité des élites se fondait sur le rejet direct des autres nationalités présentes sur le territoire (Ossètes, Abkhazes, Arméniens, Azéris, Russes), d'où la forme de nationalisme officiel toléré par le régime. Cette forme de cohésion ethnique n'avait pas pour seul but de privilégier les membres de son groupe national, mais aussi dans un environnement relativement restreint, où tous se connaissaient, d'assurer le monopole de l'accès aux richesses. « *Favoritism enabled a relatively closed network of patrons and clients to develop largely free of outside interference and their illegal economic activities found in other parts of*

the Soviet union took an a specifically ethnic tone and a systemic quality in Georgia » (Suny, 1994, p. 318).

Cela rappelle les théories instrumentalistes de Paul Brass et John Breuilly évoquées précédemment, qui décrivent l'ethnicité comme un instrument efficace utilisé par les élites pour obtenir et accaparer le pouvoir. En tous les cas, *« les réseaux d'amitié au sein des élites géorgiennes ont renforcé le caractère exclusif du système politique au profit des élites géorgiennes, le sentiment de supériorité de la nation titulaire et celui d'infériorité des non-Géorgiens »* (ibid., p. 318). Ce discours sur la supériorité géorgienne n'est pas seulement l'apanage des élites du parti, mais est aussi répandu parmi les intellectuels qui, comme on le sait, on porté les mouvements de libération nationale dans nombre de républiques communistes.

Pour comprendre les enjeux de la politique des minorités dans la Géorgie de Mikheil Saakachvili, il est important de revenir sur la sortie de l'URSS, la période de l'indépendance et surtout la période des conflits ethniques qui ont marqué la Géorgie du début des années 1990. Bien que ces conflits n'aient pas touché directement la minorité arménienne qui est l'objet au cœur du présent travail, il paraît essentiel d'y revenir dans un souci de contextualisation.

4.5. La Géorgie depuis l'indépendance – de Gamsakhourdia à Chevardnadze

La période de la fin de l'URSS et de l'indépendance de la Géorgie est essentielle pour comprendre les fondements des rapports entre minorités et majorité dans la période post-communiste en général et surtout pour saisir la relation à la fois complexe et binaire qu'entretiennent l'Etat géorgien et ses hommes politiques avec leurs minorités. Bien que le contexte des années 1989-93 soit très différent de celui de la période 2004-13, les événements de la sortie de l'URSS et les conflits qui ont suivi sont révélateurs, certes de manière paroxystique, de l'angle sous lequel sont perçues les minorités et de la difficulté à les envisager dans une vision non primordialiste de la nation. La période troublée des années 1989-93 a révélé un ensemble de tensions ou de traumatismes enfouis, de démons cachés dont on observe aujourd'hui encore des traces, certes moins aiguës : nationalisme exclusif, absence d'empathie, mystification de la nation titulaire, discours victimisant, réécriture de l'histoire (soviétique), pour n'en citer que quelques-unes. L'objectif de ce sous-chapitre n'est pas de procéder à une narration linéaire des événements tragiques du début des années 1990 en

Géorgie, mais plutôt de chercher à identifier ce qu'ils peuvent nous dire de profond sur les relations entre majorité et minorités en Géorgie, et s'ils donnent des clés de lecture de cette relation pour la période 2004-2013, en particulier pour ce qui est de la communauté arménienne. Les événements de 1989-93 donnent-ils une clé de compréhension des difficultés du gouvernement Saakachvili à inculquer une conception civique de la nation ? Y a-t-il des récurrences entre des éléments du discours de la classe politique de la période 1989-93 et celles d'aujourd'hui, certes de manière plus nuancée, sur la question des minorités, de leur place dans la société géorgienne, qui expliquerait les difficultés de ces dernières à se sentir pleinement citoyens géorgiens ?

L'intérêt de ce sous-chapitre est également d'exposer les raisons pour lesquelles les conflits d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie ont eu lieu, en se démarquant d'une approche simpliste sur la seule aggravation des relations interethniques et des tensions historiques sous-jacentes entre communautés. Ces éléments sont largement insuffisants pour expliquer le passage d'un état de violence à un état de guerre. Pourquoi le conflit a-t-il été si radical ? On peut identifier nombre de causes qui s'ajoutent à la simple question des tensions interethniques et des enjeux de pouvoir qui y étaient liées : forte fragmentation et inexpérience des élites, incapacité à créer une forme de compromis avec les élites issues du parti communiste géorgien, faiblesse des institutions, et par extension prise de contrôle de l'Etat par des groupuscules paramilitaires. L'analyse de ces différents éléments nous permettra de mettre en lumière l'origine des craintes qui rejaillissent sur le débat de la protection des minorités dans la Géorgie de l'ère Saakachvili, en particulier le réflexe consistant à envisager la question des minorités sous un angle sécuritaire et à associer instinctivement territoire et droits des minorités ou encore autonomie et séparatisme. La situation de la communauté arménienne de Géorgie ne peut se comprendre sans la placer dans le contexte des conflits ayant déchiré le pays au début des années 1990, ni sans aborder les relations entre Géorgiens et les minorités abkhaze et ossète.

L'origine des conflits armés en Géorgie a longtemps été attribuée essentiellement aux discours nationalistes antagonistes des différentes nations titulaires. Cet élément ne peut en aucun cas être négligé ; le cas de la Géorgie, au regard des autres républiques ex-soviétiques, est tout à fait particulier à cet égard. Alors que dans la plupart des républiques, notamment baltes, c'est la période de l'indépendance, dans l'entre-deux-guerres, qui a constitué le point

de référence dans la lutte pour la sortie de l'URSS, en Géorgie c'est la question de la nation qui a joué ce rôle (Broers, 2004, p. 154). Dans la vision primordialiste de la nation telle que véhiculée par les intellectuels et hommes politiques de l'époque, les minorités n'avaient pas leur place dans la nouvelle Géorgie ; « *on the contrary, Georgia's multi-ethnic composition was actively portrayed as a Soviet legacy in spite of which independence was to be revealed* » (ibid., p. 154). La renaissance du nationalisme géorgien prit forme autour d'un certain nombre d'éléments classiques : langue, littérature, religion, autant d'éléments véhiculés par des activistes issus de la dissidence intellectuelle autour de la figure de Zviad Gamsakhourdia. Ces derniers étaient appréciés pour leur romantisme révolutionnaire, plus que pour leur qualité et leur expérience politiques ; cela leur donna auprès de la population l'image de dirigeants nationalistes authentiques, comme le souligne Ghia Nodia : « *Political struggle (for whatever cause) was interpreted as a set of heroic-aesthetic gestures, and anything like pragmatism or political calculation was considered to be a disgrace, hence unacceptable. Notional rejection of any compromise with the projected 'enemy' (Russia, or 'the Kremlin') practically resulted in failures to achieve any compromise between different factions of the national-independence movement (...)* » (Ghia Nodia, 1998, p. 8). Le courant dominant se construisit autour de certaines thématiques clés déjà évoquées qui appuient la distinction entre nation titulaire et minorités, en particulier la distinction entre indigènes (*korennye*) et nouveaux arrivants. Il s'agit là de construire un discours binaire sur la civilisation géorgienne en la décrivant comme une *lutte contre les éléments ethniques étrangers plutôt que comme une révolte contre les injustices quotidiennes partagées par tous les groupes* » (Broers, 2004, p. 155). Ce discours ultranationaliste est porté prioritairement par Zviad Gamsakhourdia qui rédige alors des textes quasi-messianiques sur la supériorité divine de la nation géorgienne, mais a été repris par beaucoup de leaders du mouvement indépendantiste géorgien de la fin des années 1980 clamant que la diversité ethnique de la Géorgie était un phénomène récent et imposé par le colonisateur russe.

La question centrale est de savoir pourquoi cette frange radicale s'est imposée dans le champ politique et comment on est passé de la confrontation au conflit armé. La radicalisation du nationalisme géorgien tient à des éléments aussi bien structurels de la société géorgienne qu'à des éléments conjoncturels. Au niveau structurel, le caractère radical de la mobilisation s'explique notamment par l'absence d'une communauté russe importante dans les villes, qui

aurait pu faire contrepoids au nationalisme géorgien. Le second facteur structurel d'importance dans le mécanisme de radicalisation est celui de « *la présence de nations titulaires de deuxième niveau contrôlant certaines zones territoriales rivales de l'Etat* » (ibid., p. 144). La montée des tensions entre dans les consciences collectives à la fin des années 1970 dans le cadre de manifestations du côté abkhaze et des concessions faites à ces derniers par Moscou. Cette rivalité sur les questions territoriales a sans conteste radicalisé le discours géorgien et a convaincu les élites que la question abkhaze devait être résolue dans une Géorgie indépendante plutôt que par l'intermédiaire de Moscou, qui avait un parti pris sur la question. Enfin, le taux élevé de Géorgiens membres du parti communiste géorgien eut pour conséquence de radicaliser les entrepreneurs ethniques qui ne pouvaient s'appuyer sur les structures politiques en place. En effet, dans une société fonctionnant sur la base de réseaux interpersonnels, il était de bon ton d'être membre du parti, en raison de l'accès facilité aux biens publics et autres avantages. Pour cette raison, les membres du parti demeuraient insensibles au discours dissident porté par les nationalistes, ce qui poussait ces derniers à plus de radicalité pour faire entendre leurs voix.

Enfin, un certain nombre d'évènements ont poussé à la radicalisation du mouvement indépendantiste et nationaliste géorgien. Il s'agit d'une part de la demande réitérée en mai 1989 dans le cadre d'une démonstration de masse en Abkhazie d'élever le statut de l'Abkhazie, ce qui équivalait implicitement à une demande d'indépendance. Cette manifestation donna lieu à des contre-manifestations à Tbilissi en particulier le 9 avril 1989. La manifestation dégénéra lorsque les ministères soviétiques de la défense et de l'intérieur ordonnèrent de disperser la foule, provoquant la mort de seize manifestants, notamment des femmes. Ces évènements eurent pour conséquence de porter les éléments les plus radicaux au-devant de la scène politique et de couper court à toute union nationale potentielle avec les éléments modérés du parti communiste. Ils eurent pour conséquence de placer l'indépendance au cœur du programme politique de l'ensemble des forces d'opposition, ce qui n'était pas nécessairement le cas auparavant, et qui surtout était en contradiction avec la volonté des autres nations vivant sur le territoire, qui comptaient sur Moscou pour les défendre contre la ligne de Tbilissi. Ces évènements portèrent le bloc nationaliste de Zviad Gamsakhourdia « Table ronde- Géorgie libre » à la tête du Soviet suprême de Géorgie suite aux élections de novembre 1990 avec 54% des voix. On observe donc un mélange de diverses causes qui sont

à la base du renouveau du nationalisme géorgien. Comme l'explique Broers (Broers, 2004, p. 149), « *the 'strength' of Georgian national identity or the receptiveness of the social terrain does not explain the success of mobilization or the rapidity with which a historical pattern of cultural and linguistic demands changed to openly secessionist demands. Rather, it is the psychological impact of failed state repression and the wider context of systemic crisis in the face of multiple secessionist challenges that, in conjunction with structurally facilitating conditions, explains the success of the Georgian revival* ».

Enfin, la radicalisation tient également à la personnalité de Zviad Gamsakhourdia et à sa gestion catastrophique du pays et des questions liées aux minorités nationales. Sous son autorité depuis novembre 1990, la Géorgie est devenue l'exemple même d'un autoritarisme incompetent et l'un des premiers cas d'Etat failli de l'espace post-soviétique. Gamsakhourdia croyait en effet en une destinée messianique pour les Géorgiens, comparant la Géorgie à Lazare ramené à la vie ; il était un conservateur social « *incarnant les valeurs traditionnelles d'une Géorgie disparue et innocente : famille, religion et sacrifice de soi* » (S. F. Jones, 2015, p. 52), et s'appuyait sur un discours apocalyptique sur une Géorgie menacée d'un danger imminent pour sa survie. Clouant au pilori les nations non titulaires, il les vilipendait et les identifiait comme des ennemis dès la fin des années 1980, en particulier les Arméniens et les Ossètes auxquels ils ajouta d'autres groupes sociaux ou des corporations tels que les médias, les intellectuels et les étudiants (ibid., p. 55).

Gamsakhourdia, aussi paradoxal que cela puisse paraître, peut être considéré comme le pur produit du système soviétique. D'abord par sa catégorisation systématique des groupes sociaux et ethniques à abattre, dans la veine d'un Lénine pour qui aussi « *l'Etat de droit était un obstacle et la modération une forme de capitulation* » (ibid., p. 55). D'autre part, Gamsakhourdia incarnait la crise de la modernité en Géorgie mais surtout son comportement à l'égard de la loi, du parlement et de la presse le rapprochait d'un dirigeant soviétique. Enfin, il perpétuait un mode de gouvernance néo-patrimonial hérité de l'URSS, dominé par les relations personnelles, les réseaux classiques et ethniques, et une absence totale de sensibilité à la distinction entre domaine public et privé (ibid., p. 55). « *It is a society dominated by patrons and clients who draw on tiers of ethnicity, kinship or on close friends and colleagues* » (ibid., p. 55). Pour ces diverses raisons, c'est son charisme qui assurait son autorité et sa légitimité politique, et dans un contexte de crise de l'Etat et de la nation, son

autoritarisme lui assura un certain soutien populaire. Il fut en quelque sorte le produit d'une époque trouble. Son autoritarisme le conduisit naturellement à identifier des boucs émissaires, en particulier les minorités ethniques.

Bien qu'il fût adopter une loi sur la citoyenneté relativement libérale dans la mesure où cette dernière fut accordée à l'ensemble des résidents de plus de dix ans sans prérequis linguistique, la question de la citoyenneté a été politisée à plusieurs reprises par Zviad Gamsakhourdia, ce dernier allant jusqu'à suggérer qu'elle devait être limitée aux individus pouvant prouver que leurs aïeux résidaient sur le territoire au moment de l'annexion tsariste de 1801 (Broers, 2004, p. 158). Son populisme se caractérisait par une absence totale de sens politique, une incapacité à développer des institutions fonctionnelles et une absence de volonté de mettre en place un programme crédible aux yeux de l'ensemble de la population, en particulier des minorités. Ces dernières furent l'objet de toutes les stigmatisations de la part d'un pouvoir au paroxysme de sa vision nationaliste. La question nationale fut ainsi politisée dès la fin des années 1980, suite aux revendications sécessionnistes des Abkhazes en particulier. Par ricochet, ces revendications entraînèrent celles des Ossètes demandant le rattachement à l'Ossétie du Nord. Alors même qu'il avait promis avant les élections de 1990 de ne pas abolir ni revoir le statut des trois territoires, Zviad Gamsakhurdia, dès son élection, annonça sa volonté de supprimer le statut de république autonome à l'Adjarie en novembre 1990, puis supprima celui d'oblast autonome à l'Ossétie du Sud en décembre suite aux revendications des Ossètes. Avec les Abkhazes il parvint à négocier un accord de power-sharing similaire au système en vigueur à l'époque soviétique accord qui devint caduc avec le coup d'Etat évinçant Zviad Gamsakhurdia en juin 1992 (ibid., p. 159). En tous les cas, la façon dont ce dernier traita la question territoriale, maintenant finalement un statut d'autonomie à l'Adjarie et à l'Abkhazie mais sans en définir véritablement les droits, décrédibilisa Gamsakhourdia sur la question et induisit une méfiance jamais regagnée des minorités envers l'Etat. Quant à la méfiance viscérale de Gamsakhourdia, rappelant par certains aspects celle d'Ilia Tchavtchavadzé, elle se traduisit dans la loi votée sous sa présidence qui consistait à interdire tout parti politique ne couvrant pas l'ensemble du territoire géorgien, ce qui eut pour effet d'empêcher les partis régionaux, et surtout ethniques, de prendre part à la vie politique. Les minorités n'eurent et n'ont à ce jour aucune possibilité d'influer le jeu politique de manière active dans le cadre de leurs propres partis politiques.

Gamsakhourdia menaça et rabaissa ouvertement les minorités, appelant à une Géorgie pour les Géorgiens. Il encouragea « *la persécution des enseignants, agriculteurs et universitaires à Gori, Bolnisi, ou Tbilisi sur la base de leur ethnicité* » (S. F. Jones, 2015, p. 223). Cependant, il agit parfois également en tacticien, ne fustigeant pas l'ensemble des minorités. Si elles acceptaient la supériorité des Géorgiens, de leur culture et leur place dans le champ politique, Gamsakhourdia les invitait alors à rejoindre la nation (ibid., p. 223). C'est ce qu'il fit en invitant les Meskhètes musulmans déportés en 1944 à revenir sur leurs terres historiques. On se trouve ainsi dans un modèle classique de démocratie ethnique.

Que dire finalement de ces années de présidence Gamsakhourdia ? Les années 1989-1990 constituent le paroxysme du nationalisme géorgien qui reflète les angoisses des Géorgiens au moment de la sortie de l'URSS. Craignant la menace d'une désintégration de la Géorgie et le déclin démographique et moral de la nation, les Géorgiens s'en sont remis à un dirigeant populiste sachant flatter les fondements de leur identité malmenée et proférant l'idée selon laquelle ils étaient des victimes au sein de leur propre Etat. L'écrivain Giorgi Gachechiladze écrivit ainsi: « *Usually when an ethnic majority acts against a minority, a feeling of support towards the minority arises instinctively. But the minority does not deserve any moral support when it is used as a blind weapon against a nation struggling for its freedom* » (cité dans (Suny, 1994, p. 325).

En écho à ces menaces, les minorités réagirent par la défensive et le repli identitaire également, réaction compréhensible en période de troubles et d'insécurité. Comme l'indique Stephen Jones, « *when the state could no longer maintain physical and economic security, national solidarity was the solution* » (S. F. Jones, 2015, p. 222). On peut avancer ainsi, sur la base des théories instrumentalistes de la nation, que Gamsakhourdia et les élites gravitant autour de sa personne ont su manipuler la question nationale et identitaire afin de parvenir au pouvoir et s'y maintenir. Toutefois, la frontière entre manipulation et convictions nationalistes sincères est parfois ténue. Autant Gamsakhourdia a utilisé la soi-disant menace démographique pour gagner des voix lors des élections de novembre 1990 au Soviet suprême, autant il semblait sincère dans sa rhétorique sur le rôle messianique des Géorgiens, leur statut de victimes et le danger auquel ils étaient confrontés en tant que nation. Une réaction similaire fut d'ailleurs adoptée en Ossétie du Sud et en Abkhazie, créant ainsi une réaction en chaîne qui conduisit à une escalade. Un des enjeux centraux fut notamment celui de la langue. Le

« *programme d'Etat sur la langue géorgienne* » (S. F. Jones, 2015; Zürcher, 2007, p. 23) illustre la remise en cause des langues minoritaires dont le statut ne fut pas clarifié. Sans connaissances du géorgien, il devint difficile de survivre en Géorgie post-soviétique. Le statut des langues minoritaires dans les sous-entités administratives ne fut pas clarifié non plus, laissant libre cours aux craintes des groupes ethniques non majoritaires¹⁷.

On peut s'interroger sur les facteurs exogènes qui ont conduit à la montée du nationalisme en Géorgie. L'approche instrumentaliste est certes pertinente mais elle ne suffit pas à expliquer le passage de la confrontation à la violence. La théorie des haines ancestrales n'est pas appropriée non plus, pas plus qu'une explication basée sur une culture politique de la violence. L'un des facteurs fondamentaux qui explique le passage du conflit politique à la violence est celui de la faiblesse des institutions et de la situation d'Etat failli (*failed state*) dans lequel la Géorgie s'est retrouvée au moment de l'indépendance. A vrai dire, les risques élevés de conflit n'impliquent pas nécessairement une violence organisée car l'organisation de la violence (Zürcher, 2007, p. 57) se confronte à de grandes difficultés (financement, mobilisation, recrutement notamment). Vu sous un autre angle, c'est surtout l'absence d'Etat et d'institutions qui a conduit à la violence. Comme l'écrit Jones, « *it [Georgian nationalism] was contingent on extraordinary economic, political, and physical insecurities brought about by state collapse* » (S. F. Jones, 2015, p. 222).

En l'absence d'une base institutionnelle solide, les nouvelles élites, peu expérimentées, se sont rapidement tournées vers les réseaux informels pour obtenir des ressources. Ces réseaux étaient étroitement liés aux milieux criminels qui ont pu progressivement s'accaparer les ressources d'Etat et contrôler l'appareil politique. On courait ainsi le risque de voir les franges nationalistes les plus radicales prendre le contrôle du discours politique. On peut ainsi parler d'une interpénétration entre l'Etat et les groupes paramilitaires, notamment les *Mkhedrioni* dirigés par Jaba Ioseliani et la *Garde nationale* sous les ordres de Tengiz Kitovani agissant en tant que proto-armée géorgienne. Ces dernières se finançaient principalement par l'extorsion et le racket. Protégés par le Président Gamsakhourdia, ces groupes paramilitaires échappaient néanmoins à son contrôle et ne firent pas preuve de loyauté à son égard. Ce vide institutionnel

¹⁷ Le programme stipula par exemple que l'apprentissage du géorgien était obligatoire dans les écoles non-géorgiennes, et que pour l'entrée dans les instituts techniques et artistiques des examens oraux et écrits en géorgien étaient requis.

permet donc à ces groupes de mener leur propre route et d'engager l'Etat sur des voies qui lui échappaient.

Qu'est-ce qu'un Etat failli ? Verena Fritz définit le degré de pouvoir et d'efficacité de l'Etat selon trois dimensions qui permettent de faire la distinction entre Etat faible et Etat fort (Fritz, 2007, p. 3) : la capacité de prendre des décisions, la capacité de les mettre en œuvre et les notions de contrôle et *d'accountability*. La différence de trajectoire qu'a pris l'Etat dans les pays post-soviétiques est principalement conditionnée par la façon dont les régimes politiques ont été formés au moment de l'indépendance (ibid., p. 4). Or, nous savons qu'en Géorgie le régime a été accaparé par plusieurs forces hétérogènes qui n'ont pas permis la mise en place d'un Etat fort. « *In unconsolidated states, and/ or hybrid regimes, (...) there may be some accountability, but it will be compromised or ineffective, or limited to certain whose interests steer the state in ways which compromise its quality for society at large* » (ibid., p. 33).

Si un régime autoritaire consolidé permet à ses dirigeants d'assurer un système oppressif et d'exercer la tyrannie, dans un régime hybride tel que celui de la Géorgie, l'Etat bénéficie à une oligarchie plus large et plus compétitive (que dans le cas d'un régime autoritaire) ; il est utilisé pour maintenir le statu quo en exerçant une oppression plus ou moins cachée comme l'indique le tableau 10 (ibid., p. 34).

Tableau 10 : Regime type and their assets and risks for state realm, reproduit de Fritz, 2007, p. 34

Regime type	Assets for state realm	Risk for state realm
consolidated authoritarian regime	autocrat (or single party) may have an encompassing interest (benevolent dictator) . However, this is the exception rather than the rule	state (especially security apparatus) is used for oppression/ risk of tyranny state benefits small circle/ small oligarchy
hybrid/ non-consolidated regime	risk of tyranny is lower than in consolidated authoritarian regime	state benefits a broader/ competitive oligarchy state (administrative apparatus) is used for more or less hidden oppression to maintain the status quo endemic corruption high risk of political instability/ low state capacity
consolidated democratic regime	democratic accountability helps to ensure that the state is (predominantly) a source of solutions	populist decision-making overload of particularist interests

Les risques d'instabilité politique sont par conséquent plus grands et la capacité d'action de l'Etat plus faible. Dans le cas d'un régime hybride, le risque est également celui d'une captation de l'Etat (Fritz, 2007, p. 13; Wheatley, 2005) par un petit groupe d'individus dont les intérêts sont servis avant ceux de l'ensemble de la société. Il s'ensuit un processus de prise de décision au niveau politique souvent incohérent en raison des intérêts particuliers qui sont recherchés par les acteurs. La frontière entre l'Etat et les individus qui y occupent des fonctions est extrêmement floue et le risque de corruption augmente irrémédiablement. La corruption en tant que telle n'est à vrai dire pas nécessairement le symptôme d'un Etat faible. Il le devient par contre lorsque ses élites sont fragmentées et qu'il n'est pas en mesure de

contrôler les différentes forces sociales de la société qui cherchent à accaparer des parties de l'Etat à leur profit (Wheatley, 2005, p. 135).

Dans le cas de la Géorgie de Gamsakhourdia, nous sommes confrontés à une situation extrême en raison de l'impact des conflits armés qui ont déstabilisé plus encore l'Etat et sa capacité à fournir des services à la population, en particulier aux personnes appartenant à des minorités. Ghia Nodia (Ghia Nodia, 2002, p. 416) définit la Géorgie au moment de la guerre comme un Etat failli classique ; « *les cas de l'armée et de la politique étaient des situations classiques dans lesquelles le contrôle de la violence légitime n'étaient plus exercé de manière monopolistique par l'Etat mais par des groupes paramilitaires. L'Etat était également incapable d'exercer quelque fonction économique que ce soit* (ibid. : 418) ». Il donne ainsi un très bon compte-rendu de la situation entre 1990 et 1995 :

Georgia found itself plunged into a modern version of Hobbes' state of nature, with no effective state institutions, paramilitary clans-cum-mafia fighting for power, gun-toting brigands collecting their own « taxes » on the roads, and merchants only wishing only for more orderly and predictable racketeers. The average salary, which failed to reach even the equivalent of one dollar per month, was paid in worthless scrip. With no consistent economic policy to speak of, Georgia underwent involuntary shock therapy (with the shock being more apparent than the therapy). The state lost almost all influence over the economy (formally « state-owned » enterprises included) and the people lost their ability to depend on the state to meet all their economic needs. (Ghia Nodia, 1995, p. 105)

Cette situation a bien évidemment eu un impact majeur sur les personnes appartenant à des minorités. Elles ont plus encore que l'ensemble de la population eu de la difficulté à intégrer les réseaux privés de distribution des biens publics, en raison des connexions limitées dont elles disposaient.

A un degré différent, cette situation s'est reproduite en Abkhazie. Comme l'écrivent Pal Kolstø et Helge Blakkisrud (P. Kolstø & Blakkisrud, 2008, p. 500), dans les années 1990, pour assurer leur survie les Abkhazes sont passés d'une société étatique à une société clanique afin de faire face à une économie de pénurie et des structures économiques faibles

mais pouvant être compensées par certaines succès dans les politiques de nation-building. Trois facteurs peuvent l'expliquer : la puissance mémorielle de la guerre qui a permis de légitimer l'Etat, l'image d'un ennemi commun permettant de cimenter la nation, et le fait qu'il y ait eu une homogénéisation de la population à travers la violence et les déplacements forcés.

Le style ultra-confrontationnel et démagogique de Zviad Gamsakhourdia finit par lasser même ses soutiens les plus fidèles. En janvier 1992, il est évincé lors d'un coup d'Etat qui ramène au pouvoir l'ancien premier secrétaire du parti communiste géorgien et ancien ministre des Affaires étrangères de l'URSS Edouard Chevardnadze. C'est sous Chevardnadze qu'éclate le conflit avec l'Abkhazie (sur le conflit, lire Francis, 2011), conséquence d'années de tensions nationalistes ayant pris racine sous Gamsakhourdia.

Outre l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, l'Adjarie était elle aussi hors de contrôle de Tbilissi, et sous l'influence du potentat local Aslan Abachidze. La région de Djavakhétie, fief de la minorité arménienne, était quant à elle sous le contrôle d'organisations locales autonomes tandis que celle de Kvemo-Kartli était sous l'autorité de groupes criminels géorgiens et azéris. La Géorgie, au sortir de la guerre et dans les années Chevardnadze, était donc dans un état de chaos général. Dans ces conditions, l'Etat fonctionnait selon un système généralisé de distribution des biens basé sur la corruption et le clientélisme visant à « *l'accumulation des ressources privées au détriment de la distribution de biens publics pour la société* » (Wheatley 2009a: 124¹⁸). Cette situation eut trois conséquences majeures : premièrement les personnes appartenant à des minorités se retrouvèrent marginalisées et isolées du centre. Deuxièmement, la méfiance entre les autorités centrales et les régions où résidaient les minorités augmenta au détriment de la cohésion sociale et de la stabilité territoriale. Enfin, la captation des biens par un groupe restreint d'individus dans le contexte de la faillite de l'Etat résulta en une limitation du champ couvert par la notion de citoyenneté et en une perte de substance de l'idée de nation civique.

La notion de citoyenneté comporte des droits et des devoirs, basés sur l'existence d'infrastructures, d'institutions, de services à la population et de mécanismes de protection. En l'absence de telles prestations, les personnes appartenant à des minorités, plus affectées encore en raison de leur isolement, étaient réduites à un statut de demi-citoyens et

¹⁸ Pour plus d'informations sur le système de corruption en Géorgie, lire Stefes 2006.

contraintes de mobiliser plus intensément leur sphère privée, leurs relations personnelles et leurs réseaux transnationaux avec leur Etat-parent. Aussi, on peut qualifier la politique d'Edouard Chevardnadze à l'égard des minorités de politique d'omission (Broers, 2008, p. 282), qui se concrétisa par l'isolement des minorités de toutes les sphères de la vie publique. Concrètement, cela se traduisit par une sous-représentation significative au parlement et dans la fonction publique et un isolement économique des régions de Samtskhé-Djavakhétie et de Kvemo-Kartli en raison de la détérioration des infrastructures. La politique de cooptation des figures influentes de la région par les autorités centrales suffit à maintenir une forme de contrôle relatif sur les régions où résidaient les minorités. C'est dans ce contexte que Mikheil Saakashvili arrive au pouvoir en janvier 2004.

Le régime Chevardnadze peut être décrit comme un « *régime politique hybride autorisant un certain espace pour l'expression des libertés civiles et politiques mais offrant peu de place pour une compétition politique réelle* » (Gia Nodia, 2006, p. 13). Ce pouvoir était concentré dans les mains d'un petit cercle d'individus liés à *l'Union des citoyens de Géorgie*, le parti au pouvoir, et d'un réseau clientéliste gravitant autour du Président. L'exercice du pouvoir par Chevardnadze consistait à co-opter les représentations de différents groupes d'intérêts au sein de l'élite politique et à maintenir un équilibre entre eux (Wheatley, 2005, p. 109). Dans ces conditions, l'accès aux réseaux d'influence était extrêmement difficile pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Entre 1996 et 2001, le pouvoir est ainsi dispersé entre plusieurs cercles informels semi-indépendants. Jonathan Wheatley parle ainsi de féodalisation du pouvoir (ibid., p. 109). « *Political power was feudalized in two respects. First, it was feudalized sectorally in that certain individual ministries or informal circles of friends within the political elite themselves constituted their own power centres. Secondly, power was feudalized geographically, since at local level power would rest with the regional bosses, primarily the "governors" or authorized representatives to the regions, and, to a lesser extent, the gamgebelis* » (ibid., p. 109). Jonathan Wheatley a réussi à identifier ces principaux cercles de pouvoir, à savoir la Chancellerie d'Etat, le ministère de l'intérieur, Aslam Abachidze et le gouvernement d'Adjarie, le cercle des réformateurs et les membres les plus influents du Parlement, ainsi qu'un groupe d'hommes d'affaires de l'Union des Contribuables (ibid., p. 110).

Cette présentation du contexte historique et institutionnel nous a permis de définir le cadre dans lequel se situe le débat sur la place des minorités en Géorgie. Sans une telle mise en perspective, la compréhension des enjeux contemporains sur l'intégration de la communauté arménienne en Géorgie et la pertinence d'un discours civique sur la nation se trouverait limitée. Il est temps à présent de nous pencher sur la période marquée par la présidence de Mikheil Saakashvili et sur la problématique de la nation, des minorités et de la construction de l'Etat telle qu'est développée sous son égide.

5. Le cas de la minorité arménienne depuis Saakachvili

L'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakachvili marque un tournant dans l'histoire de la Géorgie post-soviétique. Les dix ans que ce dernier a passés à la tête de l'Etat ont eu un impact majeur sur l'évolution du pays, quel que soit le bilan que l'on tire de sa présidence. Les changements qu'il a initiés dans une série de secteurs clés de l'Etat, en particulier l'économie, l'éducation, la fonction publique, la politique étrangère, la santé ou encore la police ont eu des répercussions majeures sur l'évolution du pays. La Révolution des Roses, sur laquelle nous allons revenir plus en détail, et la présidence Saakachvili ont également joué un rôle dans l'évolution des relations entre minorités et majorité, dans la (re)définition de la nation et la construction de l'identité nationale. Ce chapitre va être consacré à ces dix années de transition politique. Notre objectif est de chercher à comprendre les mécanismes qui ont incité la présidence Saakachvili à modifier le discours sur la nation et à en donner une définition reposant sur davantage d'inclusion politique, sociale et économique des minorités, encadrée par des mesures d'action publique plus ou moins ciblées. Nous nous interrogerons sur le succès ou non de cette approche plus inclusive sur la nation en analysant les effets réels des politiques publiques sur la minorité arménienne.

Ce chapitre est divisé en quatre parties: nous allons d'abord dresser un portrait détaillé de la communauté arménienne de Géorgie en portant une attention particulière à la région administrative de Samtskhé-Djavakhétie. Un parallèle sera dressé épisodiquement avec la communauté azérie de Géorgie, qui constitue la minorité ethnique la plus importante du pays et qui vit principalement dans la région administrative de Kvemo-Kartli. Dans un deuxième temps, nous aborderons le système politique géorgien et la Révolution des Roses qui a porté Mikheil Saakachvili au pouvoir. Nous nous interrogerons sur les changements qui ont été apportés en termes de discours sur la nation et sur les politiques publiques qui ont été mises en place en matière d'intégration des minorités. On abordera ensuite la question des institutions mises sur pied pour réguler les rapports entre minorités et majorité et nous nous interrogerons sur l'efficacité de ces institutions et mécanismes formels sur l'intégration de la minorité arménienne dans une société fortement caractérisée par le règne de l'informel. Cela permettra enfin de nous pencher sur le modèle d'intégration préconisé par les autorités, si tant est qu'un réel modèle se dégage, et sur les instruments de mise en œuvre. S'ils ne révèlent pas nécessairement l'existence d'une vision claire et aboutie sur l'intégration, les

entretiens que nous avons menés auprès de représentants ministériels ou de responsables d'agences gouvernementales permettent du moins de tirer un bilan de l'action menée sur la base de données quantitatives fournies par ces derniers ; cela nous permettra de nous interroger sur les contradictions éventuelles des politiques publiques et les freins potentiels à l'intégration que constitue par exemple le poids de l'histoire soviétique. Ce chapitre permettra ensuite de faire le lien avec le chapitre final consacré à la réappropriation du discours civique sur la nation par les personnes appartenant à la minorité arménienne.

5.1. La communauté arménienne de Géorgie

Les Arméniens de Géorgie sont présents dans diverses régions du pays, notamment à Tbilissi, où ils représentent environ 10% de la population, mais surtout dans la région administrative de Samtskhé-Djavakhétie située au sud du pays (voir les cartes ethniques et linguistiques 9.1 à 9.3 en annexes).

Le dernier recensement conduit en Géorgie soviétique (1989) révèle le caractère multiethnique de la république, puisqu'elle ne comptait alors que 70,1% de Géorgiens ethniques. Le reste de la population était composée notamment d'Arméniens (8.1%), de Russes (6.3%), d'Azéris (5.7%), d'Ossètes (3%) et d'Abkhazes (1.8%). Le recensement conduit en 2002 dévoile des changements importants puisque les Géorgiens constituent alors 84% de la population. Ces chiffres sont toutefois trompeurs car le recensement ne prend pas en compte les populations résidant en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Le recensement montre une baisse de la proportion des Arméniens de 8.1% à 5.7% et des Azéris de 5.7% à 6.5% (malgré une baisse en chiffres absolus). Quelque que soit la proportion de ces deux minorités en comparaison de la situation d'autres Etats multiethniques issus de l'ex-URSS, leur présence constitue un défi majeur pour les autorités géorgiennes car elles vivent de manière compacte. En effet, les Arméniens sont concentrés dans la région administrative (*mkhare*) de Samtskhé-Djavakhétie au sud de la Géorgie. Ils constituent l'écrasante majorité dans deux des six districts, à savoir Akhalkalaki (94%) et Ninotsminda (96%), et une minorité de taille dans le district d'Akhaltzikhe (37%). Au niveau de la région, ils représentent 55% de la population (Wheatley, 2009a, p. 5). Les Azéris quant à eux sont concentrés dans le *mkhare* de Kvemo-Kartli, où ils représentent 45% de la population locale. Ils constituent la majorité dans trois des sept districts, à savoir Marneuli (83%), Dmanisi

(67%) et Bolnisi (66%), et une importante minorité dans le district de Gardabani (44%) (ibid.).

Les historiens sont divisés sur l'histoire de la présence de la communauté arménienne dans la région de Samtskhé-Djavakhétie. Selon certains, cette présence remonte au X^{ème} siècle déjà (Fowkes, 2002, p. 33). En tous les cas, la région, frontalière de la Turquie, a été conditionnée par sa localisation entre deux empires en concurrence et des nations en formation. Suite à la victoire de la Russie tsariste sur l'Empire ottoman en 1829, les Russes étendent leur contrôle sur la Géorgie actuelle et une partie de l'Arménie. Le général russe Ivan Paskevitch organise le déplacement de nombreuses familles arméniennes chrétiennes vers les hauts plateaux de Djavakhétie, de même que des Géorgiens musulmans turcophones dénommés Meskhètes (lire à ce propos Trier & Khanzhin, 2007; Trier, Tarkhan-Mouravi, & Kilimnik, 2011). Du point de vue russe, cette recomposition de la région a l'avantage de créer une zone sécuritaire tampon composée de sujets loyaux à l'Empire à la frontière avec les Ottomans. En 1830, une base militaire russe est établie dans la ville d'Akhalkalaki ¹⁹; la proportion d'Arméniens croît alors progressivement dans la mesure où nombre d'Arméniens rejoignent la région pour fuir les massacres perpétrés par les Ottomans. Une seconde vague importante d'Arméniens arrive enfin après le génocide perpétré par les Turcs en 1915 (Wheatley, 2004, p. 6).

Arrivés dans la région de Djavakhétie il y a près de deux cents ans, les Arméniens de la région décrivent cette dernière comme faisant partie de leur patrie historique, soulignant le fait que la région était historiquement insérée dans le royaume d'Arménie (Berglund, 2010, p. 10). Le parti historique arménien Dachnak (Fédération révolutionnaire arménienne), qui constitue aujourd'hui encore une force politique active en Arménie, a longtemps revendiqué la création d'une grande Arménie incluant la Djavakhétie. Etant donné le rôle central du parti Dachnak dans la création du premier Etat arménien moderne à la suite de la Première guerre mondiale, il n'est pas étonnant que la Géorgie et l'Arménie se soient affrontées en 1918-19 pour le territoire de Lori notamment. Bien que la Djavakhétie ait fait parti de la République soviétique de Géorgie, l'identité arménienne de la région a toujours été très forte, ce d'autant plus que des dizaines de milliers de Meskhètes furent déportés de la région vers l'Asie

¹⁹ Elle restera en place jusqu'en 2007.

centrale en novembre 1944, augmentant ainsi davantage encore la part des Arméniens dans la région.

Outre son isolement géographique naturel, la région, difficile d'accès de la capitale Tbilissi, était considérée comme une zone stratégique étant donné la frontière directe qu'elle partageait avec la Turquie, membre de l'OTAN. Ainsi, par opposition au reste de la Géorgie soviétique qui jouissait d'une certaine liberté, la région de Djavakhétie devint une zone hautement sécurisée, isolée et fortement militarisée. Le commerce et les communications étaient scrupuleusement contrôlés; par ailleurs la population utilisait principalement la langue russe en raison de la présence de la base militaire soviétique qui fournissait la majorité des emplois dans la région. On constate donc que la région était en quelque sorte un microcosme bien éloigné des préoccupations du reste de la république.

Cette situation particulière engendra des potentialités de conflit importantes au moment des mouvements d'indépendance et de protestations antisoviétiques de la fin des années 1980. En 1988 fut fondée l'organisation *Javakh* dont le but était de lutter pour l'autonomie régionale de la Djavakhétie, mais aussi de défendre l'identité, la culture et la langue arméniennes. Dans le chaos régnant dans la République, des milices, alimentées par le revenu de taxes diverses, géraient la région, au détriment de l'Etat central, et forcèrent ce dernier à nommer l'un des leurs, Samvel Petrosyan²⁰, au poste de *gamgebeli* du district d'Akhalkalaki (Wheatley, 2009a, p. 26). Bien que le mouvement *Javakh* n'ait jamais ouvertement affiché de réelles velléités séparatistes, ce qui aurait constitué la ligne rouge pour Tbilissi au regard des conflits dans lesquels elle était déjà engagé avec les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, il ne fut dans la pratique pas possible pour les forces militaires ou paramilitaires géorgiennes de pénétrer dans la région jusqu'en 1988. N'entrant pas en ligne de compte pour la question de l'autonomie de la région de Djavakhétie, le gouvernement central, au contraire, décida de créer une nouvelle entité administrative répondant au nom de Samtskhé-Djavakhétie, regroupant les quelques districts de Samtskhé et ceux de Djavakhétie. L'objectif était de diluer la proportion d'Arméniens en incorporant trois districts majoritairement géorgiens sur le plan ethnique .

²⁰ Ce dernier occupa par la suite plusieurs mandats de député au parlement géorgien, notamment sous la bannière du Mouvement national unifié. Un entretien a par ailleurs été mené avec lui dans le cadre de ce travail.

Tableau 11 : Composition ethnique des régions de Kvemo-Kartli et de Samtskhé-Djavakhétie (2002), en %, source : recensement 2002

Région/ district	Géorgiens	Azéris	Arméniens	Grecs	Autres
Kvemo-Kartli	44.71	45.14	6.39	1.49	2.27
Ville de Rustavi	87.77	4.29	2.41	0.22	5.30
Gardabani	53.20	43.72	0.93	0.21	1.95
Marneuli	8.04	83.10	7.89	0.33	0.63
Bolnisi	26.82	65.98	5.81	0.59	0.80
Dmanisi	31.24	66.76	0.52	0.78	0.69
Tetriskaro	74.03	6.47	10.38	5.05	4.07
Tsalka	12.02	9.54	54.98	21.97	1.50
Samtskhé-Djavakhétie	43.35	0.03	54.60	0.36	1.67
Borjomi	84.21	0.07	9.64	1.67	4.42
Akhaltzikhe	61.72	0.03	36.59	0.28	1.39
Adigeni	95.70	0.08	3.36	0.03	0.82
Aspinza	82.02	0.00	17.47	0.06	0.45
Akhalkalaki	5.27	0.00	94.33	0.08	0.31
Ninotsminda	1.39	0.01	95.78	0.01	2.81

Cela permit également aux autorités centrales de justifier la nomination d'un gouverneur ethniquement géorgien plutôt qu'arménien, et de mieux contrôler la région. Essentiellement, Tbilissi gouvernait cette dernière en co-optant les leaders locaux, ce qui résulta dans des fissures internes et le déclin du mouvement *Javakh*.

Jusqu'en 2004 et l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakashvili, la vie des Arméniens de Djavakhétie n'était que marginalement affectée par les décisions prises par Tbilissi et la législation géorgienne. La région était dans un état de tension permanent, ce d'autant plus que la présence d'une base militaire russe ne constituait pas un facteur d'apaisement, pas plus que le soutien actif des Arméniens d'Abkhazie à la cause sécessionniste des Abkhazes, créant un sentiment de suspicion générale dans le pays à l'encontre des Arméniens. Seul motif de soulagement: le fait que le gouvernement arménien ne soutenait pas l'autonomie revendiquée par les sympathisants de *Djavakh* et de *Virk*²¹.

Outre la situation politique telle que décrite, la région est tributaire d'un environnement naturel qui ne favorise pas son intégration. Juchés sur des hauts plateaux situés à respectivement 1700 et 1950 mètres, les districts d'Akhalkalaki et de Ninotsminda ont un climat extrêmement rude, avec des températures avoisinant les moins trente degrés en hiver.

²¹ Virk est un mouvement de citoyens fondé en 1999 et dont le but était, tout comme Javakh, de lutter pour l'autonomie de la région et l'octroi à l'arménien du statut de langue officielle.

Economiquement, la région est pauvre et son sol peu fertile en raison de son profil montagneux. Seuls quelques producteurs de pommes de terre subsistent, aux côtés de quelques éleveurs de bétail. Le secteur industriel est quasiment inexistant et on assiste à une très forte émigration, soit saisonnière soit définitive, principalement vers la Russie. Jusqu'en 2004, les infrastructures étaient quasi-inexistantes elles aussi, avec des routes de très mauvaise qualité, coupant la région du reste du pays en hiver. Nombre de villages ne sont tout simplement pas accessibles une partie de l'année pour cause de neige.

En raison de ce climat difficile et son statut de région frontalière, la région de Samtskhé-Djavakhétie devint une zone de commerce transfrontalier, notamment de contrebande, en particulier de produits alimentaires, de bois, de gaz, de pétrole ou encore de pierre (Wheatley, 2004, p. 9). Cette situation engendra un fort niveau de corruption et la concentration du pouvoir dans les mains de clans économiques contrôlant en particulier les postes-frontières et les douanes, et sur lesquels le centre n'avait que peu de prise. Les enjeux de la question des minorités nationales dans la région ont donc en premier lieu été concentrés autour de questions de contrôle du territoire et de reconquête de la souveraineté. Etant donné les structures politiques en place, les enjeux sur les questions de minorités nationales sont également des enjeux de contrôle économique sur les flux, de rétablissement de l'autorité étatique sur la circulation des biens et la renégociation des pouvoirs locaux et des mécanismes de redistribution des biens. L'enjeu pour Mikheil Saakachvili a donc été, avant de se préoccuper de questions linguistiques, de reprendre le contrôle sur la région et ses élites, et de gagner la confiance des hommes forts, mais aussi de la population en général. C'est donc là un jeu extrêmement complexe qui reposait sur la volonté de redistribuer les cartes sans pour autant déstabiliser la région ni créer une nouvelle zone de tension.

Nous le verrons, Mikheil Saakachvili a été confronté à une situation relativement similaire en Adjarie déjà. Aussi, il est indispensable de donner un aperçu de l'administration territoriale telle qu'elle existe en Géorgie, ce afin de bien comprendre les enjeux politiques auxquels a été confronté Mikheil Saakachvili et ceux que doivent affronter les minorités nationales lorsque l'on parle par exemple de renforcement de la participation politique.

La Géorgie est divisée en neuf régions (*mkhare*) et deux républiques autonomes (Abkhazie et Adjarie). A la tête de chacune des régions se trouve un gouverneur, nommé par le Président et

au statut relativement faible en termes de compétences. A ce jour, les gouverneurs nommés en Djavakhétie ou Samtskhé-Djavakhétie ont toujours été des Géorgiens ethniques.

Les régions et républiques autonomes sont elles-mêmes divisées en municipalités, au nombre de 76²² aujourd'hui. Ces 76 municipalités (ou districts) comprennent 12 villes au statut spécial (*self-governing cities*) et 64 regroupements de communes ou villages (*self-governing communities*)²³.

Les municipalités sont constituées d'assemblées localement élues, appelées *sakrebulo*, dont les membres sont élus pour une durée de quatre ans, et d'un exécutif appelé *gamgeoba* pour les regroupements de communes et *meria* pour les villes au statut spécial. Le chef de l'exécutif est appelé respectivement *gamgebeli* ou *meri*. Le rôle du *sakrebulo* consiste principalement en un rôle de supervision : il peut amender le budget, approuver les plans de développement à long terme et évaluer le travail de l'exécutif. Il dispose également de pouvoirs limités en matière de taxation au niveau local. Dans la région de Samtskhé-Djavakhétie, les *gamgebeli*, de même que tous les autres postes exécutifs importants, à l'exemple du chef de la police ou du chef de l'inspection fiscale sont nommés par Tbilissi. Néanmoins, contrairement au gouverneur, ces derniers sont en principe toujours des Arméniens ethniques.

La loi sur la gouvernance locale a été sujette à de nombreux débats politiques et a été l'objet de nombreuses modifications au niveau du Parlement depuis l'indépendance de la Géorgie (Cecire, 2015; S. F. Jones, 2015, pp. 172-76; Skorupska & Zashtowt, 2014). Il convient de noter ici que la dernière modification de la loi date de 2014, c'est-à-dire après le départ de Saakachvili. Le changement central a consisté en l'augmentation à douze des villes à statut spécial élisant leur maire au suffrage direct. Les gouverneurs quant à eux restent nommés par

²² C'est Mikheil Saakachvili qui initia en 2005 la réforme de l'administration territoriale. Il supprima en particulier la dernière subdivision administrative constituée de plus de 1'000 villages (*temi*) ou regroupement de villages pour ne conserver que les municipalités et les régions. Les municipalités étaient alors au nombre de 64 auxquelles s'ajoutaient cinq villes au statut spécial (mais dont seule Tbilissi jouissait, depuis 2010, de l'élection directe de son maire). Lire Cecire, 2015.

²³ La région ou mkhare de Samtskhé-Djavakhétie par exemple comprend 6 municipalités ou districts, à savoir :

- district d'Adigeni
- district d'Aspinza
- district d'Akhalkalaki
- district d'Akhaltzikhe
- district de Borjomi
- district de Ninotsminda

le Président. Le pouvoir central a toujours été réticent à accorder davantage de pouvoir aux municipalités et à mettre en place une réelle politique de décentralisation, notamment fiscale. Cette propension à centraliser les décisions est à la fois un héritage soviétique et l'illustration des craintes liées à une potentielle perte de contrôle et de souveraineté. Sous Saakachvili, la politique de décentralisation n'a ainsi guère évolué. Les gouverneurs, nommés par le Président, avaient jusqu'en 2007 une autorité de supervision (Cecire, 2015, p. 10) sur les exécutifs des municipalités, ce qui leur conférait un large pouvoir, certes au service direct du Président. En 2008, les autorités centrales firent même un pas supplémentaire vers la centralisation en retirant le partage des rentrées fiscales des localités et en donnant autorité au gouvernement pour le contrôle politique et budgétaire total sur les structures administratives locales (ibid.). En 2010, « *Levan Varshalomidze, membre du Mouvement national unifié et président du gouvernement autonome d'Adjara, dénonce l'incapacité de son administration de prendre la moindre décision sans devoir consulter au préalable les autorités centrales à Tbilissi, malgré l'autonomie de la région sanctifiée par la Constitution* » (ibid., p. 11). L'arrivée au pouvoir de la coalition *Rêve géorgien* fut l'occasion de repenser la relation entre le centre et les régions, mais les propositions ambitieuses initialement faites par la coalition ne trouvèrent pas de majorité au parlement. La question de la décentralisation fiscale fut ainsi enterrée de même que celle du rôle des gouverneurs et de leur transformation en conseils composés de maires et administrateurs des municipalités. Mais le point le plus important, qui nous ramène à la question des minorités ethniques, est celui des causes avancées pour rejeter une telle réforme. Les opposants les plus féroces à la réforme étaient issus des rangs de l'Eglise orthodoxe et d'éléments extérieurs au Parlement qui considéraient que le principe de la décentralisation s'approchait d'une solution fédéraliste ouvrant la porte à la désintégration de la nation et de l'Etat (ibid., p. 11).

Cette parenthèse refermée, revenons à notre région. Durant les années 1990, la vie politique locale en Djavakhétie était dominée par le mouvement *Javakh*, considéré comme une sorte de front populaire visant à soutenir l'autonomie et défendre la culture arménienne. Durant la période zviadiste, la région de Djavakhétie mit en place ses propres structures de gouvernance, notamment un Conseil provisoire de représentants du district d'Akhalkalaki appartenant majoritairement au mouvement *Javakh* et composé de soixante-quatre représentants de villages et de huit de la ville d'Akhalkalaki (Wheatley, 2004, p. 13). Un

conseil de vingt-quatre membres fut nommé par le Conseil provisoire, lequel élit un Présidium de sept membres (dont un Géorgien) chargé de diriger la région (ibid., p. 13). Cette dernière forma également sa propre milice qui barra l'accès des paramilitaires géorgiens au territoire.

Cette structure institutionnelle propre à la région illustre le fossé entre la capitale et la province, et la perte de contrôle total des autorités centrales durant les années 1990 sur une région sur laquelle elle n'avait de facto plus aucune prise depuis des années. Le fait que Zviad Gamsakhourdia n'ait jamais pu imposer de *gamgebeli* dans la région démontre aussi que cette dernière reposait sur la présence d'un certain nombre d'hommes forts qui dominaient la région. Les pouvoirs de la région étaient aux mains de deux groupes économiques, ou clans, qui dominent la vie économique et politique depuis le début des années 1990 et obtiennent la loyauté de la population en lui fournissant des services de base. Ils naviguent entre des mandats politiques au niveau local et national et le contrôle sur les infrastructures économiques. Par leur fortune et leur capacité à fournir des opportunités d'emploi, ils ont la capacité de mobiliser la population, notamment en période électorale. On se trouve dans un modèle classique de clientélisme qui repose sur la répartition des biens et services en fonction des intérêts les plus stratégiques à satisfaire. C'est un élément important car l'on verra que la connaissance des réseaux d'influence est tout aussi importante, voire plus importante, que la connaissance de la langue géorgienne dans une perspective de promotion sociale et de réussite individuelle.

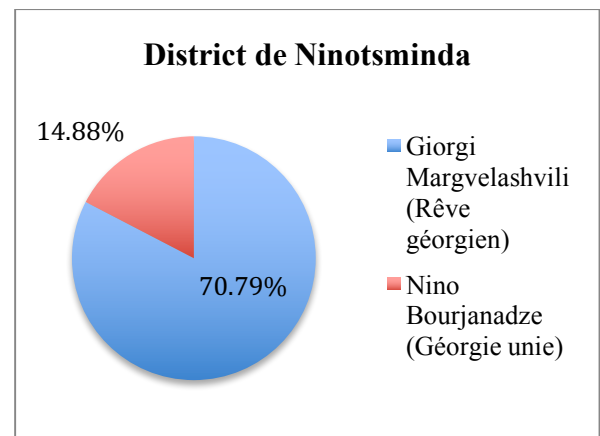
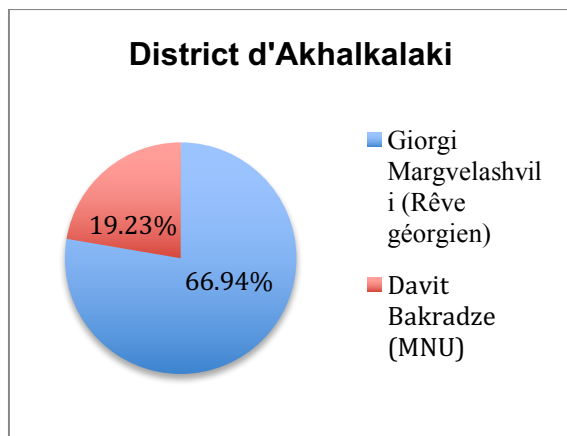
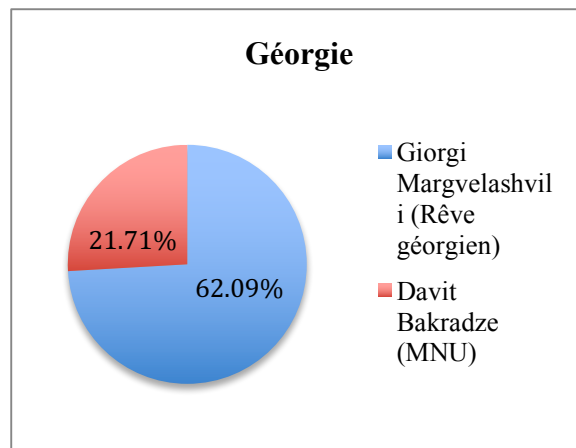
Ce panorama de la situation institutionnelle illustre le défi immense auquel sera confronté Mikheil Saakashvili lorsqu'il prendra la tête de l'Etat. A l'aune de cette présentation, on peut s'interroger, à l'instar de Svante Cornell (Cornell, 2002), sur les raisons pour lesquelles la région n'a jamais été le théâtre de violents affrontements, notamment lorsque le gouvernement central décida de créer une seule région, celle de Samtskhé-Djavakhétie, dans laquelle les Arméniens ne représentaient plus que 55% des résidents. Cette situation appelle en tous les cas trois remarques. Premièrement les groupes en place ont un pouvoir d'influence et de nuisance qui peut potentiellement déstabiliser le pays. Les autorités centrales l'ont bien saisi, privilégiant une politique de cooptation qui permet de maintenir une forme de stabilité, mais qui ne repose que sur une vision à court terme. Corollaire de cette première remarque, la région de Samtskhé-Djavakhétie a toujours largement soutenu les partis politiques en place au

niveau central, les autorités locales ayant intérêt à viser elles aussi la stabilité pour maintenir leur statut. La région a depuis l'indépendance toujours été celle qui a le plus massivement voté en faveur du parti ou de la coalition présidentiels lors d'élections nationales (parlementaires ou présidentielles). Les élections parlementaires de 2012 puis présidentielles de 2013 illustrent de manière idoine les mécanismes de vote dans la province. Alors que la région de Samtskhé-Djavakhétie était celle qui apportait le soutien le plus large au parti présidentiel du Mouvement national unifié lors des élections parlementaires de 2012 (67,03% contre 29,44% pour le parti *Rêve géorgien*, voir tableau 12), quelques mois plus tard les électeurs de la région étaient parmi les plus fervents soutiens du candidat du parti *Rêve géorgien* à la présidence de la République.

Tableau 12: Votes (%) lors des élections parlementaires, par région, 2012²⁴

Région	Rêve géorgien	Mouvement national unifié
Kakhétie	48.05	47.06
Gourie	58.79	37.33
Imérétie	57.87	37.47
Mtskheta-Mtianeti	62.84	32.64
Adjarie	57.53	37.01
Shida Kartli	51.48	42.92
Kvemo Kartli	38.72	57.05
Samegrelo-Zemo Svaneti	38.61	55.23
Racha-Lechkhumi et Kvemo Svaneti	46.45	48.63
Samtskhé-Djavakhétie	29.44	67.03
Tbilissi	68.27	27.15

²⁴ Source : Georgian Electoral Data, http://data.electionportal.ge/en/event_type/3/event/32/shape/65134/shape_type/1?data_type=official, dernière consultation le 18 septembre 2016.



Tableaux 13 : Répartition des votes lors de l'élection présidentielle de 2013, niveau national et dans deux districts (2 candidats principaux)²⁵

²⁵ Source : Georgian Electoral Data, http://data.electionportal.ge/en/event_type/1/event/38/shape/69898/shape_type/1?data_type=official, dernière consultation le 18 septembre 2016.

Troisièmement, le fait que deux groupes soient en concurrence pour l'accès aux biens publics et au pouvoir est vu par d'aucuns comme un jeu mis en place par les autorités centrales pour mieux régner, dans la mesure où les divisions empêchent la région de parler d'une seule voix et permettent au centre de facilement manipuler les deux groupes. Le clientélisme n'est donc pas limité à la région elle-même mais caractérise le mode d'interaction entre les autorités centrales et locales qui ont des intérêts mutuels. Cette exposition du jeu politique permet de comprendre que la notion de parti fait peu de sens car les individus s'identifient à des personnalités bien plus qu'à des programmes, et encore moins à des idéologies.

Les partis politiques formés sur une base régionale ou ethnique sont interdits, nous l'avons vu, depuis le début des années 1990, limitant ainsi fortement le potentiel de participation politique des minorités ethniques. Toutefois, certaines modalités électorales classiques sont plus favorables aux minorités nationales que d'autres (Zollinger & Bochslers, 2011, p. 3). Selon Bochslers et Zollinger, le système majoritaire combiné à des districts électoraux de petite taille (car souvent homogènes) convient mieux aux minorités nationales. Par contre, dans un système proportionnel avec listes de partis caractérisé par des districts de grande taille, une forte hétérogénéité ethnique et l'interdiction de partis ethniques, ce qui est le cas dans de nombreuses semi-démocraties, les minorités sont particulièrement désavantagées (ibid., p. 3). En effet, le parti majoritaire peut ainsi placer les candidats appartenant à des minorités à des places peu prometteuses sur leurs listes et donc réduire considérablement leurs chances d'être élus, tout en les incluant dans le jeu politique d'un point de vue formel.

Ces hypothèses se vérifient également dans le cas géorgien où l'un des objectifs affichés de la politique d'intégration est pourtant de veiller au renforcement de la participation politique des minorités. Avant de nous pencher sur cet enjeu qui participe du renforcement de la notion de nation civique, il nous faut aborder au préalable l'événement qui va marquer un tournant dans la politique de la Géorgie, notamment pour ce qui est des relations avec les minorités ethniques, et qui constitue la genèse de tous les bouleversements qui ont eu cours dans le pays depuis la fin de l'année 2003, à savoir la Révolution des Roses.

5.2. La Révolution des Roses et son impact sur les minorités nationales

La Révolution des Roses, qui fait référence à la transition politique entre Edouard Chevardnadze et Mikheil Saakachvili en novembre 2003 est l'aboutissement d'années de frustration de la population et des élites réformatrices face à la corruption endémique, le

clientélisme, la faiblesse de l'Etat et le caractère non-démocratique des processus électoraux et de la vie politique en général. Le pouvoir d'Edouard Chevardnadze, tout au long de la période qu'il a passée à la tête de l'Etat, s'est caractérisé par une forte fragmentation des élites (Stefes, 2006); de cette faiblesse il sut faire une force en divisant le pouvoir entre plusieurs groupes concurrentiels. Toutefois, son pouvoir et son influence commencèrent à s'effriter au cours des années 2000-2001 lorsque de jeunes politiciens qu'il avait nommés dans son gouvernement commencèrent à émettre des voix critiques. On peut penser à Zourab Jvania mais surtout à Mikheil Saakachvili qui, au printemps 2001, décide de démissionner de son poste de ministre de la justice, ce qui eut pour conséquence de diviser *l'Union des citoyens de Géorgie* (UCG) d'Edouard Chevardnadze entre le clan des conservateurs fidèles à ce dernier et celui des réformateurs (Wheatley, 2005, p. 172). Dans la foulée, Mikheil Saakachvili crée son propre parti politique en novembre 2001, le nouveau « Mouvement national unifié » représenté par un groupe parlementaire d'une dizaine de députés intitulée « Pour des réformes démocratiques » (ibid., p. 174).

Les élections locales de juin 2002 constituent un premier test pour le parti de Mikheil Saakachvili ; ce dernier recueille 23,75% des voix pour le sakrebulo de Tbilissi, tandis que l'UCG n'atteint pas même le seuil de 4% (ibid.). Représentant la deuxième force politique, Mikheil Saakachvili est élu président du sakrebulo le 4 novembre 2002. Chevardnadze gardait un cercle d'amis puissants autour de lui, mais son influence diminuait clairement au profit de ce jeune homme politique formé aux Etats-Unis. La puissante *Union des contribuables*, composée des hommes d'affaires les plus influents du pays, commença à critiquer ouvertement le Président pour ses méthodes à l'encontre de l'opposition et son peu d'égards pour le monde des affaires. L'homme qui symbolise alors le mieux cette remise en cause, Badri Patarkatsishvili, qui avait largement soutenu financièrement et médiatiquement Chevardnadze depuis son retour de Russie au début des années 2000, commença à remettre en cause les pratiques de ce dernier. Ce sont finalement les élections parlementaires de 2003 qui sonnèrent le glas de l'ère Chevardnadze et firent entrer la Géorgie dans une nouvelle ère politique qui allait également changer la donne pour la minorité arménienne.

A la veille des élections, trois tendances politiques se dessinent (Wheatley, 2005, p. 179) : premièrement, les partisans de Chevardnadze restés fidèles à *l'Union des citoyens de Géorgie* qui réunissait, sous la direction du premier ministre Avtandil Jorbenadze le parti socialiste ou

encore le parti national démocrate. La deuxième tendance était incarnée par les réformateurs de Mikheil Saakachvili et son *Mouvement national unifié*, le parti de Zourab Jvania des *Démocrates Unis* et celui des *Nouvelles Droites* (ibid., p. 179). Enfin, *l'Union pour le renouveau démocratique* du président adjare Aslan Abachidze, ainsi que le parti du travail de Shalva Natelashvili, qui se revendiquaient comme les seuls représentants de l'opposition (ibid., p. 179). Partie désunie, l'opposition ne semblait donc pas en mesure de remettre en cause le pouvoir de Chevardnadze, bien que les partisans de Saakachvili, mobilisés au sein de la société civile, aient commencé à lancer une campagne active. Face à cette situation, les organisations non gouvernementales proches de Saakachvili commencèrent à envisager un scénario similaire à celui de la Serbie où ce sont les mouvements citoyens qui permirent le renversement de Milosevic en 2000. Des contacts furent pris et plusieurs rencontres organisées, permettant la mise en place de stratégies de résistance et de prise du pouvoir.

Bien avant les élections, c'est l'intégrité de la Commission électorale qui cristallisa les tensions. Dans un processus électoral gangréné par la corruption, le contrôle de cette Commission était un élément essentiel quant à l'issue des urnes. Chevardnadze, naturellement, proposa la nomination de neuf membres sur onze, tous sujets à l'approbation du Parlement. Le *Mouvement national unifié*, les *Démocrates unis* et les *Nouvelles Droites* proposèrent quant à eux la nomination d'un membre pour chacun des partis les plus importants (ibid., p. 181). Aucun accord ne pouvant être trouvé, le *Mouvement national unifié* poussa ses partisans à manifester dans les rues. Un compromis fut finalement trouvé grâce à l'intervention de l'ancien Secrétaire d'Etat américain James Baker. La campagne pouvait débuter, alors que Nino Bourdjanadze venait de rejoindre l'opposition. Figure politique perçue alors comme modérée et raisonnable, son passage de figure neutre à celle de membre de l'opposition ne fut pas sans conséquence car elle bénéficiait d'une forte popularité au sein de la population, et en lui proposant une alliance, Zourab Jvania pouvait espérer lui aussi gagner des voix, lui dont la cote personnelle n'avait jamais très élevée.

Mikheil Saakachvili mena une campagne très déterminée et sa formation osa se présenter dans des bastions de la coalition pro-gouvernementale où elle n'était pas la bienvenue, ou encore en Adjarie, où la présence de représentants du *Mouvement national unifié* provoqua des rixes. Cela augmenta néanmoins la popularité de Mikheil Saakachvili, qui commença alors endosser le rôle de véritable représentant de l'opposition. Les sondages à la sortie des

urnes le 2 novembre 2003 donnaient au *Mouvement national unifié* près de 29% des suffrages, soit 11 points de plus que la coalition *Pour une nouvelle Géorgie* de Chevardnadze (Wheatley, 2005, p. 182). Toutefois, les chiffres officiels donnèrent la coalition du Président sortant en tête, attestant de massives manipulations des bulletins de vote. Face au mécontentement de la population et à la montée en puissance du trio Saakachvili-Jvania-Bourdjanadze, Chevardnadze chercha l'alliance d'Aslan Abachidze. Mikheil Saakachvili lança alors une campagne de désobéissance civique à travers le pays alors qu'Abachidze et Chevardnadze cherchaient du soutien en Arménie, en Azerbaïdjan et surtout à Moscou. Le 20 novembre, la Commission électorale annonça, sans surprise, les résultats suivants : la coalition pro-gouvernementale remportait les élections avec 21,32% des voix (38 sièges), suivi du parti *Renouveau* d'Aslan Abachidze (18,84% ; 33 sièges), le *Mouvement national unifié* (18,08% ; 32 sièges), les *Travailleurs* (12,40% ; 20 sièges), les *Démocrates de Bourdjanadze* (8,79% ; 15 sièges) et les *Nouvelles Droites* (7,35%, 12 sièges) (ibid., p. 184). Chevardnadze annonce l'entrée en fonction du nouveau Parlement pour le 22 novembre. Le lendemain de cette annonce, le 21 novembre, une foule immense de Géorgiens provenant de toutes les régions du pays et emmenée par Mikheil Saakachvili, gagne la capitale afin de protester. Le 22 novembre, entre 50'000 et 100'000 Géorgiens se réunissent sur la Place de la Liberté. Alors que Chevardnadze prononce son discours d'investiture devant le nouveau Parlement, Saakachvili pénètre dans l'enceinte, accompagné de membres de l'opposition et de la foule. Edouard Chevardnadze, forcé de quitter le bâtiment avec l'aide de sa garde rapprochée, déclare l'état d'urgence le soir même. Entretemps, les opposants avaient renversé le Parlement et pris le contrôle de l'Etat en la personne de Nino Bourdjanadze. Le Ministre des affaires étrangères russe Igor Ivanov arrive le 23 novembre à Tbilissi afin de proposer la médiation de la Russie. A 18 heures ce jour-là, Mikheil Saakachvili exhorte le Président Chevardnadze à quitter ses fonctions; ce dernier annonce sa démission dans la soirée et de nouvelles élections sont convoquées.

La transition était faite, rapide et sans heurts. La Révolution des Roses fut nommée ainsi parce que Mikheil Saakachvili et ses proches utilisèrent la rose comme symbole de leur protestation pacifique pendant tout la période de l'annonce des résultats officiels à la démission de Chevardnadze. Elle symbolise l'absence de violence qui marqua la transition politique et le changement de régime de l'hiver 2003-04.

Comment peut-on expliquer le succès de cette transition rapide et pacifique dans un pays qui avait connu la guerre civile à peine dix ans auparavant ? Si ladite Révolution a pris cette tournure, cela est dû principalement à la fenêtre d'opportunité qu'a représenté la lassitude de la population face au régime Chevardnadze et l'incapacité de ce dernier à tenir de manière ferme et verticale ses structures de force. Toutefois, rien n'aurait été possible sans le charisme de Mikheil Saakachvili qui a véritablement porté le mouvement. Dans une région où la politique se cristallise autour d'individus et de personnalités forts plutôt qu'autour de partis, qui ne sont que la création et l'incarnation des individus les plus charismatiques et qui tendent à disparaître lorsque ces derniers quittent la scène, la présence d'un homme au talent oratoire hors norme a joué un rôle majeur. Malgré la faiblesse institutionnelle des partis, Mikheil Saakachvili a su créer un mouvement qui s'est rapidement développé en une structure très efficace, rassemblant en son sein tous les acteurs majeurs de la société civile. Parmi eux en particulier le *Liberty Institute* qui établit le mouvement de jeunesse *Kmara* sur le modèle du mouvement *Poro* en Serbie (Wheatley, 2005, pp. 185-86). Quant aux médias, ils ont également été un acteur clé de la Révolution, la chaîne Rustavi 2 prenant ouvertement cause pour le *Mouvement national unifié* et relayant la colère populaire suite à la discrédance entre les résultats des sondages à la sortie des urnes et les résultats officiels (Marshania, 2010, pp. 41-42). La Russie quant à elle ne joua qu'un rôle mineur dans la crise en se proposant comme médiatrice par le truchement d'Igor Ivanov. Elle ne montra que peu d'empressement à soutenir Edouard Chevardnadze, peu aimé à Moscou en raison des tensions des années précédentes entre les deux pays sur la question des gorges de Pankissi, où les Géorgiens étaient accusés d'abriter des rebelles tchétchènes.

Enfin, bien des observateurs estiment que Chevardnadze, peut-être usé par le pouvoir et le poids des années, n'eut pas le sens tactique ni la finesse politique qui l'avaient caractérisé jusqu'alors (Wheatley, 2005, p. 188). La manière dont il falsifia les élections et les chiffres qu'il chargea la Commission électorale de présenter le jour des élections étaient en tel décalage avec les estimations à la sortie des urnes que cela ne put que provoquer une réaction virulente de la population. Une annonce de résultats plus en adéquation avec la réalité lui aurait certainement permis de rester au pouvoir, avec un Parlement certes très hétéroclite et sans majorité, mais qu'il aurait pu contrôler à sa guise comme il l'avait fait jusque là.

Suite à la démission de Chevardnadze, des élections présidentielles furent convoquées pour le

4 janvier 2004. Candidat unique de la nouvelle coalition arrivée au pouvoir, Mikheil Saakachvili remporta l'élection avec 96,24% des voix. Le 5 février 2004 déjà, le Parlement modifiait la Constitution pour accroître les pouvoirs du Président, lui donnant notamment la possibilité de dissoudre le Parlement en cas de triple vote de défiance face à un nouveau gouvernement ou en cas de non-approbation du budget (ibid., p. 194). Ces changements furent critiqués par de nombreux observateurs, car considérés comme contraires à l'esprit démocratique et taillés sur mesure à l'intention du trio précité. L'emprise de la nouvelle équipe fut renforcée lors des nouvelles élections parlementaires du 28 mai 2004 en lieu et place des élections invalidées de novembre 2003 qui avait conduit à la chute de Chevardnadze. Le Mouvement national unifié et les *Démocrates de Bourdjanadze* recueillirent 66,24% des voix et 135 des 150 sièges (ibid., p. 195).

Le premier chantier de Saakachvili fut de ramener la République d'Abkhazie sous le contrôle du centre, et donc de chasser Aslan Abachidze du pouvoir. Ce dernier refusait en effet l'entrée dans la république au président de la Commission électorale Zourab Tchiabérachvili suite aux élections parlementaires de mai. Poussé vers la sortie par l'armée géorgienne aux portes de l'Abkhazie, Aslan Abachidze s'envola pour Moscou avec sa famille. Fort de cette première victoire, Mikheil Saakachvili se tourna vers l'Ossétie du Sud avec l'objectif clairement affiché de séduire la population locale afin qu'elle se retourne d'elle-même contre ses propres autorités. Le résultat fut bien différent, les Ossètes entretenant un rapport bien plus distant à l'Etat géorgien que les Géorgiens d'Abkhazie. Par ailleurs, la fermeture du marché Ergneti que Mikheil Saakasvhili ordonna afin de mettre fin à la contrebande entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud dans une logique de rétablissement de l'autorité de l'Etat fut d'un point de vue stratégique une erreur dans la mesure où elle coupa les vivres à une grande partie de la population locale vivant de ce commerce « transfrontalier » et ne put donc que susciter des sentiments hostiles à l'égard de Mikheil Saakachvili. Enfin, les Russes n'avaient aucune intention d'abandonner l'Ossétie du Sud.

Mikheil Saakachvili annonça trois ambitions majeures en arrivant à la tête de l'Etat : construction de l'Etat, lutte contre la corruption et démocratisation (George, 2009b, p. 167). Bien que les changements constitutionnels qu'il mit en place fissent en théorie passer la Géorgie d'un régime présidentiel à un régime semi-présidentiel avec des pouvoirs exécutifs partagés entre le premier ministre et le Président, et un renforcement, formellement, des

pouvoirs du cabinet des ministres et du Parlement, le gouvernement devint rapidement une chambre d'enregistrement des décisions présidentielles (S. F. Jones, 2015, p. 148). Par ailleurs, le Président obtint le pouvoir de nommer tous les membres de la Cour suprême et de valider toutes les nominations à la Cour constitutionnelle et dans l'armée (ibid., p. 150).

D'autres exemples illustrent l'extension des pouvoirs de la présidence après la prise de fonction de Mikheil Saakachvili. Suite aux amendements votés par le Parlement, les pouvoirs législatifs du Président furent modifiés et accrus : le Parlement détint ainsi des moyens limités pour contrer les décisions présidentielles puisque la majorité des 3/5 fut requise pour opposer un veto à un acte législatif présidentiel, et les 2/3 pour une mesure d'*impeachment* (ibid., p. 150). On observe donc que dans la pratique Mikheil Saakachvili prit le rôle de super-président dans un système où les mesures de *check and balances* étaient extrêmement faibles. On souligne également les limites de l'architecture institutionnelle formelle face à une culture politique marquée très fortement par des pratiques informelles et la culture de l'homme fort providentiel. Le bilan du Président Saakachvili en termes de démocratisation a donc été fortement critiqué (lire à ce propos par exemple S. F. Jones, 2012 et Mitchell, 2009).

Le processus de démocratisation ne se limite pas à l'évolution du mécanisme institutionnel ; il se mesure également à l'aune de l'ouverture du processus politique à des groupes tiers : l'opposition, les femmes ou encore les minorités ethniques, comme l'a souligné Robert Dahl. Nous allons nous pencher tout particulièrement sur ce processus mais auparavant il est nécessaire d'aborder la problématique de la construction de l'Etat (*state-building*) et du bilan de Mikheil Saakachvili en matière de modernisation et de réformes, car cela participe de sa politique de reconquête des minorités, une politique de séduction par l'exemplarité. C'est dans ce domaine que le bilan de Mikheil Saakachvili est le plus significatif. Ce dernier hérite en janvier 2004 d'un Etat failli où les fonctionnaires touchent des salaires de misère, sont mal formés et n'ont aucune incitation à exécuter les tâches pour lesquelles ils ont été engagés. La fonction publique est alors gangrenée par le clientélisme et la corruption, des budgets faméliques et l'absence de contrôle sur l'exécution des lois (S. F. Jones, 2015, p. 164). Les ministères et administrations faisaient l'objet de luttes internes pour l'obtention et la redistribution des biens publics (Stefes, 2006). Centre névralgique de cet Etat dysfonctionnel, la Chancellerie était le symbole de cette lourdeur administrative et de l'inefficacité des pouvoirs publics. Les ministères étaient quant à eux tout aussi mal organisés, héritages de

l'époque soviétique à laquelle prévalait « *hiérarchie, inefficacité et dépendances aux fortes personnalités* » (S. F. Jones, 2015, p. 165). A tous les échelons de l'Etat ne prévalait pas la méritocratie mais l'engagement sur la base des réseaux personnels et la loyauté. Mikheil Saakachvili était déterminé à revoir complètement le fonctionnement du service public en instaurant un système de recrutement basé sur le mérite et le rétablissement de l'autorité publique par la collecte des impôts et donc l'accroissement du budget étatique. Cela permettrait ainsi d'augmenter les salaires des fonctionnaires et leur motivation, et contribuer à la lutte contre la corruption et la décriminalisation du secteur public. Mikheil Saakachvili mit en place un Conseil de la fonction publique qui avait pour tâche de coordonner la mise en œuvre des réformes en la matière (ibid., p. 166). La dignité de l'Etat était en voie d'être regagnée. En 2004-05, comme gage de sa volonté de réformer, de moderniser et de nettoyer les structures de l'Etat, Mikheil Saakachvili licencia et inculpa trois mille fonctionnaires pour corruption. Il réduisit aussi le personnel de la Chancellerie de six cents à cent vingt fonctionnaires environ et restructura cette dernière en deux entités distinctes, l'administration présidentielle et l'administration gouvernementale (*Cabinet office*) (Wheatley, 2005, p. 200). Plusieurs ministères également virent leur personnel fortement réduit; en 2004, Mikheil Saakachvili limogea plus de 16'000 policiers pour les remplacer par de nouvelles patrouilles nouvellement formées quelques semaines plus tard. Cette réforme illustre les méthodes de Mikheil Saakachvili dans un contexte culturel particulier: objectifs d'efficacité dans une approche libérale visant à renforcer les compétences de l'Etat mais méthodes peu respectueuses des règles de l'Etat de droit.

On s'aperçoit à ce descriptif que le principe de démocratisation et celui du state-building ont souvent été en totale opposition et que le choix entre le respect des règles du jeu démocratique et la mise en place rapide d'un Etat efficace et moderne était difficilement compatible, conduisant au maintien dans certains cas de pratiques néo-patrimoniales et clientélistes, et à la violation des règles de l'Etat de droit. Comme l'écrit Lincoln Mitchell, « *the Georgian government believed, incorrectly, that state building and democracy were two separate processes, and that they could be introduced consecutively. First would be state building, then democracy. Examples of this sequence among reforming authoritarian governments – state strengthening followed by democracy – are rarely achieved in the end. In Georgia, state building, or developing functioning institutions, delivering services and providing basic*

security to the people could only be done through democratizing the state, not by increasing its powers » (Mitchell, 2009, p. 179). L'exemple des politiques de lutte contre la corruption est particulièrement illustratif à cet égard. Dès le mois de décembre 2003 furent arrêtés pour corruption et sous le feu des projecteurs un ensemble d'hommes d'affaires et personnalités publiques. Si l'intention peut être louée, il semble néanmoins que les arrestations aient été dans la plupart des cas effectuées de manière arbitraire et que les motifs réels aient été de confisquer les biens desdits individus afin d'assurer des revenus supplémentaires au budget étatique (Wheatley, 2005, p. 203). Les premières années de la présidence de Mikheil Saakachvili montrent que les réformes et le changement du personnel politique ont été plus difficiles à mettre en place que prévu. *« Here staffing policy was chaotic. Many local administrators either belonged to the same old networks that had dominated during Shevardnadze's period as President or belonged to rival networks that operated according to the same old Soviet-era principles (...). In Adjara, certain former communist officials were even rehabilitated following Aslan Abashidze's departure. (...) In some sense, the new government was caught between a rock and a hard place. They could either retain the existing staff, who had experience but remained wedded to the old bureaucratic norms, or they could appoint « young blood » with no experience of the « bad old days » but at the same time with little knowledge of how the system worked. »* (ibid., pp. 200-201). Au niveau de la distribution des biens publics, le nouveau gouvernement put grâce à l'augmentation du budget de l'Etat fournir un paquet minimal de prestations aux citoyens. Les retraites, bien que faibles, furent doublées et payées ponctuellement. De plus, le budget permit d'investir massivement dans les infrastructures routières et de transport en général (ibid., p. 203)

Au final c'est donc un bilan extrêmement contrasté qui peut être fait des années Saakachvili. Guidé par un agenda clairement libéral, une volonté de réformer l'Etat et en rétablir l'autorité et la souveraineté, un projet de modernisation de la société, Mikheil Saakachvili atteignit de clairs succès qui lui donnèrent une très forte popularité au début de son mandat, y compris auprès des personnes appartenant à des minorités pour lesquelles il s'engagea sincèrement et obtint quelques résultats (cf. infra). Un succès que l'on ne peut lui retirer est celui d'avoir créé un Etat fonctionnel sur la base de ruines. Comme Mikheil Saakachvili le dit lui-même, *« When people ask us about our main achievement, we say that our main achievement is that for the first time in modern history, Georgia has become a proper state »* (Mitchell, 2009, p.

179). Sa boulimie de réformes se heurta néanmoins à l'écueil du rythme démocratique qui impose une certaine lenteur si on souhaite qu'elle repose sur un mécanisme de *checks and balances*, le respect des institutions, des procédures et celui de l'opposition. Stephen Jones souligne ainsi que le contrôle de l'administration présidentielle par les commissions parlementaires ou la Cour constitutionnelle disparut pratiquement (S. F. Jones, 2015, p. 167). Le parlement n'osa pas jouer son rôle de contrôle de l'exécutif, laissant par exemple libre cours au ministre de l'intérieur pour des écoutes téléphoniques illégales. Enfin, le quadruplement du budget de l'Etat, accompagné par la réduction du nombre de fonctionnaires entre 2003 et 2007 donna davantage de marge de manœuvre au gouvernement pour éviter de suivre les recommandations de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe qui veille au processus de mise en place de la démocratie par le droit dans les Etats membres (ibid., p. 167). Le contrepouvoir de la société civile fut également réduit, non par musèlement gouvernemental mais parce que les nouvelles personnalités issues de la société civile rejoignirent les structures étatiques à la suite de la Révolution des Roses.

Mikheil Saakashvili a également été rattrapé par des éléments culturels. Malgré son engagement affiché pour le respect des droits civiques, il usa aussi du droit de manière abusive pour s'affranchir des obstacles placés sur sa route, qu'il s'agisse de s'attaquer au crime organisé, d'exproprier des hommes d'affaires soupçonnés de corruption ou disperser des manifestants., notamment par le truchement de l'armée, de la police et du ministère public (S. F. Jones, 2015, p. 152). Le rapport au droit est teinté d'une forte dimension culturelle propre à chaque société - la Géorgie n'y échappe pas. « *Law is part of a society's political culture, and in Georgia its practice is defined by deference to authority and distrust to the state* » (S. F. Jones, 2015, p. 152). Ainsi le droit a ses limites en Géorgie selon le juriste Christopher Waters « *[law] is undermined by the traditions of informal or non-state law. Subari²⁶ talked about neo-corruption, a system in which elites can exploit official structures, dismiss [and] arrest whom they desire, shut down businesses, destroy, take away, prohibit, sequester (...). Such serious accusations should remind us that (...) Western concepts of law and profession fit uneasily with the Georgian experience ; the Georgian experience is (...) colored by Georgia's particular legal past, informal laws, and attitudes toward law and lawyering* »

²⁶ Sozar Subari, journaliste, activiste, défenseur des droits de l'homme et ministre géorgien au cours des différentes étapes de sa vie.

(Waters, 2004, p. 27).

Mikheil Saakachvili a tenté d'imposer le libéralisme, la modernisation et un modèle séculier pour une société qu'il considérait comme classique et traditionnelle (Wheatley, 2005, p. 208). Pour la plupart des membres du Parlement, la source du pouvoir ne résidait pas dans la population, qui est la base de la démocratie, mais dans la figure du président. Ghia Nodia qualifie ainsi son style de leadership « *as a curious combination of liberal autocracy and illiberal democracy, where the latter serves as a cover for the former* » (Wheatley, 2005, p. 208). Comme Saakachvili l'a dit lui-même :

People compare my style with that of JFK, but in terms of substance, I feel much closer to Ata Turk or Ben Gurion, or General de Gaulle – people who had to build nation states. Shevardnadze had a chance to become a founding father of the nation, but he missed that chance, so I now have this honour to become one, along with my friends. » (cité dans *ibid.*, p. 208)

Le bilan est donc très contrasté ; le constat s'étend à la question des minorités où l'on retrouve la même précipitation, une absence de cohérence caractérisée et certaines contradictions avec les impératifs démocratiques.

La difficulté à laquelle était confronté Mikheil Saakachvili dans sa volonté de moderniser l'Etat était également celle de la prégnance d'un système clientéliste dont l'origine est fort ancienne et qui résulte de « *stratégies de survie rationnelle dans un contexte d'extrême faiblesse des structures administratives et judiciaires* » (S. F. Jones, 2015, p. 134). De nature parfois illégale ou criminelle, ces réseaux sont basés sur des relations d'amitié tissées sur les bancs de l'école ou de l'université (Aliyev, 2014), rappelant le concept d'« *amoral familism* » d'Edward Banfield (Banfield & Fasano Banfield, 1967). D'après Edward Banfield, l'absence de sens de la communauté politique qui caractérise certaines sociétés s'explique en partie par l'incapacité à agir pour le bien commun, l'absence de confiance sociale (*social trust*) et une méfiance à l'égard des autorités qui poussent les acteurs à solliciter leurs proches plutôt que l'Etat pour l'accès aux biens et pour la résolution de situations complexes de nature publique. En Géorgie le système clientéliste n'est pas toujours corrompu ou malhonnête ; *but among publicly accountable elites, patronage often becomes an instrument of power, of self-serving interests and manipulation ; in post-communists societies, it underlines the corrupt blurring between public and private. In Georgia, the system of patronage has eroded both civic*

participation and regime legitimacy (S. F. Jones, 2015, p. 134). Selon Stephen Jones (ibid.), les sources du régime clientéliste en Géorgie sont au nombre de quatre ; il est intéressant de les mentionner car elles sont pertinentes lorsqu'on les met en lien avec la question des minorités ethniques. Premièrement, la loyauté envers ses amis et ses parents constitue une valeur culturelle fondamentale de la société géorgienne, qui est corroborée par des enquêtes d'opinion démontrant par exemple qu'une majorité des gens (78%) font appel à leurs amis plutôt qu'à la justice pour régler un problème de violation de leurs droits (ibid., p. 134). Deuxièmement, l'Etat en tant qu'institution est associé par le citoyen à une institution externe ou hors sol caractérisée par ses abus (ibid., p. 134). Historiquement, l'Etat a en effet longtemps été incarné par une puissance étrangère (empires ottoman, perse, russe) ; « *it has encouraged illegal resistance, including popular alliances with criminal groups and powerful kingpins* » (ibid., p. 134). Troisièmement le système soviétique reposait sur une structure administrative néopatrimoniale lui permettant de maintenir sa mainmise dans les zones périphériques et donc de fidéliser les élites locales. Enfin, la faillite de l'Etat et la thérapie de choc ont créé des conditions idéales pour la perpétuation d'un système clientéliste dont ont bénéficié les hauts fonctionnaires, les hommes politiques et les directeurs d'usine en quête de protection extra-étatique pour le bien de leurs affaires (ibid., p. 135).

Si l'on ajoute à ce tableau l'économie de pénurie, les guerres civiles et ethniques et une culture de valorisation de la famille, du clan et du chef, on ne peut qu'observer que la tâche était extrêmement ardue pour Mikheil Saakachvili. Ce dernier prônait un Etat moderne libéré de sa dimension criminelle et l'instauration d'un système méritocratique. S'il eut du succès dans le domaine de la lutte contre le crime organisé, il eut des difficultés à mettre en place un système méritocratique dans les administrations, rongées par des pratiques traditionnelles d'entraide et de soutien personnalisés en matière d'accès à l'emploi ; les administrations tendent en effet à être renouvelées complètement lorsqu'un nouveau responsable est nommé. Des avancées ont certes été réalisées, notamment l'introduction d'examens standardisés pour l'entrée à l'université (cf. infra), réduisant les risques de corruption, ou la diminution de la culture des pots-de-vin dans la police du trafic, mais « *for most people, patrons are more important, not less, as jobs evaporate. The old Soviet polices of affirmative action that helped women and non-Georgians have disappeared (...) But while Georgian society remains burdened by job scarcity, inadequate employment protections and a widening gap between*

haves and have nots, « who you know » remains the key » (ibid., p. 136).

Sur la question des minorités, Mikheil Saakachvili a tenté d'agir aussi et les enjeux que nous avons exposés, à savoir la construction de l'Etat, la construction de la nation et la démocratisation prennent toute leur dimension sur cette question. En arrivant au pouvoir, Mikheil Saakachvili agit aussi bien sur les symboles que sur des politiques publiques concrètes et spécifiques avec pour objectif d'opérer un changement de paradigme sur la conception de l'identité nationale, laquelle est largement influencée par des enjeux et relations de pouvoir liées à la question de l'inclusion, de la catégorisation ou de la mobilisation sélective de l'histoire (Marshania, 2010, p. 8). En arrivant au pouvoir, Mikheil Saakachvili a ainsi voulu symboliser le début d'une nouvelle ère ; il joua sur plusieurs registres, en particulier le drapeau, qu'il modifia, l'hymne national, les armures ainsi que la devise qu'il reformula par la formule de « la force par l'unité ». (ibid., p. 50). Afin de symboliser ce nouveau départ, Mikheil Saakachvili prononça son discours d'inauguration sur la tombe de David le Bâtitteur, symbole s'il en est de l'unification de la Géorgie, et s'adressant donc également aux minorités nationales composant la nation civique. Mikheil Saakachvili cherchait dans ce débat sur l'identité nationale à opposer l'ancienne Géorgie incarnée par Edouard Chevardnadze et Zviad Gamsakhourdia et leur rejet des personnes appartenant à des minorités, à la nouvelle Géorgie post-révolutionnaire symbolisée par le gommage des différences et la primauté de l'unité. Il s'engage ainsi dans une reformulation du discours politique sur l'identité nationale. Lors de ce même discours inaugural, Mikheil Saakachvili déclare que « *Georgia is home not only for all Georgians but also for all ethnic minorities residing in Georgia. Every citizen who considers Georgia as his homeland, be they Russians, Abkhazians, Azeri, Armenian, Jewish, Greek, Ukrainian, Kurd – is our great wealth and treasure* » (cité dans S. F. Jones, 2015, p. 226). La conception de la nation selon Saakachvili n'est pas ethnique, elle est territoriale (Serrano, 2009). Etant donné le fait que les discriminations subies par les minorités peuvent être réparées en « *reconfiguring and desentimentalising the national identity* » (Norman, 2006, p. 41), Mikheil Saakachvili chercha à modifier le discours sur la nation en s'appuyant sur les symboles d'inclusion²⁷. Toutefois, comme le souligne Ghia Nodia, « *it is not enough to just tolerate 'the other'; a state must find a way to integrate 'the other'—to make him a willing participant in the national project* » (cité

²⁷ Tels que par exemple l'école d'administration publique Zourab Jvania, créée à l'intention des personnes appartenant à des minorités (cf. infra).

dans Metreveli, Nilsson, Popjanevski, & Yakobashvili, 2009, p. 13). Les premières mesures en direction de cette intégration passent par des changements institutionnels, législatifs et constitutionnels de base (Norman, 2006, p. 48).

Le renouveau de la narration sur la Géorgie en tant qu'Etat unifié fut repris par d'autres acteurs de la classe politique nouvellement au pouvoir. Nino Bourdjanadze elle aussi souligna l'unité à retrouver en insistant sur l'intégrité territoriale plutôt qu'ethnique (citée dans Marshania, 2010, p. 54 :

*Nobody can threaten Georgia's unity, nothing will ever destroy the unity of Georgia !
All the refugees that are here with us today will go back to their homes, all of us will go
back to Abkhazia and South Ossetia. We will live in a developed, peaceful, successful
and democratic Georgia, we will build this Georgia.*

Symboliquement le drapeau reprit place également dans les régions où il n'était pas le bienvenu depuis l'indépendance, notamment dans la région de Samtskhé-Djavakhétie.

L'intégration des minorités historiques que constituent les Arméniens mais aussi les Azéris de Géorgie peut être conçue sous diverses formes : elle peut être envisagée sous la forme de la protection des droits des minorités, en particulier leur langue, leur religion, leurs coutumes, dans une approche multiculturaliste ; elle peut aussi être envisagée dans une conception républicaine reposant sur l'apprentissage de la langue nationale, le géorgien, afin de permettre à ses nouveaux locuteurs d'avoir plus facilement accès à une formation supérieure, des emplois et à la vie publique en général. Cette vision républicaine a suscité la crainte des minorités qui voyaient dans le projet des autorités géorgiennes une volonté claire de les assimiler (Wheatley, 2009b, p. 130). Il s'avère en effet que le débat sur ces concepts-clés que sont l'intégration et l'assimilation est permanent parmi les personnes appartenant à des minorités. Nous le verrons plus en détail dans les pages qui suivent mais l'on peut déjà effectuer un bref survol des tensions entre ces deux approches : on a pu ainsi observer durant les années Mikheil Saakachvili un renforcement de l'enseignement de la langue géorgienne, souvent avec le soutien financier d'organisations internationales. Bien que cette politique soit considérée comme indispensable pour les personnes appartenant à des minorités, elle a également suscité la crainte dans la perspective de la perte de la connaissance de leur langue maternelle. Comme l'écrit Jonathan Wheatley, (ibid., p. 130), «*while this can be seen as a practical step that is based on the necessity of establishing a lingua franca for all*

nationalities of Georgia to replace Russian, which served that role during the Soviet Union, language is nevertheless laden with symbolic and is seen as closely tied to notions of nation and nationhood ». Pour certains, on ne peut échapper au constat que parmi les marqueurs de cette nouvelle identité civique, la langue géorgienne est au centre et que c'est elle qui constitue la base de l'intégration nationale. Cela peut être illustré par le discours prononcé par Mikheil Saakashvili du premier anniversaire de la Révolution des Roses et dans lequel il donnait l'exemple d'une jeune Géorgienne (citée dans *ibid.*, p. 130) :

True heroes are Shorena [a young teacher who addressed the conference earlier] and hundreds of other young idealists like her, remarkable people for whom their homeland is more than simply empty words and drum-beating (...). This is her daily work (...). She gets up at six o'clock and takes four different buses to go from Tbilisi to Sadakhlo [a place with a large ethnic Azerbaijani population]. She spends more than half her salary on these buses, so that she can teach not just the Georgian language, but also Georgian national consciousness. These are the kind of people who are building the new Georgia.

Sur un plan plus fonctionnel, Mikheil Saakashvili s'est également attelé à renforcer les infrastructures de base notamment les routes des régions où sont concentrées les minorités. L'Etat a ainsi investi 25 millions de dollars et obtenu 102 millions du US Millennium Challenge pour la construction de la route reliant la région de Samtskhé-Djavakhétie à Tbilissi, la Turquie l'Arménie (George, 2008, p. 1167).

5.3. La politique des minorités sous Saakashvili

Les actes symboliques jouent un rôle important en politique. Pour les Arméniens de Géorgie, qui doivent développer une relation de confiance avec l'Etat, le processus d'intégration dans la nation par les symboles et le discours est essentiel. Les changements doivent néanmoins être opérés aussi au niveau institutionnel et des politiques publiques. Nous allons aborder à présent ces aspects-là afin d'évaluer dans quelle mesure le gouvernement Saakashvili a ouvert l'espace politique, social et économique aux minorités, et à la minorité arménienne en particulier.

L'analyse du cadre institutionnel mis en place par les gouvernements Saakashvili successifs nous permettra d'appréhender la nature des changements opérés et d'évaluer le degré

d'influence dont peuvent user les minorités dans le processus décisionnel au plan politique. Le constat préliminaire que l'on est amené à faire est que Mikheil Saakachvili et son gouvernement ont été relativement actifs, même si le processus fut long à s'enclencher, dans l'établissement de mécanismes institutionnels visant à assurer une meilleure intégration des personnes appartenant à des minorités. Ils sont à vrai dire les réels initiateurs d'une politique d'intégration basée sur un cadre formel. Il n'étonnera personne que sous Zviad Gamsakhourdia aucun effort n'ait été entrepris pour créer des institutions de gouvernance des minorités. Les premières initiatives modestes visant à la formalisation d'institutions politiques encadrant la question des minorités ont été lancées sous Chevardnadze. C'est sous son autorité qu'a été instauré le service spécial des droits de l'homme rattaché au Conseil d'Etat (*State Council*) qui enquêtait entre autres sur les violations des droits des minorités (Sordia, 2009, p. 6). Une autre initiative, le Conseil des droits de l'homme, fut créé en 1997 sous l'égide du Conseil de sécurité de la République, disposant d'une section spéciale traitant des minorités ethniques. Selon Giorgi Sordia, expert géorgien de la question des minorités ethniques, cette institution était particulièrement efficace pour collecter des données sur des violations des droits de l'homme et des minorités (ibid., p. 7). Par ailleurs, le Conseil des droits de l'homme jouait le rôle d'organe consultatif informel à travers lequel les organisations de défense des minorités et le gouvernement pouvaient être en contact. Toutefois, au vu des enjeux majeurs que constituait la question des minorités, ces institutions n'étaient que l'embryon d'une réelle architecture institutionnelle en charge de la politique des minorités.

Les premiers éléments d'une réelle politique publique de soutien aux minorités ethniques ne prirent forme qu'après l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakachvili, mais l'instabilité chronique des institutions, qui s'illustre par les nombreux remaniements gouvernementaux entre janvier 2004 et août 2009, ne contribua évidemment pas à l'efficacité des outils de promotion de l'intégration civique. Suite au premier remaniement opéré après quatre mois seulement, le 10 juin 2004, puis un deuxième en décembre de la même année, il fut créé un ministère pour l'intégration civique (*State Ministry for Civic Integration Issues*), opérationnel jusqu'en janvier 2008 et qui fut le premier à véritablement traiter de questions d'intégration.

Signe de l'instabilité gouvernementale, on ne retrouve pas un seul ministre entre le 1^{er} cabinet de 2004 et celui de 2009 (ibid., p. 11). Le gouvernement justifie les différents remaniements

par sa volonté de réduire la bureaucratie et de trouver la formule la plus efficace en termes de soutien aux réformes ; il en ressort néanmoins selon certains observateurs que « *ministries have been created and/ or abolished as a result of the personal lobbying efforts of particular political interest groups and ministerial positions distributed based on political loyalty, or just because of certain circumstances* » (ibid., p. 11). Cela fragilisa grandement le processus de réformes, reflétant le manque de continuité flagrant dans les politiques menées. Le ministère pour l'intégration civique fut ainsi aboli en janvier 2008 et remplacé par un ministère pour les questions de réintégration (*State Ministry for Reintegration*).

Un des enjeux au niveau institutionnel est issu du fait que la Géorgie est confrontée à deux types de situations en termes de minorités nationales qui rendent la gestion de la diversité particulièrement complexes car elles exigent des politiques relativement différentes (Broers, 2008, p. 275) : d'une part la réintégration des territoires dits occupés, et d'autre part la question des minorités ethniques présentes sur le territoire contrôlé par les autorités ; or ces deux questions sont traitées au sein du même ministère. Longtemps la politique institutionnelle a été axée davantage sur le premier groupe de minorités, et en particulier sur la question de la réinstallation d'Ossètes d'Ossétie du Nord dans leurs anciens villages en Géorgie (Sordia, 2009, p. 13). Cette absence, jusqu'en 2008, d'une politique bien définie sur les minorités, que Mikheil Saakachvili avait pourtant appelée de ses vœux et placée au cœur de son discours civique sur la nation a été justifiée par les autorités sur la base des ressources humaines et financières trop limitées à disposition. Les compétences du nouveau ministère sont ainsi élargies par rapport au ministère précédent. Le décret amendé sur la base duquel il est créé indique qu'il a pour mission de promouvoir l'intégration des minorités ethniques résidant sur le territoire de la Géorgie et de conduire une politique d'intégration civique à large échelle (ibid., p. 15). Le statut du nouveau ministère lui confère également la mission de nommer des représentants dans les régions où résident les minorités nationales, afin qu'ils puissent accomplir les missions définies par la législation. En comparaison du ministère précédent, les tâches du nouveau ministère sont bien plus précisément décrites et susciteront l'espoir parmi les personnes appartenant à des minorités de la mise en place d'une politique qui puisse avoir de réels effets sur leur vie. Ainsi, la section liée aux fonctions du ministère listait les tâches suivantes (ibid., p. 16):

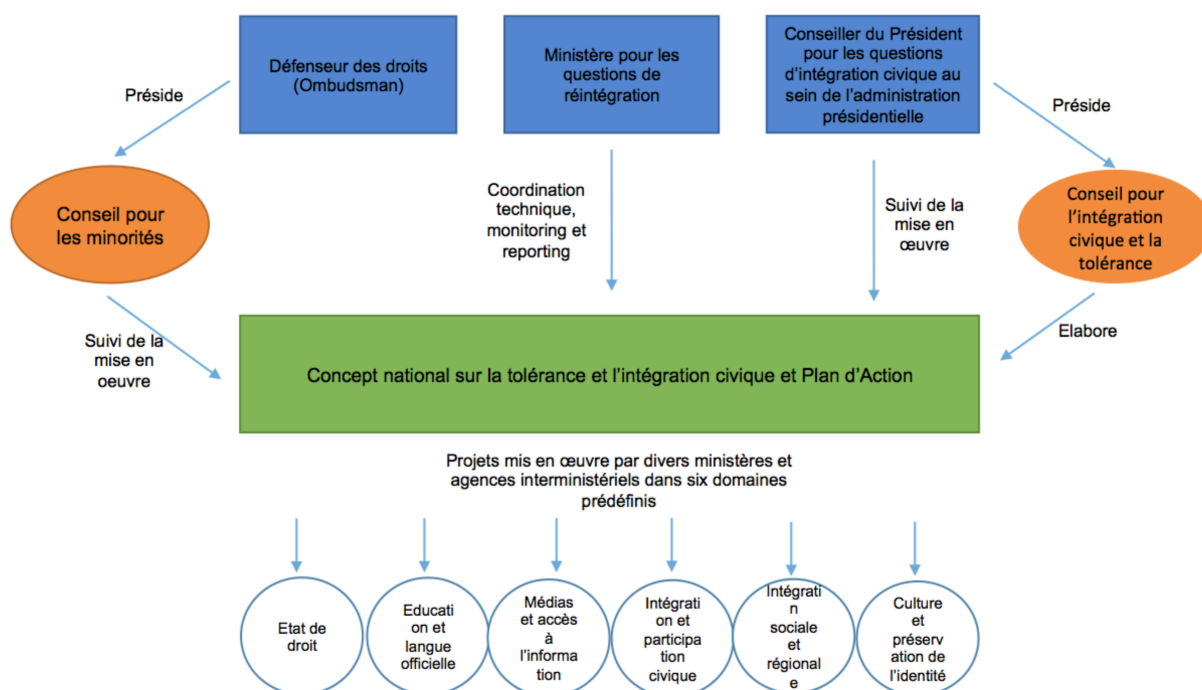
- *promotion and coordination of social and economic activities connected*

with reintegration and civic integration on the territory of Georgia (article 2, paragraph c) ;

- *development, coordination and implementation of the government's civic integration policy ;*
- *development of interagency, local, and regional cooperation ;*
- *design and implementation of initiatives to promote the civil integration of national/ethnic minorities; supervision and implementation of drafted programmes (Article 2, paragraph d) ;*
- *research on issues connected with the reintegration and the civic integration as well as provision of recommendations, policy and strategy regarding current processes in the Autonomous Republic of Abkhazia and the former Autonomous Republic of South Ossetia and their presentation to the government (article 2, paragraph e) ;*
- *coordination of the activities of the Georgian government structures with the aim of promoting reintegration and civic integration processes (Article 2 paragraph h) ;*
- *organization of a special fund to aid reintegration and civic integration as specified in the legislation; initiation, coordination and supervision of implementation of corresponding programmes (Article 2, paragraph k) ;*

On nomme aussi un ministre adjoint au sein du ministère divisé en deux unités (*Intégration civile et Minorités ethniques*).

Tableau 14 : architecture institutionnelle de la politique des minorités



L'architecture institutionnelle repose également sur d'autres organes et sur d'autres agences

gouvernementales, de même que sur les acteurs de la société civile. Outre le ministère pour les questions de réintégration, on doit citer le poste de conseiller du Président pour les questions d'intégration civique au sein de l'administration présidentielle et le Conseil pour l'intégration civile et la tolérance (*Civil Integration and Tolerance Council*). Le poste de conseiller a été créé en 2006 mais à l'instar du ministère pour les questions de réintégration c'est surtout à partir de 2008-09 qu'il prend son sens, et qu'il s'insère dans le cadre d'une réelle politique publique d'intégration et dans une logique institutionnelle claire. Par décret présidentiel du 30 avril 2008, la nouvelle conseillère, Mme Tamar Kintsurashvili, qui restera en poste jusqu'en 2013 et avec qui un entretien a été mené dans le cadre de ce travail, est nommée présidente du Conseil pour l'intégration civile et la tolérance et surtout mandatée pour coordonner le travail relatif à l'élaboration d'un Concept national sur la tolérance et l'intégration civique (cf. infra) ainsi qu'un plan d'action correspondant, à présenter d'ici au 31 octobre 2008 (ibid., p. 17). Ces deux documents vont constituer le cœur de l'action publique en matière d'intégration à partir de 2008. Composé de divers ministères et vice-ministres mais aussi de représentants de la société civile, le Conseil pour l'intégration civile et la tolérance va jouer un rôle essentiel à partir de 2008 ; il est clairement considéré comme l'une des trois institutions majeures de la politique d'intégration, aux côtés du ministère et de l'Ombudsman pour les droits de l'homme. Par ailleurs, le Conseil a pour mission « *d'établir un dialogue avec les groupes politiques, sociaux, ethniques et religieux du pays, d'étudier les facteurs provoquant l'intolérance et la discrimination et d'en faire une description systématique ; d'établir et de faire des propositions de modification de loi qui permettraient de corriger les faiblesses législatives qui aujourd'hui contribuent à des formes de discrimination et de créer ainsi un mécanisme permettant de développer le potentiel des minorités ethniques* » (ibid. p. 18).

Enfin, la troisième institution particulièrement importante, au niveau de la structure, dans le cadre de la mise en place de la politique d'intégration est celle de l'Ombudsman ou défenseur public, qui a toujours joué un rôle important dans le système de protection des minorités en Géorgie mais dont le rôle a été renforcé à partir de la fin de l'année 2005 lorsqu'il a été amené à présider le Conseil des minorités nationales nouvellement créé. Le Conseil des minorités nationales est un organe regroupant les principales associations de la société civile représentant les minorités et agissant comme intermédiaire, c'est-à-dire comme organe

consultatif entre les autorités et les personnes appartenant à des minorités. Selon Giorgi Sordia, le Conseil des minorités nationales est devenu « *the main forum for discussion and dialogue between government stakeholders and national minority representatives* » (ibid., p. 22). Son rôle a été renforcé encore avec l'adoption du Concept national sur la tolérance et l'intégration civique en 2008 puisqu'il a été depuis l'un des principaux organes chargés de la mise en œuvre du Plan d'action. D'autres organes sont évidemment impliqués dans la mise en œuvre de la politique d'intégration, en particulier le ministère de l'éducation.

On observe donc que depuis 2008 les autorités ont mis en place une réelle structure au sein du gouvernement autour d'un programme et d'un plan d'action. On peut toutefois s'étonner qu'il ait fallu plus de quatre ans pour établir cette structure alors même que Mikheil Saakachvili a dès son arrivée au pouvoir placé la question de l'intégration civique parmi les chantiers qu'il souhaitait développer. Il s'avère que malgré sa volonté affichée d'ouvrir le champ socio-économico-politico-identitaire aux minorités, ce dossier ait été dépassé sur le plan des priorités par la question de la réintégration territoriale de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud, la lutte contre la corruption ou encore le rétablissement de l'autorité de l'Etat.

5.3.1. Les instruments de mise en œuvre

Le Concept national sur la tolérance et l'intégration civique (ci-après le Concept) et son Plan d'action constituent la base de l'action publique en matière d'intégration des minorités. Il s'agit d'un texte basé sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, dont le but est de « *support the building of democratic and consolidated civil society that is based on common values, which considers diversity as a source of its strengths and provides every citizen with the opportunity to maintain his/ her identity* » (Government, 2009, p. 3). Le Concept a été rédigé sur un mode participatif, prenant en compte les points de vue de tous les acteurs impliqués, y compris les organisations de la société civile représentant les minorités nationales. Le texte est pour cette raison relativement général, donnant principalement des lignes directrices sur les actions à mener ; il est soutenu par un plan d'action visant à concrétiser les axes définis dans le Concept (cf annexe 9.4).

Le Concept définit six domaines dans lesquels il fixe des objectifs en matière d'intégration:

- Etat de droit
- éducation et langue officielle

- médias et accès à l'information
- intégration politique et participation civique
- intégration sociale et régionale
- culture et préservation de l'identité

La lecture des objectifs²⁸ du texte permet d'identifier une particularité qui parcourt l'ensemble du document, qui consiste à chercher un équilibre entre la volonté de garantir à tous les citoyens des opportunités égales en termes de droits civiques, politiques, économiques et sociaux, ce qui implique a priori la nécessité de connaître la langue nationale, et d'autre part, celui de préserver l'héritage culturel, linguistique et religieux des minorités. Cet équilibre à trouver entre ces deux éléments constitue, nous l'avons déjà évoqué, la particularité du cas géorgien et rend la tâche des acteurs chargés de la mise en œuvre complexe. L'objectif affiché des autorités est de parvenir à renforcer les opportunités des personnes appartenant à des minorités de s'intégrer socialement, politiquement et économiquement, par le biais de connaissances plus approfondies de géorgien. Cela a longtemps été clamé par les prédécesseurs de Mikheil Saakachvili sans qu'aucune mesure spécifique n'ait jamais été mise en place pour y parvenir. Or, comme nous l'avons déjà dit, ces mesures sont potentiellement identifiées à de l'assimilation par les communautés elles-mêmes si simultanément on ne garantit pas la nécessité de préserver l'héritage multiethnique du pays en encourageant l'apprentissage et la préservation des langues et cultures minoritaires. Cela se reflète dans le Plan d'action (cf. infra) de même que dans les principes rappelés dans le Concept (p. 5) :

- *Equality of every citizen of Georgia, non-discrimination and strengthening of the tradition of tolerance.*
- *Maintenance of balance between civic integration and protection of minorities' identities, voluntary participation in the civic integration process and unacceptability of forced assimilation.*

²⁸ «The National Concept for Tolerance and Civic Integration has following goals:

- *Create an environment of tolerance and respect among ethnic, cultural, linguistic and religious groups living in Georgia.*
- *Provide to every citizen of Georgia equal opportunities to avail of civil, political, economic and social rights regardless of ethnic, cultural, linguistic or religious belonging.*
- *Create necessary conditions for effective participation of minorities in the political, social, economic and cultural life of Georgia.*
- *Provide equal access of minorities to every level of education, and the right to receive education and communicate in their native language.*
- *Provide support for the development of minorities' cultures and preservation of essential elements of their identity, including religion, language, traditions and cultural heritage »* (Government, 2009, p. 3).

- *Right of minorities to choose whether or not to be treated as such or use the right provided accordingly*
- *Right of minorities to use the rights and freedoms provided for by the Georgian Constitution and legislation individually as well as collectively.*
- *Effective participation of minorities in the decision-making process on issues directly or indirectly related to the protection and development of their identity.*
- *Partial delegation of state functions related to the implementation of the National Concept for Tolerance and Civic Integration to civil society organizations.*

Les principes rappellent aussi un des éléments fondamentaux du droit des minorités, à savoir le droit de ces dernières de décider si elles veulent ou non être traitées en tant que telles.

Le Concept définit également les principes de mise en œuvre et de monitoring. Ainsi, c'est le ministère pour les questions de réintégration qui est en charge de la coordination technique, du monitoring et du reporting (Sordia, 2009, p. 19). Mais c'est le Conseil pour l'intégration civile et la tolérance qui est mandaté pour suivre la mise en œuvre du Plan d'action.

Dans le cadre des six domaines pour lesquels il se fixe des objectifs, le Concept donne des directions générales à mettre en œuvre dans le Plan d'action. Pour ce qui de l'éducation et de la langue officielle, le document souligne ainsi que « *one of the most serious challenges for the civic integration process in Georgia is the lack of knowledge of the state language among ethnic minorities, which significantly impedes their employment in the public service sector and participation in the political, economic and social life of the country. One of the main goals of the education system reform since 2004 is to improve the level of knowledge of the state language among ethnic minorities. Fluency in the state language is a long-term objective. In the meantime, however, specific measures must be taken that will, notwithstanding the low level of knowledge of the state language, ensure the increased participation of ethnic minorities in the political, economic and social life of the country and strengthen their motivation to study the Georgian language* » (Government, 2009, p. 5). Pour ce qui est du domaine des médias et de l'accès à l'information, le texte souligne la nécessité de fournir aux minorités des programmes d'information sur la Géorgie, afin de les sortir de leur isolement et de renforcer le sentiment d'appartenance. Quant aux enjeux de l'intégration politique et de la participation civique, les autorités mettent en avant la nécessité de renforcer la présence des personnes appartenant à des minorités nationales dans le service public mais aussi dans le système politique ; le texte définit ainsi les deux objectifs suivants (ibid., p. 6):

- *Ensure equal suffrage and equal representation of minorities in the elected state bodies.*
- *Improve minority participation in the decision-making process.*

Nous l'avons dit, le Concept est accompagné d'un Plan d'action dont la mise en œuvre incombe au Conseil pour l'intégration civile et la tolérance. Ce Plan d'action, adopté pour une période de cinq ans, précise les activités à mettre en place et fait l'objet d'un rapport annuel²⁹ ; au vu de son importance centrale pour la mise en œuvre, on peut regretter qu'il soit bien trop sommaire et trop peu détaillé. Le Plan d'action est en effet extrêmement lacunaire et ne peut, en l'état, aucunement constituer un instrument de référence pour la mise en œuvre d'une politique d'intégration réussie. Citons quelques exemples : au niveau de la participation politique il est simplement fait mention comme objectif d'améliorer « *le niveau de participation des minorités nationales au processus de décision* », avec comme seule mesure la nécessité de signer des accords de coopération mutuelle (*memorandums*) entre le Conseil des minorités ethniques auprès de l'Ombudsman et divers ministères. Quant au domaine de l'éducation et de la langue officielle, la situation y est plus floue encore alors même qu'il est considéré par les autorités comme le point névralgique de la politique d'intégration. Or, pour l'objectif par exemple de « *promotion par le gouvernement de l'éducation en langues minoritaires* », le Plan d'action mentionne simplement et uniquement la nécessité de « *soutenir les 123 écoles arméniennes et les 94 écoles azéries du pays* » (Government, 2009, p. 9) mais sans indiquer de mesures spécifiques. De même, il mentionne la nécessité de traduire les manuels scolaires en arménien, azéri, ossète, abkhaze et russe sans mentionner lesquels ni indiquer de planification temporelle. La situation n'est guère différente pour l'introduction de l'enseignement bilingue pour lequel il est uniquement mentionné la nécessité de développer un concept et de mettre en œuvre des modèles d'enseignement. Enfin, deux objectifs additionnels méritent mention ici : celui de soutenir l'apprentissage de la langue officielle (*Georgian as a language teaching programme in non-Georgian schools*) pour lequel il est mentionné des mesures extrêmement vagues telles que la nécessité de publier un manuel de langue géorgienne et de le distribuer en Samtskhé-Djavakhétie et en Kvemo-Kartli gratuitement, ou le projet de développer des manuels d'expression courante arménien-géorgien, azéri-géorgien, ossète-géorgien et abkhaze-géorgien. Le Plan d'action est

²⁹ Ces rapports peuvent être consultés sur le site du ministère, renommé en 2016 Ministère pour la réconciliation et l'égalité civile <http://new.smr.gov.ge/smr/FileList.aspx?ID=34>. Dernière consultation le 26 août 2016.

extrêmement lacunaire également pour un des autres axes majeurs de la politique publique d'intégration, celui de l'accès à l'éducation supérieure (cf. infra). Le Plan d'action mentionne certes la nécessité de traduire les tests d'aptitude en russe, azéri, arménien, mais sans indiquer d'échéance pour la mise en œuvre, ni d'indicateurs concrets.

Ainsi, Giorgi Sordia estime que « *in the absence of specified measures in the Action Plan for achieving these goals, their inclusion seems largely a symbolic gesture on the part of the government, an indication of goodwill but without any concrete commitments to improving the national legal basis for minority protection and inclusion* » (Sordia, 2009, p. 20). Ces insuffisances ont été largement corrigées dans le nouveau Plan d'action pour la période 2015-20, qui sort du cadre temporel de ce travail ; les mesures ont ainsi été définies bien plus précisément, avec des objectifs à atteindre, mesurables en fonction d'indicateurs clairs (cf. annexe 9.5).

Même si l'on constate donc ainsi que les mesures énumérées dans le Plan d'action sont bien maigres, manquent de substance et ne sont pas de nature incitative, il demeure fondamental de nous pencher davantage encore sur l'action du gouvernement en la matière. Afin d'évaluer le degré d'efficacité des instruments mis en place, il nous faut à présent, en dépit des critiques, procéder à une analyse des effets qu'ont eu le Concept et le Plan d'action sur l'intégration des Arméniens de Géorgie ; cela nous permettra de nous prononcer sur la réelle mise en œuvre d'une conception civique de la nation en Géorgie. Deux enjeux vont être analysés ici en particulier: celui des enjeux linguistiques (éducation et langue officielle), et celui de la participation politique.

Education et langue officielle

La question de la langue d'enseignement, de l'acquisition de la langue nationale de même que du maintien des compétences en langues minoritaires est un des enjeux centraux en vue d'une meilleure intégration des minorités reposant sur une conception civique de la nation. Sans de bonnes connaissances de géorgien, les perspectives d'intégration sur le marché du travail sont, selon les autorités, quasiment nulles pour les Arméniens de Géorgie. Ce critère doit selon nous être nuancé car d'autres facteurs tels que la stigmatisation et la discrimination sur base de l'ethnicité ou du nom de famille, de même que le poids des relations informelles, constituent encore des obstacles potentiels à l'intégration presque aussi importants. Malgré ces réserves, nous admettons que la connaissance du géorgien constitue a priori un facteur

indéniable de l'intégration. Mais il se heurte, nous l'avons évoqué, à la question du maintien et de la préservation des langues et cultures minoritaires. Ces deux éléments sont ainsi en tension permanente. Comment intensifier l'enseignement du géorgien tout en préservant la qualité de l'enseignement en langue minoritaire ? Comment favoriser l'accès des minorités aux établissements d'enseignement supérieur géorgiens ? Comment construire une histoire nationale tenant compte des spécificités de l'histoire des minorités et de leur contribution ? Comment éviter le sentiment d'assimilation ? Ce sont là quelques-unes des questions auxquelles le Concept ambitionne directement et indirectement d'apporter des réponses.

Le Concept (p. 6) énumère ainsi huit objectifs généraux à atteindre :

- 1. Improvement of the quality of preschool education by the Government*
- 2. Support the study of the Georgian language by the Government.*
- 3. Support the study of minority languages by the Government.*
- 4. Ensure opportunities for minorities to receive education in their native language.*
- 5. Promote minority languages as a value of the country.*
- 6. Provide opportunities for minorities to receive private education.*
- 7. Ensure access of minorities to the higher and vocational education.*
- 8. Stimulate employment through vocational education.*

L'article 4 de la Loi sur l'éducation indique que

“the language of instruction in general educational institutions shall be Georgian, while in the Autonomous Republic of Abkhazia it shall be either Georgian or Abkhazian ». Il est ajouté que « citizens for whom Georgian is not a native language have the right to acquire general education in their native language, in accordance with the national curriculum, according to the law³⁰.

L'article 7 mentionne par ailleurs que les élèves *« are allowed to acquire general education in the official or his/her native, language, as close to his/her place of residence as possible ».*

³⁰ La loi peut être consultée ici : <https://matsne.gov.ge/en/document/download/29248/56/en/pdf>. Dernière consultation le 5 septembre 2016.

La Loi sur l'éducation supérieure (art. 16.1 d)³¹ oblige quant à elle toutes les institutions d'éducation supérieure à traiter ses étudiants de manière égale sans distinction religieuse ou ethnique. Elle prévoit par ailleurs (art. 43.1 i) l'attribution d'un certain nombre de bourses à caractère social à des étudiants à statut précaire. Dans ce cadre, il est prévu chaque année par le biais des programmes sociaux de l'Etat le soutien à quinze étudiants d'origine arménienne et quinze d'origine azérie.

Prenons à présent différents points figurant comme objectifs dans le Concept. Le texte cite premièrement la question de l'amélioration de l'éducation préscolaire pour les personnes appartenant à des minorités. Le Plan d'action est malheureusement extrêmement sommaire en termes de mesures et d'objectifs à réaliser, nous l'avons relevé. Le rapport officiel sur la mise en œuvre du Concept national sur la tolérance et l'intégration civique couvrant la période 2009 à 2014 indique la mise en place en 2009 d'un programme de langue géorgienne à l'intention des minorités dans cinq écoles publiques et trois établissements préscolaires de Kvemo-Kartli et de Samtskhé-Djavakhétie pour une phase pilote, englobant 147 élèves appartenant à des minorités (Reintegration, 2014, p. 38). Pour des raisons budgétaires, le nombre des écoles pilotes fut réduit en 2010-12, mesure symptomatique du manque récurrent de continuité et de cohérence des politiques publiques et de leurs effets limités. Le rapport souligne surtout deux problèmes majeurs : l'accès à l'éducation préscolaire et la faiblesse de la qualité de l'enseignement dans les établissements préscolaires que fréquentent les jeunes enfants appartenant à des minorités (ibid. p. 39). Selon des données officielles, 55% des enfants sont préscolarisés en Géorgie (57% en ville contre 43% à la campagne ; ibid., p. 39), mais dans les régions peuplées par des minorités, le chiffre serait de moins de 20% (Cowen et al., 2013) malgré le souhait des parents de scolariser leurs enfants ; selon un rapport d'évaluation du Conseil des minorités rattaché à l'Ombudsman, « *parents in Kvemo-Kartli and Samtskhe-Javakheti want their children to attend preschool, but these facilities are not available to them* » (Reintegration, 2014, p. 41). Pour ce qui est de la qualité de l'enseignement préscolaire, il s'agit là d'un enjeu national mais plus accentué dans les régions où résident les personnes appartenant à des minorités. D'une part parce que le programme d'éducation préscolaire n'est pas traduit dans les langues minoritaires, contrairement au programme d'éducation primaire et secondaire, et d'autre part parce que, toujours selon ce

³¹ La loi peut être consultée ici <http://eqe.gov.ge/res/docs/2014120816022280962.pdf>. Dernière consultation le 5 septembre 2016.

même rapport « *significant methodological manuals are not available for non-Georgian language preschools instructors and teachers in their native language. At the same time, the administration and teachers of these preschool institutions have not been trained in the new teaching methods for the introduction of new standards and programs* » (ibid.). Une autre raison de ces disparités réside dans la décentralisation du préscolaire depuis 2005 et son financement par les budgets locaux, d'où des différences importantes de moyens entre régions, en particulier dans les régions où vivent les minorités (Cowen et al., 2013).

Qualité générale de l'enseignement primaire et secondaire

Il y avait en 2010 234 écoles non-géorgiennes et 170 secteurs non géorgiens en Géorgie (Reintegration, 2014, p. 42). Trois ans plus tard, ces chiffres baissaient drastiquement pour ne compter en 2013 plus que 213 écoles non-géorgiennes et 77 secteurs non géorgiens.

Tableau 15: Ecoles publiques non géorgiennes, par région 2013, issu de Reintegration, 2014, p. 43

Région	Azéris	Russe	Arménien	Total
Adjara	0	0	0	0
Tbilissi	1	2	1	4
Imérétie	0	0	0	0
Kakhétie	4	1		5
Samegrélo-Haute Svanétie	0	0	0	0
Samtskhé-Djavakhétie	0	4	96	100
Kvemo-Kartli	80	4	20	104
Total	85	11	117	213

Région	Géorgien-azéri	Géorgien-russe	Géorgien-russe-azéri	Géorgien-russe-arménien	Géorgien-arménien	Total
Adjarie	0	6	0	0	1	7
Tbilissi	1	9	1	5	0	16
Imérétie		1	0	0		1
Kakhétie	6	3	0	0	1	10
Samegrélo-Haute Svanétie	0	3	0	0	0	3
Samtskhé-Djavakhétie	0	1	0	2	5	8
Kvemo-Kartli	21	8	2	0	1	32
Total	28	31	3	7	8	77

Tableau 16: Secteurs non-géorgiens, par région, 2013, issu de (Reintegration, 2014, p. 43)

Un des principaux enjeux est celui de l'enseignement à la fois des langues minoritaires et du géorgien, les deux contribuant à l'intégration des minorités. Une implication forte dans l'enseignement de la langue nationale constituerait toutefois un signe important de la volonté des autorités de soutenir les personnes appartenant à des minorités et d'offrir, formellement, une égalité des chances à tous, quelle que soit leur origine ethnique.

La qualité de l'enseignement en langue minoritaire est fondamentale elle aussi et constitue un enjeu majeur pour les personnes appartenant à des minorités. En 2006-07, le ministère de l'éducation et de la science, en collaboration avec le Haut Commissariat aux minorités de l'OSCE, travaillait sur un nouveau programme d'enseignement de l'arménien et de l'azéri en tant que langue maternelle, en impliquant les personnes appartenant à des minorités dans le processus (Reintegration, 2014, p. 44). Le projet fut néanmoins interrompu en 2008, puis définitivement abandonné ; cela atteste là aussi du manque de cohérence et de continuité propre à l'administration Saakachvili, qui désarçonne la population. L'absence d'un programme d'études de l'arménien et de l'azéri pose de sérieux problèmes en termes de qualité, car cela signifie qu'il n'existe pas de manuels d'enseignement avalisés par le ministère. L'arménien et l'azéri sont ainsi enseignés selon des programmes et des méthodes venant d'Azerbaïdjan et d'Arménie, ce qui d'une part ne contribue guère au processus d'appropriation d'une identité géorgienne civique, et d'autre part pose un certain nombre de problèmes très concrets ; le programme national géorgien ne prévoit que cinq heures d'enseignement hebdomadaire de la langue maternelle alors que les manuels et méthodes

importés d'Arménie et d'Azerbaïdjan reposent sur sept heures d'enseignement par semaine. Sur un même plan, le programme s'étend, en Arménie de même qu'en Azerbaïdjan, sur douze ans d'enseignement obligatoire, contre onze en Géorgie (Reintegration, 2014, pp. 45-46). Ces problèmes pratiques contribuent à une détérioration non négligeable de l'enseignement des langues minoritaires qui produit un sentiment de défiance à l'égard des autorités centrales.

Parallèlement le ministère a travaillé sur le projet de traduction des manuels scolaires géorgiens en arménien et en azéri. « *During the 2011-2012 academic year, the following textbooks were translated for the 4th and 10th grade into Russian, Armenian and Azerbaijani: science (nature, biology, physics), mathematics, and art subjects. The translations were completed in January 2011* » (ibid., p. 48). L'année précédente, le ministère avait distribué gratuitement les manuels bilingues d'histoire et de géographie aux élèves des 7^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème} et 12^{ème} années. Le renouvellement des programmes et manuels scolaires nationaux en 2011 nécessita néanmoins de nouvelles traductions à préparer pour l'année 2013-2014 (ibid., p. 48). Le rapport souligne (ibid., p. 49) que « *the Ministry of Education and Science failed to translate and provide these textbooks to schools in the 2013-2014 academic year. Accordingly, non-Georgian language schools are still working with old curriculum and textbooks in 2013, which is a serious problem and is discriminatory towards non-Georgian language school pupils* ».

Le rapport identifie trois problèmes majeurs liés au programme et aux manuels :

- *la reproduction de stéréotypes ethniques ;*
- *la mauvaise qualité des traductions ;*
- *la question de l'emploi de manuels bilingues* (ibid., p. 49)

Ce dernier point fait référence à l'emploi de manuels comportant 70% des textes en arménien et 30% en géorgien et visant à favoriser l'apprentissage de la langue nationale. Le manque de connaissances de géorgien des enseignants et des parents conduit au rejet de ces manuels et à l'abandon d'une partie du programme (ibid., p. 52). Ces problèmes se répercutent au final sur les résultats scolaires en comparaison nationale (ibid., pp. 59-62).

Tableau 17: Résultats des branches de l'examen national de 2012 dans les écoles non géorgiennes, régions où résident les minorités de manière compacte (Akhalkalaki, Ninotsminda, Roustavi, Dmanissi, Aspinza), tiré de Reintegration, 2014, p. 59

Discipline	Nombre d'élèves ayant pris part à l'examen	Nombre de réussites	Nombre d'échecs	Taux d'échec (%)
Géorgien	2'262	1'936	326	14.41
Mathématiques	2'288	1'711	577	25.22
Langues étrangères	2'328	2'101	227	9.75
Histoire	2'210	1'987	223	10.09
Géographie	2'222	2'039	183	8.24
Biologie	2'227	1'896	331	14.86
Chimie	2'237	1'994	243	10.86
Physique	2'290	1'604	686	29.96

Tableau 18: Résultats des branches de l'examen national de 2012, ensemble du pays, tiré de Reintegration, 2014, p. 60

Discipline	Nombre d'étudiants ayant pris part à l'examen	Nombre de réussites	Nombre d'échecs	Taux d'échec (%)
Géorgien	39'444	38'691	753	1.91
Mathématiques	39'621	38'457	1'164	2.94
Langues étrangères	39'625	38'169	1'456	3.67
Histoire	38'931	38'304	627	1.61
Géographie	38'814	38'000	814	2.10
Biologie	38'766	37'727	1'039	2.68
Chimie	38'817	38'221	586	1.51
Physique	38'981	37'208	1'773	4.55

Les chiffres du tableau 17 attestent en effet du taux d'échec alarmant dans les écoles non-géorgiennes dans les branches composant l'examen national en comparaison des taux nationaux (tableau 18).

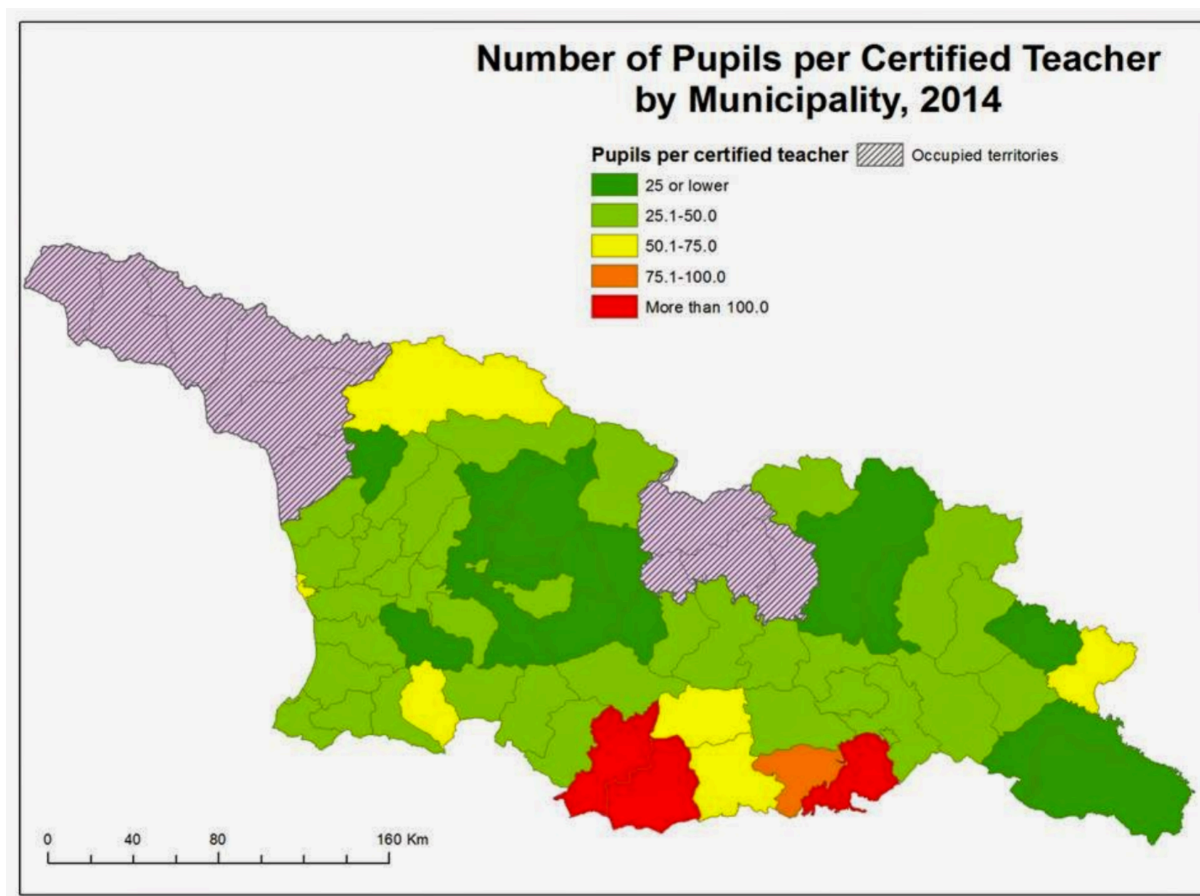
Nous l'avons évoqué, les autorités eurent pour objectif de renforcer l'enseignement du géorgien en tant que deuxième langue (*Teaching Georgian as a Second Language*), offrant

des salaires de 1'000 laris aux enseignants prêts à enseigner le géorgien dans des zones reculées du pays. L'enjeu est en effet majeur car le géorgien est en général enseigné par des enseignants ne maîtrisant que modérément la langue nationale, comme le révèle le rapport du ministère : « *According to a survey conducted by the Ministry of Education and Science, about 340 Georgian language teachers, while teaching Georgian as a second language, do not speak the national language properly. No long-term serious steps have been taken in terms of the professional development of these teachers. Nor have there been any alternative measures undertaken in the transition period. This remains a serious problem and these teachers continue to teach non-Georgian language school students with their limited qualifications* » (Reintegration, 2014, p. 67). Au moment de la publication du rapport, en juin 2014, seuls 75 enseignants avaient été engagés (ibid., p. 65).

L'accès à l'enseignement supérieur

L'accès à l'enseignement supérieur constitue certainement le domaine-clé de la politique d'intégration mise en place par les autorités. Elle constitue en quelque sorte l'aboutissement de la chaîne éducative. Nous avons observé que malgré un certain nombre de mesures mises en place pour corriger les discriminations dont font l'objet les personnes appartenant à des minorités dans le système éducatif, la qualité reste très faible dans les écoles fréquentées par ces dernières, comme en atteste le tableau 19 ; cela pose évidemment un problème en matière d'égalité des chances et donc d'accès à l'éducation supérieure. Le géorgien constituant la seule langue d'enseignement supérieur autorisée sur le territoire national, la présence d'étudiants appartenant à des minorités étaient quasiment nulle avant la Révolution des Roses ; ces derniers étaient ainsi poussés à quitter la Géorgie pour aller étudier à Erevan ou à Bakou. Partis pour des années, un grand nombre d'entre eux ne revenaient pas en Géorgie et acquéraient ainsi la citoyenneté de leur Etat-parent (*kin-state*), constituant une perte démographique nette pour la Géorgie. Une telle politique neutre sur le plan formel est le fruit d'une conception ethnique de la nation ne tenant pas compte des spécificités des différents groupes qui la composent. Elle s'inscrit dans la continuité de la période soviétique durant laquelle on observe une très faible présence de personnes issues des minorités dans l'enseignement supérieur et par conséquent la reproduction, hormis en Abkhazie, d'une élite exclusivement géorgienne sur le plan ethnique.

Tableau 19: nombre d'élèves pour un enseignant certifié, par district (2014), source : Caucasus Research Resource Centers³²



L'arrivée de Mikheil Saakashvili au pouvoir va fortement changer la situation. Ce dernier souhaitait regagner la confiance des minorités par un discours inclusif donnant à ces dernières le sentiment d'appartenir pleinement à la nation en tant que citoyens à part entière ; le fait de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur peut constituer un facteur d'intégration important pour les générations à venir. A contrario, en rendant l'accès des minorités à l'éducation supérieure quasiment impossible, l'Etat pousse ces dernières à l'exil en transmettant le message selon lequel elles ne constituent pas une valeur sur laquelle il vaille la peine d'investir ; cela se traduit par des sentiments de rejet de la part des personnes appartenant à des minorités et l'investissement d'autres sphères pour construire leur identité.

Avant 2005, chaque institution d'enseignement supérieur établissait et gérât son propre système d'examens d'entrée, générant ainsi un système de corruption généralisé. Depuis

³² http://crrc-caucasus.blogspot.ch/2015_02_01_archive.html, dernière consultation le 21 septembre 2016.

2005, un système d'examen d'entrée national et unifié basé sur des tests standardisés a été introduit afin d'assurer une égalité à l'ensemble des étudiants. L'examen comprend trois branches : le géorgien, un test de connaissances générales (à effecteur en géorgien ou en russe) et une langue étrangère. La première année de l'entrée en vigueur de ces tests standardisés, seuls vingt étudiants appartenant à des minorités (2 d'Akhalkalaki, 1 de Ninotsminda et 17 de Marneuli) passèrent le test, étant donné la langue exigée (Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 7). Toutefois, le système d'examens changea au fil des années et la nécessité de favoriser l'accès des personnes appartenant à des minorités à l'enseignement supérieur fut pris en compte à partir de 2008 ; depuis 2008 il est en effet possible de passer les tests de connaissances générales en arménien et en azéri.

Bien qu'elle ait augmenté la part des étudiants appartenant à des minorités dans les universités géorgiennes, cette mesure fut considérée comme insuffisante et il fut décidé de fixer des quotas. Ainsi, « *the education institutions, which are to admit the students based on the results of the general skills tests only (administered in Azerbaijani, Armenian, Ossetian and Abkhazian languages), must allocate 5% for such admissions for Armenian and Azerbaijani students, and 1% for Ossetian and Abkhazian students, from a total 100% number of the students to admit, as defined by the National Centre for Education Accreditation (Article 52.5¹)* » (Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 9).

Le ministère mit également en place un cours préparatoire de géorgien, intitulé programme 1+4³³, d'une durée d'un an et de 60 crédits, obligatoire pour les étudiants ayant passé leurs examens d'entrée dans une langue autre que le géorgien et les préparant au bout de douze mois à entrer dans toutes les filières d'étude en langue géorgienne. L'objectif étant là aussi évidemment de pouvoir attirer et former en Géorgie des étudiants appartenant à des minorités et de leur permettre de s'insérer par la suite dans la vie professionnelle locale. Cette mesure est considérée par les personnes appartenant à des minorités comme la mesure la plus importante et la plus adéquate prise en leur faveur ces dernières années. En termes quantitatifs, l'introduction de cette mesure à l'intention des minorités eut un effet positif puisqu'elle augmenta considérablement le nombre d'étudiants dans les filières d'étude. Si en

³³ C'est-à-dire une année préparatoire et quatre années d'études pour obtenir un diplôme.

2005, le nombre d'admis était de 20 et en 2008 de 75³⁴ (Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 8), l'on passa rapidement à plusieurs centaines à partir de 2010, tel qu'indiqué dans les tableaux suivants :

Tableau 20: Examens nationaux de connaissances générales, personnes de langue arménienne, tiré de Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 18

	Candidats de langue maternelle arménienne		
Année	Nombre de candidats enregistrés	Nombre de candidats ayant pris part à l'examen	Nombre d'étudiants ayant réussi l'examen de connaissances générales
2010	253	188	137
2011	254	216	172
2012	290	262	207
2013	271	249	191

Tableau 21: Examens nationaux de connaissances générales, personnes de langue azérie Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 18

	Candidats de langue maternelle azérie		
Année	Nombre de candidats enregistrés	Nombre de candidats ayant pris part à l'examen	Nombre d'étudiants ayant réussi l'examen de connaissances générales
2010	335	303	194
2011	320	301	222
2012	579	541	407
2013	1189	1083	737

On observe que le taux d'échec aux examens d'entrée est de 27,8% en moyenne entre 2010 et 2013 pour les personnes appartenant à des minorités (Reintegration, 2014, p. 74), taux bien élevé que le moyenne nationale, et nous en déduisons que malgré une augmentation conséquente du nombre d'étudiants appartenant à des minorités dans les universités géorgiennes depuis 2008, les différences de niveau entre écoles géorgiennes et écoles fréquentées par les minorités demeurent importantes. Malgré l'augmentation, il s'avère

³⁴ Sur ce chiffre de 75, 46 ont été admis sur la base des tests en arménien pour un total de 113, 29 pour un total de 250 en azéri.

également que les quotas de 5% n'ont pas été atteints. Nous verrons dans l'analyse des entretiens que le choix du lieu d'étude entre Tbilissi et Erevan demeure ainsi un enjeu crucial qui reflète également le rapport entretenu par les individus avec l'Etat. On observe en tous les cas à la lumière des tableaux 20 et 21 que le nombre d'Azéris dans les universités géorgiennes a très fortement augmenté entre 2010 et 2013, alors que celui des Arméniens est resté relativement stable, démontrant ainsi la nécessité de renforcer la promotion des études supérieures en Géorgie pour la communauté arménienne. Au-delà des éléments révélés par ces données, l'enjeu demeure de savoir comment les étudiants participant au programme 1+4 d'apprentissage du géorgien s'insèrent sur le marché du travail une fois leur diplôme obtenu ou au préalable, comment ils vivent leur intégration dans le milieu universitaire. Cet aspect sera abordé ultérieurement.

Bien qu'il ne soit pas directement lié aux questions de langue, un dernier enjeu en matière d'éducation à ne pas négliger est celui de l'histoire nationale et de son enseignement. Il s'agit là d'un enjeu essentiel dans la mesure où il constitue un baromètre central du degré d'inclusion des minorités dans la construction de l'identité. L'enjeu est fondamental à la fois pour la majorité, afin qu'elle prenne conscience de la contribution des groupes minoritaires au projet national, et pour les minorités, afin de renforcer leur degré d'appartenance à la nation si leur apport historique est valorisé. Si au contraire elles sont passées sous silence, réduites à la portion congrue ou dépeintes comme étrangères ou hostiles au projet national, elles auront tendance à se retourner contre l'Etat et à construire leur identité en mobilisant d'autres institutions.

Le gouvernement Saakachvili et le ministère de l'éducation en particulier ont initié des réformes sur cette matière dès l'année 2004 car ce débat symbolisait à la fois la volonté de dépasser la conception ethnique de la nation et d'autre part la sortie de l'ère post-communiste et l'abandon de son héritage scientifique et social. Il convient en effet de souligner qu'ici aussi, idéologie communiste et historiographie nationaliste sont imbriquées indirectement. Au moment de l'éclatement de l'URSS et de la déclaration d'indépendance, le communisme en tant qu'idéologie est complètement décrédibilisé depuis des années et c'est le concept d'identité ethnique et de nation qui prend le relais en tant que concept de référence (Gigineishvili & Gundare, 2007, p. 10). Toutefois, la particularité du cas géorgien, extension en quelque sorte des théories de Hroch, consiste en ce que « *le patriotisme géorgien de*

l'époque soviétique ne visait pas l'unité politique – étant donné que la Géorgie soviétique n'avait pas de vie politique indépendante – mais une unité culturelle et historique » (ibid., p. 10). Ainsi, ce ne sont pas les hommes politiques qui étaient à même d'incarner l'idée nationale, mais les écrivains, les poètes et les historiens,

those who treasured the continuous heroic history of Georgia, with emphasis on its glorious past and its medieval culture: this had become something sacred, even to the irreligious Georgians. In as much as Soviet Georgia was not a political agent, there was no question of creating a political vision and program for Georgia which would allow all inhabitants full-scale and equal participation in social-political life. Georgian patriotism in the Soviet era, thus, (with only few exceptions) became the property of ethnic Georgians only and the history textbooks corroborated this position » (ibid., p. 10).

Dans la mesure où la Géorgie soviétique ne devait pas constituer une unité politique, il n'y avait pas lieu de développer une vision ou une identité qui engloberait l'ensemble des résidents et de leur accorder les mêmes droits sociaux et politiques.

Il est donc peu étonnant que les manuels d'histoire géorgienne n'aient accordé qu'une place mineure, voire nulle aux minorités nationales et à leur contribution à la construction de la nation. Par ailleurs l'idéologie soviétique concevait l'histoire comme une science positiviste dont les faits étaient par nature incontestables, ne laissant par conséquent pas de place à l'interprétation. L'histoire a été utilisée comme science permettant de mobiliser le sentiment national dans une visée politique. Ce qui peut surprendre toutefois, c'est que des années après la fin de l'ère communiste, les approches historiographiques sur la nation issues de la théorie soviétique restent très fortement présentes dans le milieu académique qui est encore largement dominé par des approches primordialistes, tandis que les historiens véhiculant des concepts issus des théories constructives ou modernistes, sont encore largement marginalisés dans le milieu. Cela se répercute également dans les manuels scolaires. Un entretien approfondi que nous avons mené avec une professeure d'histoire de l'Université Ivane Javakhishvili de Tbilissi qui figure parmi les rares à adhérer aux théories modernes et constructivistes de la

nation illustre très bien ces enjeux.³⁵

The most interesting thing for me is that the change started from the school textbooks, not from the scientific works of historians. Some part of these historians were authors of the previous textbooks as well but they changed their attitude after this political change [the Rose Revolution]. After the Rose Revolution it was officially declared that the Georgian population should be perceived as multiethnic. Multiethnic nation means that the nation has a common past ; until then we didn't have a common past, except for the Soviet time but back then another kind of past was stressed. And then the decision of the Ministry of Education and Science was to elaborate a new curriculum with some changes (...) in the field of history and the creation of new textbooks. It was the third generation of post-Soviet Georgian textbooks.

(...) It was the first time that the multiethnic perspective was stressed in these textbooks and that a conception of history teaching was elaborated. (...). In the old textbooks ethnic minorities residing in Georgia were not presented at all, or they were mentioned very rarely. In the lessons which were dedicated to the Georgian culture of the 19th century some representatives of Armenian minority and Azerbaijani minority were mentioned but not in contemporary Georgia, and not earlier. Regarding the Middle Ages the impression that was reflected in textbooks is that minorities had always lived here but had done nothing. Students couldn't see that they were in close relations with the majority, did something for this country, for the Georgian state, and that they participated in its life. (...). After 2004 they appeared for the first time in the textbooks as an active part of the population of Georgia, from the very remote past.

Auparavant, l'historiographie ne mentionnait pas ces enjeux, ou alors très peu :

The issue of the Georgian nation was not the main question of Soviet historiography ; the main issue was to track back the roots of friendships of all Soviet peoples who lived in Georgia, and to stress that historical friendship. The ethnic problems that really existed in the 19th century and in the Soviet Union were not discussed because they were not considered as problems. And if there were problems, for example the conquerors from Turkey, Iran or other external forces, these were problems of the past which had already been overcome, especially regarding the arrival of Russians in the Caucasus and the set up of the Communist regime. (...) So there were no ethnic or national problems in the Soviet Union and in Soviet Georgia. At the end of the 1980's

³⁵ Entretien en anglais avec Nino Chikovani, professeure à l'Université Ivane Javakhishvili, Tbilissi, 16 septembre 2013.

this problem seemed to appear suddenly. These problems appeared when the Soviet rule collapsed. (...)

Historiography had to deal with this new issue, There was no methodology, no experience, maybe even no interest to speak about it, to reflect it in the new historiographical works. It was a period of identity crisis, for which no one had been prepared. The main challenge was to specify your ethnic belonging, it was an easy task for Georgians, and especially for Georgians who were Orthodox and this is the largest part of the Georgian population. But it wasn't easy to define your belonging for other ethnic groups and nobody cared about it. The first generation of politicians who came to power after the dissolution of the Soviet Union (...) were clearly not very supportive of these ethnic minorities. (...) Historiography reflected this attitude and these relations.

Les premiers manuels scolaires sont ainsi le reflet des discours politiques et scientifiques ambiants qui omettaient le rôle et la contribution des minorités ethniques. La génération des manuels préparés sous Saakashvili propose une vision moins positiviste de l'histoire et suggère que cette dernière est sujette à interprétation. Cette approche a rencontré des résistances à la fois chez les enseignants et dans le milieu scientifique. Pour la plupart d'entre eux, « *history is something which is set once and forever and cannot be changed*³⁶ ». Cela se reflète également dans le rapport rédigé par l'ONG suisse CIMERA sur la représentation des minorités dans les manuels scolaires d'histoire en Géorgie où l'on lit que la plupart des enseignants sont encore à la recherche d'une histoire à laquelle se fier :

If a history textbook is written, this means that there is some consensus among nations. How can a book be wrong? Nobody is able to replace one king with another. It is not possible to change that which has happened. (Gigineishvili & Gundare, 2007, p. 33)

Nino Chikovani insiste elle aussi sur ce point :

*Most of our historians will tell you that history is interpretation but the only right interpretation is that the one they consider true. And why is it true? Because Ivane Javakhishvili told that this was like that and this is the only explanation.*³⁷

La visibilité accordée aux minorités dans les manuels d'histoire géorgienne a en tous les cas constitué une petite révolution historiographique symbolique de la conception qu'a voulu

³⁶ Entretien précité avec Nino Chikovani.

³⁷ Entretien précité avec Nino Chikovani.

donner Mikheil Saakashvili à la nouvelle nation géorgienne. Les effets d'une telle approche sont perceptibles dans les témoignages :

*If they [persons belonging to minorities] are the citizens of this state, they have to feel this citizenship and the use of the past is the most important way to form this feeling. When we interviewed some representatives of the Azeri minority in 2007 and 2008, asking them about these changes, I remember very well the answer of an Azeri young man; he told me that he was so proud when he read in his textbook about an Azeri who participated in the Aspinza battle together with king Irakli. And he was proud of this as he understood that they were creating a Georgian state together with Azeris, he was a young man and was grateful for these changes because he saw the role of his ancestors in the history of Georgia.*³⁸

La participation politique

Le second domaine qu'il nous faut analyser est celui de l'intégration civique et de la participation politique. Là aussi, c'est la langue qui est considérée comme l'élément à même de changer la donne, tel qu'il est souligné dans le Concept national sur la tolérance et l'intégration civique. « *Active involvement of minorities in the political and social life of the country will depend on an increased level of knowledge of the state language, and encouragement of minorities to work in the public service sector* » (p. 6). Le Concept identifie trois types d'activités à réformer en vue d'une meilleure intégration politique: assurer des droits de vote égaux aux minorités, renforcer la participation dans le processus décisionnel et promouvoir la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Dans ce cadre, la Commission électorale a joué un rôle non négligeable en publiant le matériel de vote dans les langues minoritaires et en publiant des vidéos de sensibilisation aux élections.

On observe ainsi depuis l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakashvili des améliorations en termes d'accès à l'information³⁹. Les autorités ont par exemple veillé à engager et former du personnel chargé de gérer les bureaux de vote et de dépouiller les bulletins. Néanmoins, selon les experts, « *in terms of informed choice, the level of public consciousness in densely*

³⁸ Entretien précité avec Nino Chikovani.

³⁹ Surtout par la mise en place d'un département de coordination et de gestion de la Commission électorale visant à « *renforcer la participation politique des minorités, à les intégrer dans les processus électoraux et à développer une politique générale à leur égard* » (Reintegration, 2014, p. 102).

populated minority regions remains low » (Reintegration, 2014, p. 104). Les mesures prises par le gouvernement de Mikheil Saakachvili sont relativement faibles. Les citoyens de la région demeurent en effet insuffisamment informés et préparés à effectuer des choix pleinement conscients, notamment en raison de la barrière linguistique, de la faible pénétration des médias géorgiens et donc d'un accès limité aux informations nationales, et d'une absence générale des partis politiques dans la région (Cowen et al., 2013). Or, si l'on souhaite la formation de citoyens adhérant au projet national et à ses institutions, il est essentiel qu'ils aient accès à une information large sur les événements marquant la vie socio-politique du pays, mais aussi qu'eux-mêmes soient présents dans la vie médiatique nationale. Ce sont des éléments qui participent de la construction de l'identité politique et civique des citoyens, dans une conception de nationalisme banal à la Michael Billig. Or, aujourd'hui, la population arménienne de Samtskhé-Djavakhétie se tourne principalement vers les chaînes de télévision arméniennes et russes pour accéder à l'information. D'une part, ces chaînes ne relatent pas la vie sociale et politique géorgienne et d'autre part, si elles le font, c'est avec un point de vue propre aux intérêts des pays en question. Cela contribue fortement à l'isolement de la région de Samtskhé-Djavakhétie et au sentiment d'aliénation que peut ressentir la population face à la vie politique géorgienne, comme l'explique bien un homme politique influent de la région de Samtskhé-Djavakhétie auprès de qui nous avons effectué un entretien⁴⁰ :

J'aimerais que vous parliez avec nos jeunes d'ici qui ne souhaitent pas quitter la Géorgie pour leurs études. Que faire pour que ces jeunes se sentent pleinement égaux avec les Géorgiens ethniques ? Il faudrait d'abord qu'ils puissent allumer leur téléviseur et comprendre ce qui se dit. Auparavant, il y avait un programme de 15 minutes en langue arménienne sur la première chaîne. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous vivons en Géorgie sans savoir ce qui se passe dans la capitale. Aucun média géorgien ne nous est accessible ; nous nous mettons sur internet et sommes dépendants des entreprises qui nous livrent l'information. Si nous parlions le géorgien, nous pourrions nous déterminer sur les programmes des partis politiques, savoir ce qui se passe à Tbilissi. Cela est très important

⁴⁰ Entretien avec N. I. conduit le 13 août 2013 à Akhalkalaki.

pour moi et mes enfants, car j'ai décidé de les envoyer dans des universités géorgiennes et non pas arméniennes.

En effet, comme l'écrit Anna Stilz « *to the extent that political debate is conducted in another language, there is an important risk that democratic politics may become the province of an educated linguistic elite, in which the concerns of the socioeconomically and educationally disadvantaged are systematically ignored* » (Stilz, 2009, pp. 266-67). Or, il ne peut y avoir d'intégration à long terme à moins que « *one community sees the country in which it lives as its own; sees its fate tied to that of this country; feels its voice is heard, and that consequently its members can achieve their goals through their behavior as citizens* » (Cowen et al., 2013). La participation des minorités ethniques à la vie publique est essentielle au bon fonctionnement d'une société démocratique. Cela implique une prise de conscience également de la majorité de la place à accorder aux minorités nationales dans la vie politique, ce qui ne semble pas encore bien le cas en Géorgie, au vu en particulier de la faible présence des partis politiques dans les régions où résident de manière compacte les minorités, mais aussi de la place qui leur est accordée dans les mécanismes de co-décision, qui sont les réels lieux de participation des minorités au processus politique. « *Various participation mechanisms on local, regional, or national level can only be created or made effective where there is general political will within the political establishment to accept the philosophy of participation as an overall concept of building a society* » (Lantschner & Kmezić, 2012, p. 223).

Traditionnellement les régions de Samtskhé-Djavakhétie et de Kvemo-Kartli ont toujours voté pour le président sortant ou le parti en place, par habitude, par manque d'information ou par réflexe de loyauté dans un climat de suspicion, mais aussi parce que ces régions, dans un système clientéliste, sont fortement dépendantes du gouvernement central.

Tableau 22: Résultats des élections parlementaires de 2012 dans les districts où résident les minorités de manière compacte, tiré de *Reintegration*, 2014, p. 112

Districts	Rêve géorgien	Mouvement national unifié	Autres	Taux de participation
Akhalkalaki	21.99	76.54	2.17	54.55%
Ninotsminda	17.13	79.59	3.28	60.07%
Tsalka	28.28	67.82	3.9	35.59%
Marneuli	17.42	78.91	3.67	43.98%
Dmanisi	25.78	69.83	4.39	53.47%
Bolnisi	29.49	66.99	3.52	48.44%
Résultats nationaux	54.97	40.34	4.69	60.8%

« *They [national minorities] tend to look at voting and democracy as a transactional activity* » (Cowen et al., 2013, p. 68). Il est ainsi potentiellement dans l'intérêt des partis de disposer d'un groupe ethnique socialement vulnérable et dépendant des autorités centrales. Durant les élections parlementaires de 2012 par exemple, les partis politiques ont certes été présents, ce qui a conduit à l'élection de huit députés appartenant à des minorités ethniques, mais leur présence tend à se limiter strictement aux périodes électorales. Les partis ne sont pas représentés dans les régions par des bureaux ou offices locaux ; « *there is an absence of institutions able to promote political stability, to maintain ideological coherence* » (ibid., p. 69). Cela démontre un désintérêt des partis politiques pour la cause des minorités et atteste du chemin qu'il reste à parcourir pour que la majorité s'empare du concept de nation civique. Giorgi Sordia⁴¹ le dit très bien lorsqu'il critique de manière ouverte l'attitude des partis politiques :

Minorities are not represented in political parties, Georgian political parties even do not work in minority regions because according to the Georgian tradition and to the Georgian political culture they do not care about what is going on in these regions: there is a stereotype that all minorities will always support the ruling party. That's why Georgian political parties are not interested in minority regions (...) There has not been any progress since 2003, just on the rhetorical level. In the last election and in the previous ones, political parties put in their manifestos the need for integration and participation of

⁴¹ Entretien réalisé en anglais avec Giorgi Sordia, collaborateur au European Center for Minority Issues, Tbilissi, le 20 juin 2013.

national minorities, but it was purely rhetorical; they do not take any substantial measures (...). They do not realize that the involvement of national minorities is very important and still think that parties should be led by ethnic Georgians. This concerns mainly other parties [than UNM]. UNM was in the ruling position, everybody including national minorities was associated with UNM because it was viewed as the institution of power. From the opposition parties' point of view, this is a problem because a limited number of persons belonging to national minorities were associated with the opposition parties, and because of that, the ruling party would consider them as anti-Georgian forces just because they are with the opposition. In Georgia, national minorities do not have the right to be with opposition parties. This is a normal practice in Georgia.

Par ailleurs selon la législation géorgienne les minorités nationales ne sont pas autorisées, nous l'avons vu, à former des partis politiques, bien que cela soit considéré dans la littérature comme un des moyens de participation à la vie publique permettant à ces dernières de s'appropriier les institutions. Toutefois, on reconnaît également que la formation de partis politiques selon des lignes ethniques peut contribuer à la création de blocs ethniques et à l'émergence d'une société divisée plutôt qu'intégrée (Lantschner & Kmezić, 2012, p. 224). Cela peut en effet contribuer à accentuer les différenciations entre groupes ethniques et renforcer les lignes de fracture. Aussi, dans les cas où les minorités ne sont pas autorisées à s'organiser en partis, la place à leur accorder dans les partis traditionnels est un enjeu majeur. A vrai dire, l'existence d'un parti politique ne garantit pas la représentation politique, de même que la représentation est possible sans l'existence de partis (ibid., p. 226). Par ailleurs, l'existence d'un parti ethnique est également problématique dans la mesure où il tendrait à représenter l'ensemble des personnes appartenant à une minorité sous forme de groupe uni alors que les minorités ne partagent pas les mêmes opinions politiques et vues idéologiques. Nous sommes là clairement dans le prolongement des critiques de Rogers Brubaker sur le groupisme (Rogers Brubaker, 2006a). Comme le disent Lantschner et Kmezić (Lantschner & Kmezić, 2012, pp. 227-28) : « *How is it possible to unite all these different viewpoints under one roof? Or to formulate it differently: what are the triggering factors of a split in a minority party? Minority parties are often a sort of « collecting party », bringing together*

persons belonging to a minority group with political convictions that might range from (relatively far) right to (relatively far) left. The uniting factor is the battle for the rights and interests of the minority group, and in some case in which the tensions are higher, the battle against the « common enemy », embodied in the majority group or the state per se ».

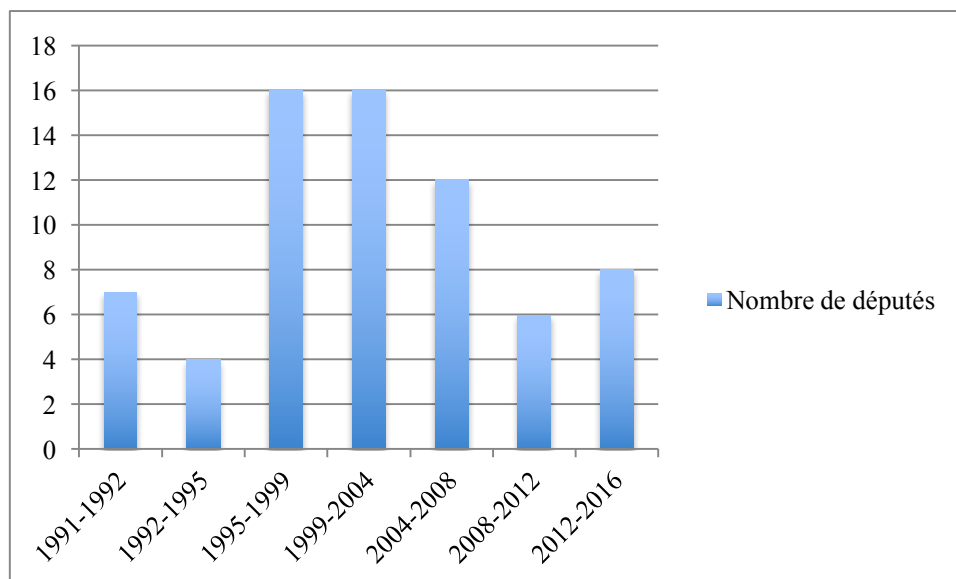
En l'absence de partis ethniques en Géorgie, les minorités nationales peuvent intervenir dans le débat public par l'intégration de leurs représentants dans les partis traditionnels et les élections dans ce cadre. Toutefois, l'élection de quelques députés appartenant à des minorités nationales n'est de loin pas un facteur garantissant l'engagement de ces derniers pour la cause des minorités. Ce que confirme Giorgi Sordia⁴²:

Local authorities do not have any autonomy in the decision-making process and this creates problems in the regions of Samtskhe-Javakheti and Kvemo-Kartli because they understand that the government does not trust them. Of course this is a problem in other regions as well but in minority regions minorities might think that they are neglected because of their ethnic origin; this is how they perceive the situation. Another aspect of the political participation is the involvement in the parliament and in the political life; of course there are minorities in the parliament but their number is not significant. In this parliament we have only 8 MPs from minorities and it is nothing. We had more, about 16, in the 1995-1999 parliament but it doesn't matter if you have 16 or 8 because these minority MP's do not have any experience or, how to say, they do not influence politics; they are just representing the ruling party and they do not present any programmes and are not involved in the law-making process.

Même si leur nombre ne peut pas être suffisant pour influencer des politiques publiques sans le soutien de la majorité à la cause des minorités, on observe néanmoins que le nombre de députés a diminué au cours des dernières législatures et que ce n'est pas un bon signe, passant de seize en 1999-2004 à huit pour la législature 2012-16.

⁴² Entretien précité.

Tableau 23: Nombre de députés au parlement national appartenant à des minorités, adapté de Reintegration, 2014, p. 109



Cela est dû en grande partie au faible nombre de personnes appartenant à des minorités sur les listes électorales et à leur place sur ces dernières, comme le soulignent Zollinger et Bochsler (Zollinger & Bochsler, 2011). Lors des élections parlementaires de 2008, 55 personnes appartenant à des minorités étaient inscrites sur les scrutins de listes (Reintegration, 2014, p. 109). « *The most electoral subjects, eight ethnic minorities, were included by the United National Movement in their electoral list, but the first among them as the 31st, while others after the 50th place on the list. So basically, the so-called « passing » seats were not being allocated for ethnic minorities. In this respect, we can see a better situation in the Republican party's election list, where three out of the five minority representatives had been granted relatively high places on the list- 9, 15, and 31* » (ibid., p. 110). Ainsi, les personnes appartenant à des minorités n'ont aucune chance d'être élues sur des scrutins de liste à la proportionnelle. Leur seule chance d'être élues est sur la base des scrutins uninominaux majoritaires, qui régissent l'élection de 73 des 150 députés du parlement.

Ce n'est que lorsque les enjeux auxquels sont confrontés les minorités seront intégrés dans les programmes politiques des partis traditionnels que la cause de ces dernières pourra progresser. La culture politique joue un rôle crucial à cet égard. Or, les partis politiques aujourd'hui restent, nous l'avons vu, principalement dans des relations clientélistes avec les électeurs et n'ont pas la maturité pour présenter de réels programmes basés sur des enjeux de société. De plus, ce type d'enjeux n'est pas porteur électoralement.

La participation politique se joue également au niveau local ; la représentation des minorités nationales dans les sakrebulo n'y est pas proportionnelle non plus à leur part au sein de la population géorgienne au vu des élections de 2006 et 2010 (ibid., p. 110). Bien qu'il n'y ait pas à avoir d'adéquation formelle, dans une conception civique de la nation, entre les minorités et leur proportion dans les sakrebulo, leur sous-représentation est symptomatique du peu de cas qui est fait d'eux et constitue un symbole fort du peu de volonté de la majorité de les intégrer ; c'est une impression qui se dégage également des entretiens que nous avons menés. Les sakrebulo des grandes villes telles que Tbilissi, Koutaïssi, ou Batoumi n'ont pas un seul membre issu d'un groupe ethnique minoritaire alors qu'elles constituent souvent plus de 10% de la population. « *Minority representation is only present in municipalities densely populated with ethnic minorities. In comparison to other ethnic group, the representation of Armenians in Akhalkalaki, Ninotsminda, Akhalktsikhe, Tsalka and Marneuli councils is more or less proportional to the percentage in the population* » (ibid., p. 110).

L'accès à la fonction publique est perçu par la population arménienne comme un des facteurs symboliques essentiels de sa prise en considération par la majorité, nous le verrons dans l'analyse des entretiens au chapitre 6. Francesco Palermo, que nous avons déjà cité, estime que le révélateur d'une réelle politique d'intégration est constitué, non pas par le nombre de députés issus de groupes ethniques minoritaires, mais par la présence de (hauts) fonctionnaires issus de minorités qui peuvent influencer plus fortement sur les politiques publiques et les pratiques (Palermo, 2010). C'est un élément qui revient constamment dans les propos des personnes que nous avons interrogées. Citons par exemple Levon Isakhanyan, responsable du département juridique de l'Eglise apostolique arménienne du diocèse de Géorgie :⁴³

Until now we have had very unreasonable and very limited political representation and it is not applicable only to the Samtskhe-Javakheti region. Look for example at Tbilisi where we have more or less 10% of the population which are Armenians and we have zero representation in the local sakrebulo, zero Armenians. We have very close to zero in other gamgeobas too.

Interviewer: *In Tbilisi ?*

⁴³ Entretien réalisé le 4 septembre 2013 en anglais à Tbilissi.

Respondent: *Yes, here where you have 10% of the population. We are not talking about two people, it is more or less one hundred thousand people. So when you have such an important electorate, such an important group living in the central administrative boundaries and you have zero representation of this people in the bodies which decide for these administrative boundaries, it means that there is a very low level of political participation of minorities. What explains this situation? In the case of Samtskhe-Javakheti they can say that it is because they do not speak Georgian and they are not given any opportunity to participate in public bodies; in Tbilisi everyone speaks Georgian, in Tbilisi Armenians sometimes do not speak Armenian but speak Georgian only. So if we compare these two cases, Tbilisi and Samtskhe-Javakheti, we can conclude that it is a state-led policy of discrimination, it is not natural that minorities do not participate in public life, it is something which is done by the state itself.*

(...)

First of all if they want to really work on national minorities issues they have to involve more people belonging to national minorities in offices working on national minorities. This is important because nobody knows my problems better than I do, so they have to involve us more in public offices. Then if they want to contribute to the improvement of the situation they have to stop considering the fact that giving us opportunities limits their own opportunities. Because public service concerns everyone and jobs should be distributed through meritocracy.

L'absence d'Arméniens d'origine dans les instances administratives procure à ces derniers le sentiment d'être des citoyens de seconde zone, indignes de confiance lorsque les intérêts de l'Etat sont en jeu (Nilsson, 2009). Ce sentiment de déclassement ne peut pas être corroboré par des données officielles, mais repose sur des perceptions dont la majorité doit toutefois tenir compte. Si les Arméniens sont relativement bien représentés dans les régions, c'est à Tbilissi en effet que les questions se posent. Les quelque 100'000 citoyens d'origine arménienne qui résident dans la capitale sont quasiment absents de la vie publique, alors qu'ils parlent géorgien pour la plupart. On ne peut donc invoquer des connaissances linguistiques insuffisantes pour expliquer la ségrégation sur le marché de l'emploi. S'il n'y a pas de discrimination ouverte et directe, on observe néanmoins l'existence d'un marché de

l'emploi dual dans lequel les Arméniens occupent souvent des emplois de niche dans des secteurs peu valorisés par les Géorgiens ethniques : commerce de détail, salons de coiffure, informatique, taxis, stylisme, pour ne donner que quelques exemples. Cette absence de perspectives, y compris dans la fonction publique conduit à un sentiment de discrimination aigu auprès des personnes appartenant à des minorités. Mikheil Saakachvili a tenté de s'emparer de la question. Lorsqu'il est arrivé au pouvoir, il décida en effet de la création d'une école d'administration publique à l'intention des personnes appartenant à des minorités et nommée en l'honneur de Zourab Jvania. L'objectif de l'école Zourab Jvania était de renforcer les opportunités des personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à la fonction publique, en particulier au niveau local, par le suivi de cours en management public, mais aussi de langue géorgienne. Malgré la somme considérable investie dans le projet, les résultats ont été décevants, et l'école, qui a par ailleurs changé d'orientation en 2010, n'a pas apporté les résultats escomptés.

Les autorités gouvernementales ne semblent pas considérer cette sous-représentation comme un enjeu majeur. Les entretiens que nous avons menés auprès du ministère pour les questions de réintégration et avec la conseillère auprès du Président pour les questions d'intégration civique au sein de l'administration présidentielle mettent en lumière le fait que la langue est considérée comme le seul et unique facteur d'intégration. Selon les personnes interrogées, l'Etat ne peut justifier un système de quotas ou des mesures de discrimination positive (excepté le programme 1+4 dans l'éducation supérieure) car le recrutement doit se faire sur des bases méritocratiques uniquement, respectant ainsi une approche républicaine⁴⁴. L'application d'une approche républicaine, à la française, basée sur le mérite sans distinction ethnique, peut paradoxalement jouer un rôle négatif pour les minorités. Julie George (George, 2008) estime ainsi que le renforcement de l'Etat s'est fait au détriment de l'intégration des minorités nationales, surtout parce que la lutte contre la corruption a détruit les canaux économiques informels dont bénéficiaient certaines minorités (les Ossètes notamment, et non les Arméniens). Si cette assertion est contestable, nous pouvons néanmoins avancer que la mise sur pied d'un Etat fonctionnel basé sur le mérite, et notamment sur la connaissance du

⁴⁴ Entretien avec Tamar Kintsurashvili, conseillère auprès du président pour les questions d'intégration civique au sein de l'administration présidentielle, 19 septembre 2013, Tbilissi, et avec Tina Gogeliani, ministère pour les questions de réintégration, 9 septembre 2013, Tbilissi. Les deux entetiens ont été conduits en anglais.

géorgien, n'a pas particulièrement avantage les minorités. En effet, une approche ethniquement neutre (*ethnically blind*), dans un Etat où l'ethnicité continue à jouer un rôle majeur dans la définition de l'identité, ne peut que défavoriser les personnes appartenant à des minorités et les exclure potentiellement de la fonction publique et du champ politique en général.

Ce qui se cache dans le critère linguistique est pourtant tout autre. Pour beaucoup, la langue n'est à vrai dire pas le critère essentiel dans ce débat sur l'intégration socio-économique et politique. L'entretien que nous avons conduit avec Beka Mindiashvili, du bureau de l'Ombudsman, illustre bien notre propos⁴⁵:

Question: *Si j'ai bien compris, vous avez dit qu'il y avait de la discrimination sur le marché du travail ?*

Réponse: *Oui, en effet.*

Question: *Dans quel domaine? Qu'en est-il de la fonction publique par exemple?*

Réponse: *C'est le cas dans la fonction publique. Bien que les Arméniens et les Azéris constituent les minorités ethniques les plus importantes, il n'y a jamais eu de ministre d'origine arménienne ou azérie. On les a toujours formellement et consciemment nommés à des postes d'adjoints. Il y a eu par exemple un Arménien comme adjoint du ministre de l'énergie. Idem pour l'adjoint du ministre de la culture, il y a eu un Azéri je crois. Mais ils n'ont jamais, en vingt ans, depuis l'indépendance, eu de rôle actif. Ils n'ont jamais été au cœur de l'action gouvernementale, n'ont jamais eu de rôle décisif sur de réels enjeux. Et c'est un grand problème. (...). On dit toujours que le principal problème des minorités est celui de la barrière linguistique. Mais ce n'est pas le cas. La langue est un problème important dans les régions où les minorités vivent de manière compacte. Mais à Tbilissi par exemple, ou dans d'autres grandes villes comme Batoumi, il y a beaucoup d'Arméniens, d'Azéris et de personnes appartenant à d'autres minorités qui parlent parfaitement le géorgien. Et où est alors le problème? C'est un problème de xénophobie primaire. Et un problème politique. La Géorgie se trouve dans une région où les groupes sont perpétuellement en conflit. Et c'est pourquoi il y a un grand problème de méfiance à l'encontre des Azéris et des Arméniens. Les Géorgiens ne font pas confiance aux Arméniens. En un mot c'est un problème politique.*

⁴⁵ Entretien réalisé le 22 septembre 2013 en russe à Tbilissi avec Beka Mindiashvili, directeur du *Tolerance Centre* du bureau de l'Ombudsman qui coordonne les activités du Conseil des minorités nationales.

Question: *Même si ce sont des citoyens géorgiens?*

Réponse: *Oui, même si ce sont des citoyens géorgiens. Les Géorgiens ne font confiance ni aux Arméniens, ni aux Azéris, mais pour des raisons différentes. Ils fondent leurs jugements sur des stéréotypes; ils considèrent ainsi que les Azéris sont peu éduqués et lents d'esprits. Quant aux Arméniens, les Géorgiens les considèrent comme rusés et ont l'impression qu'ils veulent toujours les tromper, dans toute situation. Les stéréotypes ethniques sont tenaces et c'est pourquoi il y a un problème de confiance. (...) C'est pourquoi par exemple lorsqu'on envisage de donner le statut de langue officielle à l'arménien en Samtskhé-Djavakhétie, tous les Géorgiens pensent que les Arméniens veulent se séparer de la Géorgie. C'est aussi simple que cela.*

Question: *C'est encore le cas aujourd'hui?*

Réponse: *Oui, tout à fait, c'est encore cet état d'esprit qui règne. D'où le manque de confiance. Chaque pas fait en direction des Arméniens, chaque pas qui permettrait de garantir leurs droits se confronte à cette question de confiance. Lorsqu'ils évoquent le problème linguistique, les Géorgiens pensent qu'ils le font pour poser ensuite la question de l'autonomie, et après l'autonomie, la question de l'indépendance. C'est donc un problème de confiance multi-niveaux.*

Eka Metreveli, une des meilleures analystes de la question des minorités à la *Georgian Foundation for Strategic and International Studies* (GFSIS) abonde elle aussi dans ce sens⁴⁶:

Question: *A lot of people complain that there are very few people of Armenian and Azeri ethnic origin working in state institutions.*

Answer: *There are not a lot indeed, and this is probably one of the indicators that there is no integration. There should be some kind of encouragement, quotas for instance. There was quite a good idea during the Saakashvili government to have the Jvania School of Public Administration, in which we [GFSIS] tried to be involved and help. But then it stopped. The school trained several groups of people but then they were not recruited for public jobs because there were no quotas and they were on the job market just like others. Maybe they succeeded individually in business or in the private sector, but not as public servants. Because there were no quotas for them and no demand, and ministers and local governments didn't hire them. This good initiative also lacked coherence. (...) In general there is no policy to hire civil servants with an ethnic background. Generally speaking, Georgian language skills are an issue but it is not the only one. Ethnic Armenians in Tbilisi speak Georgian but they*

⁴⁶ Entretien réalisé le 18 septembre 2013 en anglais à Tbilissi.

do not work as public servants either. There should be a campaign to encourage them. (...) There is no transparency on how to enter public service

Interviewer: *What is the recruitment policy?*

Respondent: *Vacancies are announced on the public service websites and then there are tests and interviews but networks and recommendations are still important. This is much more transparent than it used to be but it is still hard because of these networks. Recommendations are necessary everywhere but still the process should be more transparent and there should be a campaign for ethnic minorities to engage in the public service. There is very little representation especially at the central level ; at the local level it is a bit different. In Samtskhe-Javakheti it is ok, but in Kvemo-Kartli there has always been criticism that on the higher positions there are ethnic Georgians and only then Azeris. And on the central level there are very few. (...) There is an ethnic division of labor in Tbilisi: the best artisans, the best mechanics are Armenians, and it has been traditionally so. Fathers teach their sons their professions because in a state like Georgia where nothing is stable, social mobility is difficult for them and this is a way to earn enough money to live on quite well. But it is the role of the state to give the opportunity to citizens to have a choice. It applies to ethnic Georgians as well. But when you belong to a minority, you are more marginalized. And more efforts are needed.*

Au vu de la présentation de ces diverses mesures sur l'éducation et sur la participation politique, la seule qui soit unanimement louée pour sa contribution à l'intégration est le programme 1+4 de soutien aux étudiants appartenant à des minorités. Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui de ce programme ? L'analyse peut se faire sous différents angles, celui du financement, celui de la qualité de l'enseignement prodigué, celui de l'intégration des minorités dans le milieu universitaire géorgien et urbain, ou encore celui de l'intégration des diplômés sur le marché du travail. Au moment où nos entretiens ont été menés, aucun jeune appartenant à une minorité ayant suivi le programme 1+4 n'avait encore terminé ses études. Aussi, il est difficile de se prononcer sur la réussite du programme et la facilité qu'il procure ou non aux étudiants de s'intégrer sur le marché du travail géorgien. Toutefois, nous l'avons vu, les compétences linguistiques ne constituent pas nécessairement l'élément décisif sur le marché de l'emploi. Le succès du programme 1+ 4 ne pourra être mesuré que d'ici quelques années dans le cadre d'une étude longitudinale relative aux parcours de vie des jeunes diplômés ayant suivi le programme, étudié en géorgien et obtenu un diplôme d'une université géorgienne. Néanmoins nous pouvons nous baser sur d'autres données pour évaluer l'impact

du programme. Comme nous l'avons vu, nous pouvons dire en préambule que le nombre d'étudiants ayant intégré des hautes écoles géorgiennes a fortement augmenté depuis l'introduction du programme en 2010. Cela s'explique d'une part par l'existence du programme même, mais aussi par l'octroi de bourses d'études. « *There is a state grant allocated annually to 100 Armenian speaking and 100 Azeri speaking entrants. In addition, the commercial organization "Socar" awards scholarships to an additional 100 Azeri speaking students. This positively impacts the increase in the number of Azeri speaking students at Georgian universities* » (Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 23). L'impact de ces bourses sur le choix du lieu d'études n'est pas négligeable au vu du coût de la vie dans les villes de Erevan et Tbilissi, les entretiens que nous avons menés le confirment.

La plupart des étudiants interrogés estiment que ce programme 1+4 démontrerait la volonté de l'Etat de modifier les pratiques. Toutefois, un certain nombre de problèmes demeurent et sont relevés à propos de cette mesure (Reintegration, 2014, p. 76). Premièrement, les étudiants suivant le programme intensif le font en vase clos et sont isolés à la fois des autres étudiants et de la population locale avec laquelle ils ont par conséquent très peu d'interaction. On reproduit là les schémas d'isolement auxquels sont confrontées les minorités dans leur environnement local en Kvemo-Kartli et en Samtskhé-Djavakhétie notamment. Cela nuit à l'apprentissage du géorgien étant donné l'absence de communication avec des étudiants géorgiens, mais cela nuit aussi et surtout au potentiel de développement d'une identité géorgienne de ces étudiants et d'un sentiment d'appartenance à la nation. Deuxièmement, les étudiants d'origine azérie et arménienne ne sont pas mélangés non plus entre eux, ce qui est particulièrement dommageable dans une perspective de rapprochement interculturel et de tolérance entre deux groupes au lourd passif (ibid, p. 76). Troisièmement, nos entretiens révèlent qu'une année de cours n'est généralement pas suffisante pour acquérir un niveau de compétence permettant d'intégrer une filière d'étude normale en géorgien, les étudiants éprouvant ensuite parfois de grandes difficultés dans les cursus qu'ils choisissent de suivre. Par ailleurs, pour les étudiants ayant déjà un relativement bon niveau de géorgien, le programme n'apporte qu'une faible plus-value et n'améliore guère leurs compétences. « *As the students stated, they had actually lost a year on this program and at the same time found themselves unprepared for an undergraduate program* » (ibid, p. 76). Le rapport révèle que le programme n'est pas basé sur un système d'évaluation qui permettrait de déterminer le niveau

de langue suffisant pour entamer un programme de bachelor en géorgien. Cela permettrait par ailleurs aux étudiants dont le niveau est insuffisant de poursuivre leurs cours de langue avant de démarrer leurs études. L'étude réalisée par des experts sur l'efficacité du programme 1 + 4 révèle aussi une attitude relativement hostile des étudiants géorgiens face à ces nouveaux groupes d'étudiants appartenant à des minorités qui tardent encore à être considérés comme des citoyens à part entière (Tabatadze & Gordadze, 2013, p. 48). C'est là le révélateur, une fois de plus, des efforts qui doivent être entrepris par la majorité pour penser la nation différemment, de manière plus inclusive et en se détachant de concepts figés de l'ethnicité ou de la religion. Nous le répétons, la réussite de ce projet se mesurera véritablement à l'aune du taux d'engagement des personnes appartenant à des minorités sur le marché de l'emploi, en particulier dans la fonction publique.

Avant de nous pencher sur les perceptions des politiques publiques mises en place par les personnes appartenant à des minorités et de nous demander si ces dernières ont observé une modification du regard posé sur elles mais aussi relevé un discours différent contribuant à l'intégration, il nous faut effectuer un premier bilan des politiques mises en place.

5.3.2. Quel bilan ?

Quel bilan tirer de l'action gouvernementale sur la question des politiques d'intégration des minorités après dix ans de gouvernance Saakachvili ? L'analyse peut être faite à divers niveaux et partant, les conclusions seront contrastées. Nous pouvons d'abord nous pencher sur les discours des autorités sur les minorités et la place qu'elles leur accordent dans l'espace public et politique. Les autorités ont-elles adopté un discours réellement inclusif ? Relève-t-on des contradictions dans le discours de ces dernières ? A-t-on dans les faits assisté à un réel changement ou le concept de démocratie ethnique fait-il encore sens pour la Géorgie, comme le soulignait Natalia Sabanadze en 2005 (Sabanadze, 2005) ? En d'autres termes, il s'agit dans ce bilan de nous pencher sur les obstacles et les résistances éventuelles à une politique d'intégration réussie reposant sur une conception civique.

La première question à se poser est celle du caractère réellement civique de la nation telle qu'envisagée par les autorités sous Saakachvili. Lawrence Broers souligne que « *expressions of intolerance [are] salient in Georgian society* (Broers, 2008, p. 299). Nilsson doute que « *Armenians are to become accepted as part of the Georgian national large group tent* » (Nilsson, 2009, p. 136). D'autres vont plus loin ; Julie George par exemple estime, comme

nous l'avons déjà relevé, que le renforcement de l'Etat a négativement impacté les minorités. Comme elle le souligne, « *the three major policy goals of the Saakashvili regime : the devolution of power to minorities, anticorruption reforms and state capacity building have resulted in contradictory policy outcomes that disproportionately hurt ethnic and religious minority enclaves* » (George, 2008, p. 1151). Elle estime que les campagnes de lutte contre la corruption menées par Saakachvili « *have disproportionately struck all the livelihoods of ethnic minorities and also led to abrupt and systematic discrimination against groups with poor knowledge of the Georgian language. State building in Georgia has occurred through the consolidation of government institutions, enhancing presidential power and lessening local and regional powers in favour of the central government. This has tied regional leaders even closer to Tbilisi, limiting meaningful devolution of power* » (ibid., p. 1173). Notre position est bien plus nuancée. Mikheil Saakachvili avait annoncé (ibid., p. 1155) son intention d'engager des fonctionnaires issus des minorités dans les enclaves ethniques, en usant de politiques de discrimination positive dans le but ultime de faire prendre conscience aux personnes appartenant à des minorités de leur appartenance à la nation. Toutefois, cette volonté s'est heurtée au principe méritocratique basé notamment sur la maîtrise de la langue géorgienne. C'est en effet une contradiction qu'il faut relever. Julie George l'exprime très bien par l'utilisation de cette formule qui peut sembler paradoxale, « *l'effet stabilisateur de la corruption versus l'effet déstabilisateur du state-building* » (George, 2009b, p. 7). Les critiques sont également nombreuses chez Jonathan Wheatley qui estime dans un article éponyme que la Géorgie a tendance à faire un pas en avant et deux pas en arrière en matière d'intégration des minorités (Wheatley, 2009b). L'un des enjeux relevé par Jonathan Wheatley est celui de la réelle définition donnée au concept de nationalisme civique. En effet, l'enjeu sous l'administration Saakachvili était « *to integrate national minorities as full citizens of Georgia. There was a new emphasis on civic nationalism, based on the notion that all citizens, irrespective of their nationality, have the right to participate fully in public life. However, this policy led to fears amongst some members of national minorities that what the Georgian government really had in mind was forced assimilation of minorities* » (ibid., p. 129-130). En effet, si l'objectif a bien été d'inclure davantage les minorités, autant par des mesures symboliques que concrètes, l'élément central dans le viseur de l'administration Saakachvili a été l'apprentissage de la langue géorgienne. Cette politique peut se justifier par le fait qu'il s'agissait de définir une lingua franca permettant à tous les groupes ethniques

d'être sur un pied d'égalité et à ces derniers d'être concurrentiels sur le marché du travail ; on ne peut toutefois s'économiser la réflexion de Jonathan Wheatley que « (...) *looking at some of the rhetoric from the Georgian leadership, it is hard to escape the conclusion that the cultural markers that are to define the new 'civic' Georgia are to be predominantly ethnically Georgian* » (ibid, p. 130). Cela est confirmé par les entretiens que nous avons menés auprès des autorités. On s'aperçoit ainsi que la langue est avancée comme le seul critère d'intégration. Or c'est une vision extrêmement réductrice de l'intégration et du concept de nation civique. Dans des régions administratives où vivent plus de 90% de personnes appartenant à des minorités, il est illusoire d'exiger de la population qu'elle puisse acquérir une compétence professionnelle dans la langue nationale et le lui imposer comme seul critère d'intégration. La pratique démontre donc que les résultats escomptés sont irréalistes. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà évoqué, s'il s'agissait d'un critère suffisant, la population arménienne de Tbilissi aurait déjà fortement intégré les structures administratives⁴⁷. On demeure ici dans une politique de *nationalising state* tel que définie par Brubaker, à savoir « *ethnically heterogeneous yet conceived as nation-states, whose dominant elites promote (...) the language, culture, demographic position, economic flourishing, and political hegemony of the nominally state-bearing nation* » (Rogers Brubaker, 1995, p. 109).

La conception d'une nation civique ne devrait en effet pas nécessairement reposer sur l'idée d'une homogénéité linguistique complète mais devrait permettre aux langues minoritaires d'être promues aux côtés de la langue majoritaire (Stilz, 2009, p. 261) Le débat sur les coûts économiques de l'apprentissage de la langue majoritaire au détriment des langues minoritaires n'est pas nouveau. A vrai dire, le dilemme auquel sont confrontées les autorités géorgiennes est épineux. D'une part, il peut paraître justifié d'encourager les minorités à apprendre la langue nationale afin qu'elles ne soient pas marginalisées à terme sur le plan économique. C'est ce qu'on appelle *the right to economic opportunity* et défini ainsi par Anna Stilz (ibid. : 266) :

One important reason for adopting a common language is to take advantage of the economic returns in social coordination around a widely used medium of communication. The level of economic mobility that speaking a given language

⁴⁷ Même s'il faut admettre que leur proportion par rapport à l'ensemble de la population géorgienne a fortement baissé au cours des cinquante dernières années.

provides is a function of how many people also speak that language. Barry argues that since the range of jobs open to individuals not fluent in a language of broad use is likely to be small, it is important each child be educated in such a language in order to guarantee his basic right to economic opportunity. No individual should find himself trapped in a segregated economic ghetto simply because he has not been taught the language required for economic success. So states have reason to promote the acquisition of a language of wide social mobility among their citizens: this is justified by interests those citizens share as economic agents.

Toutefois, on ne peut, d'autre part, nier le fait qu'il y a là une tendance assimilationniste (ibid., p. 261), que certains théoriciens du nationalisme civique ne contestent d'ailleurs pas, voire défendent. Pour Brian Barry par exemple, le concept de nation civique repose sur l'acquisition de la langue majoritaire. Un Etat ayant une telle vision devrait même refuser de promouvoir publiquement d'autres langues (ibid., p. 262). D'autres, emmenés par Anna Stilz par exemple, sont d'avis au contraire qu'une nation civique devrait promouvoir *"rationalization in a common language at least cost to its citizens' other language interests, by allowing minority languages to be promoted alongside the common language(s)"* (ibid., pp. 260-61), le meilleur moyen de le faire étant par une politique de décentralisation mais aussi par une politique de multilinguisme.

Dans le cas présent, les limites d'une conception centrée sur l'apprentissage de la langue nationale ou majoritaire reposent surtout sur le fait que la pratique démontre que la connaissance de la langue n'est pas nécessairement un facteur d'intégration suffisant car il est supplanté par certains mécanismes limitant l'intégration. Premièrement, on ne peut nier le fait que malgré les efforts du gouvernement Saakashvili, l'héritage soviétique continue à avoir un impact significatif sur la conception des minorités et de l'identité nationale par les élites et la population. Au lieu de réduire la portée du concept de nation, l'Union soviétique l'a renforcée et institutionnalisée, en particulier par le biais de sa politique d'indigénisation (Rogers Brubaker, 1994). De plus, d'aucuns continuent à concevoir l'Etat au travers du prisme de l'ethnofédéralisme soviétique, limitant ainsi la réflexion publique sur l'identité civique et l'établissement d'une citoyenneté inclusive. En raison de cet héritage soviétique, les personnes appartenant à des minorités sont perçues comme porteuses d'une identité fixe

incompatible avec l'identité géorgienne, et ce même lorsqu'elles maîtrisent le géorgien. Cette conception de l'identité est basée sur une approche primordialiste et sur le principe hérité de l'époque soviétique selon lequel une nation équivaut à un territoire, ce qui limite par conséquent les débats sur la gouvernance locale et l'autonomie. Comme le souligne Eka Metreveli (Metreveli et al., 2009, p. 20), *“until this date, minority protection in the Georgian context is often perceived as equalling regional autonomy, omission to learn the state language, and an overall alienation of national minority groups”*. Cette conception de la nation reste par ailleurs dominante également dans le milieu scientifique, où les théories constructivistes n'ont, loin s'en faut pas, supplanté les théories primordialistes. Ainsi, Nino Chikovani⁴⁸ déclare

Our historians do not want to hear about constructivism. It is something the largest part of them do not like. (...) It is so because they were educated by the older generation. The younger generation is educated by them. There is a small proportion of young people who study abroad now or studied abroad some years ago, they come back but most of them do not work in the field of history. (...) It is only academia that does not support such kind of changes [in textbooks]. It is easier for them to teach this approach to history, it is easier to study and they think that it is the best way to raise patriots, because patriots should see the continuity of the history of Georgia and its exceptionality. Some events took place in its history which compare to nothing else in the world. For instance its golden age which cannot compare to anything in the world. Therefore, the history of Georgia is first the history of Georgians, and they do not accept the participation of other ethnic groups. (...) They consider that we need to know the history of Armenia but not the history of Armenians in Georgia. For example, they do not like the writings of Ronald Suny because he stressed the role of the Armenian community of Tbilisi in the social, cultural, economic and political life of Tbilisi in the beginning of the 20th century and this is why they do not like them. Maybe there are historians who think differently but I do not know them.”

Un des autres facteurs qui freine l'adoption d'une conception civique de la nation est celui du rôle et de l'influence de l'Eglise orthodoxe géorgienne dans le débat sur l'identité. Son influence a fortement crû au cours des dernières années. Silvia Serrano le souligne: *“Puisque la nation se définit plus que jamais par la religion, il n'est pas étonnant que les nationalistes et l'Eglise aient partagé le désir d'affirmer la géorgianité du territoire. (...) Cette volonté (de ré-évangélisation) s'est traduite, outre par la christianisation des Géorgiens musulmans, par*

⁴⁸ Entretien précité.

une présence accrue dans les régions “historiquement géorgiennes” peuplées de minorités nationales” (Serrano, 2007, p. 260). S’opposant aux positions libérales et occidentales du gouvernement Saakachvili, l’Eglise orthodoxe géorgienne s’est évertuée à jouer un rôle central au sein de la société civile et à influencer le débat public autour des questions de valeurs. Toutefois, les orientations anti-modernes et anti-libérales de l’Eglise ont incité de nombreux observateurs à qualifier le rôle de l’Eglise de garant d’une société “non-civile” plutôt de celui d’un acteur constructif de la société civile (Zedania, 2011). L’Eglise orthodoxe géorgienne défend une conception exclusive de l’identité nationale et souligne le lien inaliénable entre la foi orthodoxe, la langue géorgienne et la nation, excluant de fait les minorités ethniques. Selon Giga Zedania (ibid.), la véritable distinction en Géorgie est à faire entre le nationalisme religieux et le nationalisme sécularisé, plutôt qu’entre le nationalisme ethnique et le nationalisme civique. Le rôle de l’Eglise orthodoxe géorgienne dans le débat sur l’identité nationale est d’autant plus grande qu’elle est l’institution bénéficiant du taux de confiance le plus élevé auprès de la population. Toute prise de position de l’Eglise sur des enjeux politiques et identitaires joue par conséquent un rôle fondamental.

6. La minorité arménienne face au discours civique sur la nation

Au-delà des questionnements sur les politiques publiques mises en place par les autorités dans une perspective top-down uniquement, il est essentiel de s'interroger aussi, et peut-être surtout, sur l'impact de ces politiques et de ce discours inclusif sur les minorités elles-mêmes. En d'autres termes, il nous faut à présent nous pencher sur la façon dont les Arméniens de Géorgie se sont approprié ce nouveau discours. Comment ces derniers ont-ils accueilli le discours plus inclusif mis en oeuvre par le gouvernement Saakachvili? Perçoivent-ils le renforcement du statut de la langue géorgienne comme une mesure d'inclusion ou au contraire comme une mesure visant à mettre en péril leur identité de citoyens géorgiens appartenant à une minorité? Leur rapport à la nation et à l'Etat a-t-il évolué? Se sont-ils approprié une identité géorgienne ou les doutes émis par certains acteurs politiques et une partie de la population quant à l'existence de foyers irrédentistes sont-ils avérés? Au-delà des mesures d'inclusion symboliques, les personnes appartenant à des minorités ont-elles l'impression que l'accès à l'emploi s'est amélioré pour elles, et donc que leur situation socio-économique a évolué grâce à des mesures spécifiques de l'Etat à leur encontre? C'est à ces questions que nous allons tenter de répondre.

A cette fin, nous avons conduit quarante-neuf entretiens approfondis semi-directifs entre juin 2013 et juin 2014⁴⁹. Ont été ciblés principalement pour ces entretiens de jeunes citoyens géorgiens d'origine arménienne venant de terminer l'école obligatoire et d'intégrer l'université ou s'apprêtant à le faire, l'objectif étant de recueillir les points de vue de jeunes ayant suivi la majeure partie de leur scolarité à l'ère des changements opérés à l'ère Saakachvili. Une des autres raisons pour lesquelles nous avons choisi de nous concentrer principalement sur cette population de jeunes en début de vingtaine était de tenter de comprendre si les choix en matière de lieu d'études étaient liés à un sentiment d'appartenance à la nation géorgienne et si des modèles en la matière pouvaient être dessinés. En d'autres termes, nous avons cherché à identifier s'il y avait une corrélation entre le choix du lieu d'étude et le sentiment d'appartenance ayant pris naissance dans le contexte des politiques publiques mises en place par Mikheil Saaakashvili. Partant d'une perspective bottom-up, l'objectif était de déterminer si les mesures prises par les autorités géorgiennes visant à développer une conception civique de la nation se sont concrétisées au sein du groupe cible

⁴⁹ Le guide d'entretien peut être consulté dans l'annexe 9.6.

visé. La décision de nous concentrer sur cette population est également liée au fait qu'elle a été identifiée par les autorités comme la génération dont il serait le plus aisé d'influencer la perception sur la notion de citoyenneté si des politiques publiques efficaces, en particulier en matière de langue d'instruction et de d'accès à l'éducation supérieure, étaient adoptées. Les autorités étaient d'avis que si l'Etat leur accordait plus d'attention et leur fournissait des prestations adéquates, les jeunes Arméniens de Géorgie se sentiraient comme des citoyens à part entière, avec un sentiment d'appartenance renforcé.

Les jeunes Arméniens de Géorgie auprès de qui nous avons mené des entretiens étaient tous originaires de la région de Samtskhé-Djavakhétie, mais les entretiens ont été conduits en divers lieux:

- Akhalkalaki et Ninotsminda (étudiants à Tbilissi ou Erevan passant leurs vacances d'été auprès de leurs familles)
- Tbilissi (étudiants du programme 1+4)
- Erevan (étudiants de première ou deuxième année)

La plupart de ces entretiens ont été conduits de manière individuelle en langue russe et ont duré entre une et deux heures. Trois d'entre eux ont été conduits sous forme de *focus groups* réunissant cinq à sept personnes (une fois à Akhalkalaki, deux fois à Erevan). Enfin, certains de ces entretiens ont été menés en langue arménienne avec l'aide d'un traducteur. Tous les personnes interrogées ont été recrutées par la méthode « boule de neige » (*snowball*).

Outre les entretiens avec des jeunes étudiants, nous avons également mené nombre d'entretiens, en russe et en anglais, avec des hommes politiques, des enseignants, des acteurs de la société civile et des experts ; certains d'entre eux ont d'ailleurs déjà été cités. Le contenu de ces entretiens est également largement utilisé ici comme source d'information et d'analyse. L'ensemble des entretiens que nous avons conduits ont ensuite été retranscrits et analysés. Les pages qui suivent constituent une vision que nous considérons comme représentative des principaux enjeux que soulèvent les personnes appartenant à la minorité arménienne, en particulier les jeunes, et du rapport qu'ils entretiennent avec la nation et l'Etat géorgiens.

6.1. Le rapport à la nation

Une des critiques constamment brandies à l'égard des Arméniens de Géorgie, en particulier ceux de Samtskhé-Djavakhétie, est celle de leur rapport prétendument ambigu à la nation et à l'Etat géorgiens. On peut faire remonter la source de ces critiques autant aux écrits d'Ilia

Tchavtchavadzé sur la nation géorgienne moderne qu'aux théories soviétiques sur la nation dont les idées perdurent aujourd'hui encore. Bien des Géorgiens estiment que les Arméniens de Géorgie ne peuvent avoir une loyauté totale à l'Etat géorgien en raison de leur ethnicité même et des liens qu'ils cultivent avec leur Etat-parent que constitue l'Arménie. Il en est par ailleurs de même pour toutes les minorités présentes sur le territoire. La majorité d'entre eux seraient ainsi peu attachés à la Géorgie et seraient favorables à l'autonomie de la région de Samtskhé-Djavakhétie, voire au séparatisme, qui sont par ailleurs souvent conçus comme des termes synonymiques. Les entretiens que nous avons menés contredisent néanmoins cette assertion et révèlent chez la grande majorité des jeunes, et également des autres catégories de répondants, un fort attachement à l'Etat géorgien et un discours sans ambiguïté sur leur fierté d'en être des citoyens. Cela est tout particulièrement perceptible auprès des jeunes ayant fait le choix conscient d'étudier à Tbilissi, comme l'atteste H.⁵⁰ dans l'extrait qui suit :

*“Je sais que le gouvernement se préoccupe de moi, je peux voter, ma voix compte, je mes sens déjà comme un citoyen, que je parle le géorgien ou non (...). Si je pouvais, je ferais même mon service militaire.”*⁵¹

On observe ainsi d'une part, parmi les jeunes ayant fait le choix d'étudier à Tbilissi, la conviction qu'il est normal, en tant que personnes appartenant à une minorité, de s'intégrer et de s'adapter et à la majorité, y compris sur les questions linguistiques, et que la citoyenneté induit un certain nombre de devoirs :

*“Après l'école, j'ai décidé... j'ai décidé que si je vivais en Géorgie, il fallait que j'apprenne le géorgien. Il doit en être ainsi.”*⁵²

Ces derniers ne voient pas non plus le besoin d'accorder un statut spécial à la langue arménienne, même s'ils sont conscients de la nécessité de protéger la culture arménienne en Géorgie. *“Pourquoi, si tout se passe normalement, devrait-il y avoir un statut spécial? Si moi, en tant qu'étudiante, et pas uniquement moi mais des centaines d'étudiants avons passé les examens nationaux d'entrée et qu'il n'y a donc pas de problème sur cette question, pourquoi*

⁵⁰ Pour des raisons de confidentialité, tous les entretiens sont anonymisés.

⁵¹ H., 20 ans, étudiant à Tbilissi. Entretien mené par l'auteur le 13 août 2013 à Akhalkalaki.

⁵² S. 23 ans, étudiant originaire de la région d'Akhalkalaki. Entretien mené par l'auteur le 22 septembre 2013 à Tbilissi.

devrions-nous penser ainsi [et accorder à l'arménien un statut spécial]?⁵³. Beaucoup d'entre eux sont d'avis qu'en général les perspectives d'avenir sont meilleures en Géorgie qu'en Arménie. Ils dénoncent la corruption rampante en Arménie, notamment dans le système éducatif, qui diminue la valeur des diplômes qui y sont obtenus; ayant l'intention de passer leur vie en Géorgie, ils sont convaincus qu'un diplôme géorgien a plus de valeur sur le marché du travail et qu'il leur permettra d'être traité de manière équitable dans le pays.

Malheureusement, on ne peut pas dire que l'Arménie soit un pays qui rayonne. Le pays connaît beaucoup plus de problèmes que la Géorgie. La démocratie n'y est pas aussi développée que chez nous.⁵⁴

J'ai décidé d'étudier à Tbilissi. Avant d'être admis à Tbilissi, j'ai analysé les conditions d'études dans les des deux pays. Je n'avais pas d'autre choix, je ne pouvais pas aller étudier en Russie ou au Kazakhstan. Maintenant j'ai des points de comparaison. Commençons par l'Arménie; l'Arménie est corrompue, extrêmement corrompue. Le coût de la vie y est extrêmement élevé, bien plus qu'en Géorgie. (...) Je voulais donc absolument rester en Géorgie pour les études; j'aime vraiment énormément la Géorgie, plus même que l'Arménie, et je désire vivre et travailler ici.⁵⁵

D'autres jeunes interrogés sont plus nuancés et disent ne pas se sentir entièrement citoyens, mais uniquement « à 70% ou 80% » comme en témoignent ces deux extraits d'entretiens:

Question : *Parlons de citoyenneté ; vous sentez-vous un citoyen géorgien ?*

Réponse : *Non, pas à 100% me semble-t-il.*

Question : *Et pourquoi ?*

Réponse : *De nouveau, à cause de cette discrimination dont nous avons déjà parlé ; je dirais donc à 80% mais pas à 100%.*

Question : *Que signifie pour vous être un citoyen géorgien ?*

Réponse : *Vous savez, j'aime la Géorgie, même si je n'y suis pas né. Ce qui m'attire, c'est la nature et le lieu en tant que tel, tout m'attire vous savez. Même si un jour je vis dans un autre pays, j'aurai une forme de nostalgie.*

Question : *Par rapport à la Géorgie ou à la région ?*

⁵³ Sv., 19 ans, étudiante à Tbilissi, originaire de Ninotsminda. Entretien réalisé le 22 mars 2014 à Tbilissi.

⁵⁴ An., 19 ans, étudiante à Erevan. Originaire d'Akhalkalaki. Entretien réalisé le 19 août 2013 à Akhalkalaki.

⁵⁵ G., étudiant originaire de la région d'Akhalkalaki. Entretien réalisé le 22 septembre 2013 à Tbilissi.

Réponse : *Par rapport à la Géorgie. Tout le pays me plaît.*⁵⁶

Question : *Te sens-tu un citoyen géorgien ? Si oui, qu'est-ce que cela signifie pour toi ?*

Réponse : *Pour moi, cela signifie avoir les mêmes possibilités qu'un Géorgien ethnique et les mêmes droits garantis par la Constitution. Parmi ces possibilités, il y a celle de recevoir une éducation.*

Question : *Penses-tu avoir les mêmes droits qu'un Géorgien ethnique ?*

Réponse : *Tout d'abord, je veux dire que je me sens citoyen à 70%. Je me sens intégré à 70% dans la vie géorgienne, par rapport à ce qui se passe au niveau politique, aux gens que je peux élire et à ce que je peux en général faire pour la Géorgie. Mais c'est une question complexe (...). Quand j'ai atteint la majorité et obtenu des droits, notamment le droit de vote, cela a eu pour effet que je me suis senti davantage citoyen de ce pays, mais je ne dirais pas que la situation a profondément changé.*⁵⁷

Si le sentiment d'appartenance est parfois lié à la région plus qu'à l'Etat en tant que tel, aucun des jeunes interrogés n'a tenu un discours ouvertement autonomiste, séparatiste ou hostile à l'Etat géorgien. Les jeunes chez qui on relève des critiques et des doutes importants sur la sincérité de l'Etat à l'égard de la communauté arménienne sont ceux qui ont fait le choix d'aller étudier en Arménie et qui semblent désabusés quant à l'attention que leur porte l'Etat géorgien. Ainsi, V. fait le constat suivant :

*“Je me sens Géorgien uniquement en raison du passeport que l'on m'a donné. La citoyenneté n'a aucune signification pour moi. (...) Pour se sentir citoyen géorgien, il faut en parler la langue et pratiquer la religion. C'est une question de rapport spirituel à la citoyenneté que je n'ai pas.”*⁵⁸

Ces étudiants qui ont fait le choix d'aller étudier à Erevan tiennent en effet un autre discours. Ils estiment que malgré l'utilité d'apprendre le géorgien, l'Etat ne peut et ne doit pas les y forcer et que ce dernier s'y prend de la mauvaise manière. « *Je pense que nous avons été sur ces terres depuis des siècles, et qu'alors tout le monde parlait arménien; même les Géorgiens*

⁵⁶ R., 20 ans, étudiant à Erevan. Né à Moscou, venu à Akhlalkalaki à l'âge de 10 ans. Entretien réalisé le 14 août 2013 à Akhalkalaki.

⁵⁷ A., 21 ans, étudiant à Akhalkalaki. Entretien réalisé le 11 août 2013 à Akhalkalaki.

⁵⁸ V., 20 ans. Etudiant à Erevan. Originaire d'Akhalkalki. Entretien réalisé le 13 août 2013 à Akhalkalaki.

*qui arrivaient ici il y a de nombreuses années apprenaient l'arménien, ce n'est pas nous qui apprenions le géorgien*⁵⁹ ». La plupart d'entre eux estiment ainsi qu'il faudrait accorder un statut particulier à l'arménien et désapprouvent le fait que le géorgien soit imposé dans le secteur public et privé.

Ce qui ressort donc de ces entretiens auprès de jeunes, c'est un net clivage entre ceux ayant fait le choix de l'Arménie et ceux ayant opté pour des études en Géorgie, sans que jamais toutefois n'apparaisse une quelconque trace de velléités séparatistes. Parmi ces derniers, on note un fort sentiment d'appartenance à l'Etat géorgien qui révèle les prémisses de l'émergence d'une nation civique. Le sentiment d'appartenir à une nation formée d'institutions qui cherchent à les intégrer commence en effet à poindre, surtout lorsque l'on la met en parallèle de l'image qu'ils ont de l'Arménie en tant qu'Etat. C'est une réalité que bien des Géorgiens ethniques ne veulent admettre. La différence consiste simplement dans les composantes que chaque communauté inclut dans les marqueurs de l'identité nationale.

Ce discours est généralement moins perceptible auprès des générations plus avancées pour qui les catégories sont à la fois plus floues et paradoxalement, moins ambiguës. Plus floues parce que pour nombre d'entre eux, nés et ayant grandi à l'époque soviétique, le concept de citoyenneté et de nation civique fait appel à moins de référentiels. Moins ambiguës parce que cette génération semble moins en bute à des questionnements identitaires qui durant une majeure partie de leur vie n'avaient pas lieu d'être, ou du moins pas sous la forme actuelle, c'est-à-dire dans le contexte d'un débat sur le périmètre de l'Etat-nation.

Ce qui frappe lorsque l'on se penche sur cette jeune génération, tous profils confondus, c'est l'attachement viscéral à l'identité arménienne, sans toutefois qu'elle empiète sur le degré du sentiment d'appartenance à la Géorgie par la citoyenneté. L'ensemble des jeunes que nous avons rencontrés reconnaissent une immense fierté d'appartenir à la nation arménienne qui se traduit par un attachement à la langue, la culture et à l'histoire arméniennes transmises de génération en génération. Comme le dit R., *«être Arménien est une grande fierté; cela représente tout pour moi, et je ne pourrais m'imaginer appartenir à un autre groupe ethnique*⁶⁰». On peut en quelque sorte parler d'une identité transnationale, les jeunes d'origine arménienne étant à la fois attachés à l'Etat géorgien (du moins ceux, encore une fois, ayant

⁵⁹ V., entretien précité.

⁶⁰ R., entretien précité.

fait le choix de rester en Géorgie) et une identité ethnique les rattachant à leur origines arméniennes, sans qu'il y ait de conflit ou de confusion entre les deux. Les enjeux transnationaux qui sont à l'œuvre ici relèvent en quelque sorte d'une "triade analytique" (Vertovec, 2009, p. 86) entre les concepts d'identité, de frontière et d'ordre (*identity-border-order*), comme l'écrit Yosef Lapid (cité dans *ibid.*, pp. 86-87) :

Processes of collective identity formation invariably involve complex bordering issues. Likewise, acts of bordering (i.e. the inscription, crossing, removal, transformation, multiplication and/or diversification of borders) invariably carry momentous ramifications for political ordering at all levels of analysis. Processes of identity, border and order construction are therefore mutually self-constituting. Borders, for instance, are in many ways inseparable from the identities they help demarcate or individuate. Likewise, they are inseparable from orders constituted to a large extent via such acts of individuation and segmentation. Thus, in any specific case, if we want to study problems associated with any of our three concepts, we can richly benefit from also considering the other two.

Ainsi, les jeunes Arméniens de Géorgie sont à cheval entre plusieurs Etats et identités démarquées par des frontières et des lois qui dictent un certain ordre social ou politique propres à chaque Etat-nation qui tend à renforcer le sens de l'identité collective (Vertovec, 2009, p. 87). "*'Identity-borders-orders' are legitimated and reproduced through a system of narratives, public rituals and institutions, formal state bureaucracies and informal social relationships, written and unwritten regulations, sets of assumptions and expectations and public behaviour*" (*ibid.*, p. 87). Les jeunes Arméniens de Géorgie adoptent en quelque sorte une conception moderne de l'identité, multiple, flexible et évolutive, loin de la conception figée qu'on veut lui accorder dans l'espace post-soviétique.

Pourtant certains experts demeurent sceptiques sur cette identité multiple des Arméniens de Géorgie et sur la capacité de ces derniers à se fondre dans la psyché nationale. Selon Eka Metreveli, experte des questions de minorités, « (...) *there is no genuine understanding of belonging to the state* » ⁶¹. Le long extrait suivant de l'entretien mené avec cette dernière permet de bien saisir les enjeux :

⁶¹ Entretien précité.

(...) since 2004 civic achievements have been made in terms of switching the population towards the Georgian state. At least the mind shift has happened. Maybe not in the whole population but among the elite who realized they are part of this state. And you know that the previous government⁶² has done a lot of work to create that sense of belonging. And that concerns all the aspects of life : the payment of the salaries, the Georgian language which was very difficult and towards which there was a hostile attitude, but at a certain point people started to understand that they needed it. In the beginning the state building efforts from the side of the government, from my view point, were taken with hostility within the region. The government was too pushy I would say and the control of the police and the Ministry of Interior was also quite strong. (...) From one side it was pushy and people were irritated because of the excessive control and of the education policies on the Georgian language ; (...) but at the same time the social projects, the opening of branches of Georgian banks, as well as agriculture and other development projects helped to open up the region. The restoration of the state also included border control, which in the beginning was viewed with hostility. There were allegations that people were fired because they are ethnic Armenians, there was just corruption and there was no control at all. So the things were done, it was a difficult process. I think that the government has made serious achievements, but what happened in 2008 with the war? We were happy, the things had changed, and we were traveling to Javakheti, delivering our lectures but after the August war when I traveled there, all these impressions [that the state was solidly implanted] and attitudes had gone. There was suddenly uncertainty, as if the Georgian state had disappeared, as if people were completely unaware of what had happened and were somehow happy that Russians might come. The situation was quite tensed.

Interviewer: In this period?

Respondent: In this period and a little bit after. Why did this happen? Because there was a complete informational vacuum. So all the visible signs that the state is there and the region is a part of Georgia were gone, suddenly you realize that a crisis has happened and you realize that the region is abandoned. No one was thinking to inform the citizens there, to go and settle the situation, explain what was happening. What we did is that we went there and gave lectures and organized open meetings about the war and its circumstances. We did a lot of work ; there was no one to blame, we just had to explain and talk. Because no one was talking with them and we realized that the informational vacuum is still a problem. Yes the visibility of the state in the region has improved a lot, there are visible signs: you see the flag, of course the Georgian lari, the Russian military aren't there any more, the borders are controlled, attempts to teach Georgian and to study Georgian are there, although the policies are not

⁶² Celui de Mikheil Saakashvili.

consistent (...). During the crisis we saw that all this was about to collapse. And these are the signs that the state has not functioned well and not acted as it should have. In general, we think that the region is not conflict prone, there are no obvious signs that something wrong will happen in Javakheti but still huge work is needed in the region for it to be really integrated. I do not mean to georganize them but just to integrate them, to make them feel part of the Georgian state. These visible signs are not sufficient.

Interviewer: *If I understand you, these visible markers are on the surface but underneath the situation is not very stable?*

Respondent: *It is indeed not very stable and the best example is the period following the war when people were completely lost and their attitudes were not similar to those of the rest of Georgians towards the Russians, the invasion and the conflict in general.*

Interviewer: *How long did it take to stabilize?*

Respondent. *It took a couple of months. It was not that the region was out of control and that people were running around with guns as we witnessed in the 1990's, but it was the attitudes that had changed. The foreign policy priorities of the region and of the Georgia state are not quite the same.*

Interviewer: *When you talk about changes in attitudes, do you mean among the elites or among the population at large ?*

Respondent: *Population at large. It concerns the positive attitude towards Russia. They see Russia in different way; they see Turkey in different way.*

L'équilibre est donc encore extrêmement fragile. Les causes sont toutefois à chercher, selon Eka Metreveli, autant dans le manque d'implication de l'Etat que dans les positions de la population locale.

L'enjeu de la langue est un des enjeux fondamentaux dans la région. Il est frappant de relever que toutes les personnes d'origine arménienne interrogées soulèvent la nécessité d'apprendre le géorgien. On n'observe pas de résistance sur cette question-là. Beaucoup relèvent qu'il est indispensable (même si, paradoxalement, la majorité d'entre eux reconnaissent ne le parler qu'à peine) de parler géorgien simplement parce qu'il s'agit de la langue nationale, se profilant ainsi inconsciemment dans une vision classique de l'Etat-nation selon laquelle un Etat et une langue doivent être congruents (Gellner). Pour d'autres, cela relève du devoir citoyen.

« Si je veux être citoyenne de ce pays, je dois parler le géorgien. »⁶³

« Ne pas connaître le géorgien équivaut à être un citoyen inactif. »⁶⁴

La majorité des jeunes sont d'avis que le géorgien est aujourd'hui exigé sur le marché du travail et que sans connaissances, leurs perspectives d'emploi sont maigres. Une des nos interlocutrices va même jusqu'à dire que *« ce qui intéresse l'Etat, c'est simplement que les employés parlent le géorgien, et non qu'ils maîtrisent le métier »⁶⁵*.

Toutefois, les personnes interrogées émettent également un certain nombre de critiques sur les politiques mises en place en matière linguistique. Premièrement, si elles soulignent l'importance de l'apprentissage du géorgien, elles ne souhaitent pas que cela se fasse au détriment de l'arménien, ce qui est le cas selon elles. Elles sont extrêmement préoccupées par le recul que pourrait connaître l'arménien à terme si le géorgien continue à prendre une place prépondérante dans les programmes scolaires.

Deuxièmement, les personnes interrogées, si elles soulignent la nécessité d'apprendre le géorgien, sont sceptiques quant aux résultats pouvant être obtenus dans une région où résident plus de 90% de locuteurs d'arménien. Comme le souligne N.⁶⁶, *« dans les petits villages éloignés, les gens n'ont pas besoin d'apprendre le géorgien ; ça leur est égal, ils se lèvent à 5h du matin pour s'occuper de leurs animaux, produisent leur lait et fabriquent leur fromage jusqu'à 16h, puis s'occupent à nouveau de leurs bêtes jusqu'à 22h avant d'aller se coucher. Les femmes ne sortent jamais de leurs villages et si elles se rendent à Ninotsminda une ou deux fois dans leur vie, elles seront déjà contentes. Certes, la situation est un peu différente dans les villes »*. Comme l'indique A.⁶⁷, *il est normal que le géorgien soit enseigné, mais on ne peut parler avec personne ; il est donc impossible de progresser et il manque des enseignants qualifiés* ». La population a donc l'impression qu'on lui impose l'apprentissage de la langue nationale, mais que les conditions matérielles ne sont pas réunies pour que les objectifs puissent être atteints. La réalité démontre donc qu'il est pratiquement impossible d'apprendre le géorgien dans la région de Samtskhé-Djavakhétie. C'est une démarche à la fois

⁶³ Entretien avec A. J., enseignante, Akhalkalaki, 12 août 2013.

⁶⁴ Entretien avec N., active dans la société civile, 23 août 2013, Ninotsminda.

⁶⁵ Entretien précité avec A. J.

⁶⁶ Entretien précité avec N.

⁶⁷ Entretien précité avec A.

forcée et artificielle qui questionne la population, ce d'autant plus que les politiques mises en place ont souvent été marquées par un manque de cohérence et de continuité.

La question linguistique est centrale dans les enjeux d'intégration. Nos entretiens soulignent la préoccupation des Arméniens quant aux compétences linguistiques exigées sur le marché de l'emploi. Si cette préoccupation est légitime, nous verrons qu'elle doit être en partie nuancée (cf. infra). Les observateurs et acteurs plus aguerris craignent en effet que malgré l'apprentissage du géorgien, on ne fera pas plus de place aux Arméniens, comme l'ont déjà relevé plusieurs entretiens précités. L'extrait suivant est particulièrement édifiant et témoigne de la problématique en jeu:

Regardez le nombre de personnes d'origine arménienne qui occupent des postes dans la fonction publique à Tbilissi ou à Akhatsikhe, des villes où tous les Arméniens parlent couramment le géorgien. A quoi bon apprendre le géorgien si de toute façon on ne nous donnera pas d'emploi dans la fonction publique? Pourquoi? Je vais vous le dire: parce qu'on nous considère comme des citoyens de deuxième catégorie. Dans les rassemblements politiques, nous, les Arméniens, nous n'existons pas. Le terme «Arménien» n'existe simplement pas. (...) Ils parlent par exemple toujours de «Géorgiens» et jamais de «citoyens géorgiens».

(...) J'ai toujours dit qu'il fallait intégrer les Arméniens dans les structures étatiques. Qu'ils le fassent! Lorsque les Arméniens penseront qu'ils sont obligés d'apprendre le géorgien, ils le feront. (...) Auparavant, beaucoup d'Arméniens ne voyaient pas leur avenir dans ce pays. Parce qu'ils se disaient que quoi qu'ils fassent, qu'ils apprennent la langue ou non, on ne leur donnerait pas leur chance et que rien de changerait dans leur vie.

Regardons quelques chiffres; il y a encore quatre ans, personne n'allait étudier à Tbilissi. Tous allaient en Arménie. Parce qu'ils ne parlaient pas géorgien, et parce qu'ils n'avaient pas confiance dans le fait d'étudier à Tbilissi. Aujourd'hui, c'est la quatrième année que le programme [1+4] existe et beaucoup d'Arméniens de Samtskhé-Djavakhétie vont étudier à Tbilissi (...). Ceux qui vont en Arménie, on n'en pas déjà plus besoin ici (...). Si la génération actuelle qui étudie ici en Géorgie et obtient ses diplômes ici, vous ne lui donnez pas de travail en Géorgie, la prochaine ne fera pas le choix d'étudier dans ce pays.⁶⁸

Nous avons relevé ce discours relativement pessimiste sur les perspectives d'emploi parmi nombre de personnes plus expérimentées, une position qui contraste avec une forme d'optimisme qui transparait dans les propos des jeunes encore en formation. Plus rôdés aux

⁶⁸ Entretien avec B., dignitaire religieux arménien, 20 août 2013, Akhalkalaki.

pratiques en cours dans le monde du travail et de la politique, les premiers nommés nous permettent de mettre en avant deux aspects qui constituent des freins à la politique d'intégration: la question des réseaux informels et celle de la méfiance mutuelle qu'entretiennent les deux communautés.

6.2. Les réseaux informels

Nous avons posé à tous nos interlocuteurs la question de savoir quels étaient selon eux les facteurs décisifs dans l'acquisition d'un emploi en Géorgie. Etant donné qu'une bonne partie des personnes interrogées étaient encore étudiants et donc n'étaient pas actifs sur le marché du travail, les réponses qui nous ont été données reflètent autant des perceptions que des faits avérés. Bien des répondants estiment que sur le marché du travail, ce sont surtout les compétences professionnelles qui sont déterminantes. Ces dernières comprennent néanmoins la connaissance de la langue géorgienne qui par extension, pénalise les Arméniens. Comme le révèle A., « *si les Arméniens ne sont pas engagés ici [dans le secteur privé], ce n'est pas parce qu'ils sont Arméniens, mais parce qu'ils ne maîtrisent pas le géorgien* »⁶⁹.

Certains avancent cependant, et c'est un facteur décisif que nous avons déjà relevé, que les Arméniens d'origine ne sont que trop rarement engagés dans la fonction publique. « *Parlons de motivation : que doit penser un jeune d'Akhalkalaki lorsqu'il voit que les Arméniens de Tbilissi qui parlent parfaitement géorgien ne sont pas représentés dans les structures de pouvoir et les Arméniens de Batoumi qui eux non plus ne sont pas présents dans les structures publiques? On en verra peut-être dans des ministères, aux deuxième et troisième niveaux, peut-être comme adjoints, peut-être comme conseillers, mais ce ne sont là pas les signaux dont nous avons besoin. La Géorgie est un petit pays, et la motivation dont nous parlons doit passer par ce genre de signal. A Akhalkalaki, on parle de dix à vingt postes à responsabilité. Tu prépares tes enfants à ce qu'ils occupent un de ces postes, mais peut-être qu'ils n'y arriveront pas et tu n'as pas d'autres exemples à leur montrer.* »⁷⁰

Cela rappelle très fortement l'extrait d'un ouvrage déjà cité sur les réseaux informels en Lettonie et au Kirghizstan :

Officially, of course, our policies are about equality for everyone, but everyday nationalism is clearly expressed and therefore I consider Russian to be second-class. It's harder for Russians; life has gotten worse. Take any organization- the

⁶⁹ Entretien précité avec An.

⁷⁰ Entretien avec A. P. réalisé le 22 août à Akhalkalaki.

director will be Kyrgyz but the deputy will be Russian. Why is the Russian the deputy? Because he does everything while the Kyrgyz director receives a salary. Or the Russian isn't the deputy but he's an ordinary worker who still does everything. Russians work in enterprises and organizations, but Kyrgyz manage. (Commercio, 2010, p. 92)

Les explications que l'on peut donner de cet état de fait dans le cas présent peuvent être de plusieurs niveaux. Plusieurs répondants estiment qu'au-delà des compétences professionnelles l'ethnicité joue également un rôle dans l'acquisition d'un emploi mais qu'un élément plus important encore est celui des contacts et réseaux personnels. L'extrait de l'entretien ci-après avec Z. l'illustre bien ⁷¹:

Question : *Quels sont selon vous les facteurs déterminants pour obtenir un emploi en Géorgie ?*

Réponse : *Dans l'ensemble du pays ou seulement en Djavakhétie ?*

Question : *Dans l'ensemble du pays, et ensuite dans la région.*

Réponse : *Si on l'on parle de l'ensemble de la Géorgie je dirai qu'il faut en premier lieu avoir de bonnes connaissances et compétences. Mais en Djavakhétie, les connexions jouent un rôle fondamental. Pour être honnête, j'ai moi-même trouvé mon emploi par le biais de mes connexions personnelles.*

Question : *Est-il impossible de trouver du travail sans relations personnelles ?*

Réponse : *C'est possible, mais les relations jouent un très grand rôle. (...) Je vous donne un exemple : lorsque j'ai terminé mes études, je suis revenue dans la région et me suis adressée à une école pour un poste de psychologue puisque j'ai fait des études de psychologie. Ils ne m'ont pas prise mais ont préféré prendre une de leurs connaissances personnelles qui a un diplôme en physique. Les choses se passent ainsi ici. Ils ont pris quelqu'un qui n'a aucune compétence dans le domaine. Et moi ils ne m'ont pas engagée. C'était très vexant. En général, vous verrez qu'il y a très peu de gens ici qui travaillent dans leur domaine de compétence.*

Dans une région sinistrée telle que celle de Samtskhé-Djavakhétie avec un taux de chômage extrêmement élevé, les emplois sont distribués principalement par le biais de réseaux personnels, même si la connaissance de la langue peut jouer un rôle à la marge. Selon beaucoup, une grande partie des fonctionnaires de Samtskhé-Djavakhétie ne parlent pas le géorgien mais ont obtenu leurs postes grâce à des connaissances. Cela est confirmé par plusieurs entretiens.

⁷¹ Entretien avec Z., 26 ans, réalisé le 22 août à Akhalkalaki. Etudes en Arménie puis retour après plusieurs années Akhalkalaki.

Si j'avais de la famille qui occupait des postes haut placés et que j'en faisais la demande, ils me donneraient certainement du travail. Mais je n'ai pas de telles connexions et donc je ne vais sûrement pas trouver d'emploi. Je dis la vérité, les choses sont ainsi.

Question : *Quels sont selon toi les facteurs décisifs pour obtenir un emploi en Géorgie.*

Réponse : *Le niveau de chômage est assez élevé en Géorgie et je pense qu'il y a deux facteurs, en fonction de l'endroit où l'on vit. Chez nous c'est premièrement la formation et les connaissances du domaine, et ensuite ce que j'ai déjà dit, les proches et le statut social, l'argent dont tu disposes. J'ai par exemple un ami qui a terminé ses études brillamment, mais qui ne trouve pas de travail car il est issu d'un milieu social modeste, sa famille n'est pas riche et à sa place ils prennent des gens dont on connaît le père, des gens importants. (...) Dans 90% des cas ici, on te demande qui est ton père quand tu te présentes pour un emploi. Mais quelle importance cela a-t-il ? Tu veux m'engager moi, et non pas mon père, alors ils doivent évaluer la formation, le niveau de spécialisation. Mon père n'a rien à voir là-dedans. (...) A Tbilissi, la situation est forcément différente car c'est une grande ville et les gens ne se connaissent pas. Et là aussi il y a des exemples où des fils de hauts fonctionnaires sont engagés à la place de gens plus compétents. Et forcément, cela pèjore la situation des Arméniens car il y a peu de hauts fonctionnaires d'origine arménienne.⁷²*

Question : *Quels sont les éléments-clés pour obtenir un emploi en Géorgie ?*

Réponse : *Je vais vous dire franchement comment se passent les choses. Si vous maîtrisez le géorgien, c'est un avantage. Il faut aussi avoir des compétences métier. Mais selon l'emploi il y a un autre facteur hérité de l'époque soviétique qui joue un rôle essentiel c'est celui des relations personnelles que tu as, que tu sois compétent pour le travail en question ou non. C'est le fait d'être proche de ceux qui prendront la décision de t'employer ou non. D'avoir des gens sur qui compter. (...)*

Question : *Arméniens et Géorgiens ethniques sont-ils traités de la même manière sur le marché du travail selon vous ?*

Réponse : *Non.*

Question : *Même lorsqu'ils parlent géorgien ?*

Réponse : *Non, même dans ces cas-là. C'est certain. Mais d'un autre point de vue, tout dépend en fait du patron. Si le patron est géorgien, il s'efforcera de prendre un Géorgien ethnique et non un Arménien. Si le patron est Arménien et*

⁷² Entretien précité avec A., 11 août 2013.

a un sens patriotique, alors il prendra quelqu'un de son cercle. Mais il ne reste que peu de patrons de la sorte [à savoir des Arméniens]⁷³.

Dans le cas de grandes villes telles que Tbilissi, on peut également avancer l'hypothèse des réseaux informels comme facteur décisif dans l'engagement de personnel ; mais en l'occurrence, comme le souligne l'extrait, cet état de fait désavantage fortement les personnes appartenant à des minorités car les chefs d'entreprise ou responsables d'office sont principalement géorgiens et auront tendance à engager soit sur des critères ethniques soit sur des critères de réseaux personnels.

Au niveau sociétal, les pratiques de corruption datent de l'époque soviétique et n'ont pas diminué après la dissolution de l'URSS. La question des réseaux informels est prégnante en Géorgie, elle s'est fortement développée dans les cercles politiques à l'époque soviétique et perpétuée après la chute de l'URSS, comme nous l'avons déjà vu. La description qui suit illustre bien le fonctionnement des mécanismes politiques en vigueur durant la période soviétique :

Party branches develop stable networks of loyal clients, who exchange their loyalty and support for preference in career opportunities and other rewards. The result is a highly institutionalized network of patron-client relations that is maintained by the party and is integral to its rule : a clientelist system in which public loyalty to the party and its ideology is mingled with personal loyalties between party branches officials and their clients. (Zedania, 2013, p. 474)

Ainsi, ces réseaux clientélistes ont petit à petit régulé le fonctionnement de la société géorgienne dans son ensemble, y compris dans l'économie puisque l'Etat jouait le rôle d'unique interlocuteur pour les citoyens (ibid., p. 475). En Géorgie (soviétique), trois composantes étaient au cœur du système régulant les interactions sociales: l'honneur, la confiance et les réseaux (Zedania, 2013, p. 475), tel que le décrivent Mars et Altman :

In a highly personalised society, where a person is measured on his honour-and on the honour of his closest associates-the body of people to whom he can personally relate and through whom he can extend relations with others who might latently prove significant becomes an individual's major resource. The extent and weight of a person's network are the primary determiners for the type of occupation he will be able to enter. And when he is in a post he can use his network to facilitate the gaining of honour, whilst the gaining of honour will

⁷³ Entretien avec Ar., réalisé le 8 août 2013 à Akhalkalaki.

facilitate the further growth of his network. Networks are thus crucial in the obtaining and distribution of resources and are central to understanding the second economy. (Mars & Altman, 1983, pp. 554-55)

Ces pratiques se sont perpétuées à l'époque post-soviétique. Le système de réseaux tel qu'il existe en Géorgie n'est pas basé sur des structures familiales ou claniques comme en Asie centrale (Collins, 2009) ou dans le Caucase du Nord, mais plutôt sur des réseaux professionnels, des réseaux d'études ou des réseaux d'amitié. *"Systemic corruption foster[ed] the development of a bad social capital, rewarding those who belong[ed] to the 'right' network and follow[ed] the 'right' norms while punishing those who rel[ied] on official channels and represent[ed] non-particularistic interests"* (Stefes, 2006, p. 122). Ce système se perpétua sous Chevarnadze *"[lorsque] unofficial power centres dominated by holders of important political (and administrative) office [...] run their spheres of influence on the basis of informal networks, mutual favours and obligations"* (Stephen Jones cité dans Stefes 2008, p. 59).

Or, nous avons déjà montré que les Arméniens ne sont absolument pas influents dans les réseaux politiques, administratifs et économiques de la capitale car ils ont été écartés des postes dirigeants à l'époque soviétique. Le risque auquel sont donc confrontés les futurs diplômés d'origine arménienne, c'est effectivement celui de ne pas être en mesure d'intégrer les structures professionnelles qu'ils souhaitent, en raison de l'absence de réseaux personnels influents malgré leurs connaissances du géorgien. C'est déjà le cas aujourd'hui et si rien n'est fait dans ce sens, la situation ne changera pas. Dans une région telle que celle de Samtskhé-Djavakhétie, la distribution des emplois continue à se faire par le biais de réseaux personnels contrôlés par quelques groupes claniques. Le fait que la maîtrise de la langue soit au final considérée comme non déterminante par les employeurs risque de freiner l'apprentissage du géorgien. Ce sont donc des raisons structurelles liées à une société encore peu modernisée qui constituent une des freins majeurs à l'évolution socio-économique de la minorité arménienne.

Même dans les banques on exige le géorgien, mais sans réseaux ce n'est pas possible. En général, ça se sait quand les gens engagent leurs proches. Ils constituent une équipe avec leurs proches qui doivent ensuite passer des tests à Tbilissi. A Tbilissi, ils ne peuvent a priori pas vraiment influencer le choix car les candidats doivent tout de même avoir des compétences. Mais à la fin leurs proches sont tout de même engagés. (...). Une de mes amies travaille dans une

*banque, elle ne maîtrise pas le géorgien, mais elle est allée à Tbilissi et a passé les tests.*⁷⁴

Le discours des autorités sur l'intégration par la langue se heurte donc dans la pratique à des contingences informelles qu'elles ne prennent pas en compte dans la mise en œuvre des politiques publiques. Une possibilité de contourner cet obstacle pourrait être de mettre en place des mesures de discrimination positive dans la fonction publique, mais les autorités s'y sont toujours refusées. L'obstacle que constituent ces pratiques informelles révèle en tous les cas le poids dont elles pèsent et le fait qu'elles supplantent les règles formelles que constitue la simple connaissance de la langue géorgienne ou les compétences professionnelles. Cela révèle également qu'une grille de lecture plus fine est nécessaire aux autorités pour réellement permettre aux minorités de s'intégrer d'une part, et d'autre part de les inciter à apprendre le géorgien.

Le fait d'appartenir au bon réseau de pouvoir ou d'influence, qu'il soit formel ou informel, constitue le meilleur moyen d'atteindre ses objectifs. Dans un pays divisé ethniquement tel que la Géorgie, les réseaux tendent à se former aussi selon des critères ethniques. Dans ces circonstances, les règles et institutions formelles ont un effet limité sur l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales si ces dernières ne sont pas en mesure d'activer les bons réseaux informels. Quel que soit le degré d'inclusion de la législation protégeant les droits des minorités, ce sont les pratiques informelles qui au final détermineront le potentiel d'intégration socio-économique.

Par conséquent la rationalité des Arméniens à vouloir à tout prix apprendre le géorgien peut être limitée à terme. Dans une perspective de choix rationnel, les personnes appartenant à des minorités tendent à miser sur l'accès aux bons réseaux régionaux de pouvoir (qu'ils soient co-optés par le pouvoir central ou non) ou sur des réseaux transnationaux avec leur Etat-parent plutôt que sur l'apprentissage du géorgien, qui n'est pas une garantie d'intégration.

6.3. Une méfiance mutuelle

Les entretiens que nous avons menés révèlent un autre obstacle majeur à la mise en place de politiques publiques pleinement efficaces : la méfiance mutuelle que dix années de gouvernance Mikheil Saakachvili n'ont pas réussi à éradiquer. Les Arméniens, de même que d'autres minorités par ailleurs, continuent à être perçues comme des cinquièmes colonnes

⁷⁴ Entretien précité avec N.

potentielles dont les autorités redoutent les réactions en cas de tensions. Longtemps les autorités ont craint la manipulation de la population locale par des groupuscules politiques considérés comme radicaux et à la solde de l'étranger, la Russie en particulier. Si les groupes tels que *Virk* ou *Djavakh* ont été plus ou moins actifs dans les années 1990 et au début des années 2000, ils ne le sont absolument plus aujourd'hui. C'est toutefois une crainte latente qui préoccupe encore les autorités. Bien que les enjeux entre les communautés aient principalement des causes socio-économiques, les tensions peuvent rapidement prendre une dimension ethnique car les minorités ont tendance à invoquer des motifs de discrimination ethnique pour dénoncer un manque de soutien de l'Etat à leur encontre ou s'opposer à des décisions qui leur déplaisent. L'idée générale qui court sur les Arméniens est, selon Beka Mindiashvili, sans qu'il partage ce point de vue « qu'ils *cherchent toujours à nous tromper, dans toute situation, et pour cette raison nous avons un problème de confiance avec eux* »⁷⁵. Cela découle, une fois encore, de cette conception très figée de l'identité ethnique qui induit que l'on est d'abord loyal à un groupe ethnique avant de l'être à un Etat ou des institutions (Nilsson, 2009.) *Nous ne sommes pas considérés comme des partenaires, et notre participation politique est très difficile. Parler d'un renforcement de notre participation est quelque chose d'impossible. (...) Pour les autorités, il suffit de prendre deux ou trois Arméniens, deux ou trois Azéris, de les placer au parlement et au gouvernement, et de le montrer à la communauté internationale*⁷⁶.

L'analyse de nos entretiens montre que le manque de confiance des autorités, qui se traduit par des actes autant symboliques que concrets, est fortement ressenti par la population. Cette méfiance des autorités se répercute dans un sentiment similaire des Arméniens de Géorgie à l'égard des autorités. La région est, pour ne donner qu'un exemple, très fortement surveillée par les services de renseignement, davantage que les autres régions du pays semblerait-il, et ce contrôle est perçu comme une marque de défiance. A. P. , activiste, lui aussi abonde dans ce sens :

Ils ne font pas confiance à la minorité nationale que nous sommes. Car s'ils nous faisaient confiance, nous serions libres dans le choix de nos autorités locales ; si nos structures de gouvernance locale reposaient réellement sur des

⁷⁵ Entretien précité avec Beka Mindiashvili, directeur du *Tolerance Centre* du bureau de l'Ombudsman.

⁷⁶ Entretien avec Arnold Stepanyan, activiste, réalisé le 9 septembre 2013 à Tbilissi, en anglais.

*principes démocratiques sans interférence des services de sécurité, alors la population locale se sentirait traitée de manière égale avec le reste de la population. Selon les statistiques officielles, le taux de criminalité ici est inférieur au reste du pays. Nous ne sommes pas dans la situation d'une ville telle que Belfast, alors je ne comprends pas pourquoi les véhicules des services de sécurité circulent en permanence. Les gens ne se tirent pas les uns sur les autres. Je peux vous dire objectivement qu'il n'y a pas de gens armés, pas de séparatistes non plus. Pourquoi les autorités de la province ne sont-elles pas présentes ici à Akhalkalaki avec une représentation économique ou culturelle, mais uniquement par leurs structures de sécurité ? Je ne peux pas le comprendre. C'est pour cela que selon moi les gens ne sont pas motivés à apprendre le géorgien. On ne peut pas régler les questions linguistiques avec des forces d'intervention, ni en demandant aux services de renseignement de surveiller les gens.*⁷⁷

Cela conduit à un contrôle total du pouvoir central sur les postes-clés de l'administration locale, et le renforcement d'un système clientéliste que nous avons déjà évoqué. Si ce type d'enjeux existe dans d'autres régions, il est exacerbé en Samtskhé-Djavakhétie, et surtout interprété par la population locale comme un signe de mise sous tutelle de la région car elle ne serait pas digne de confiance. Pour Eka Metreveli, c'est un jeu dangereux car le pouvoir central distribue les rôles à sa guise dans une perspective à court terme. « *Si vous voulez générer de la confiance, vous ne pouvez pas vous contenter de simplement supporter les patrons locaux car ces gens se vendent au plus offrant. Ils peuvent devenir hors de contrôle et se retourner contre l'Etat. La confiance doit pouvoir se créer sur la base de la justice.* »⁷⁸

Ce manque de confiance se traduit également par une parole qui ne peut être libérée, comme nous le dit Giorgi Sordia : « *le fait de critiquer les autorités est perçu aussitôt comme l'expression d'une volonté séparatiste* »⁷⁹. K. affirme que cela force les gens à se taire⁸⁰ :

Les organisations telles que Dvajakh ou Virk ne sont pas influentes du tout. Elles ne l'ont jamais été. Simplement les autorités centrales les ont rendues fortes par la propre crainte que leur inspirait la situation. C'est pareil

⁷⁷ Entretien précité avec A. P.

⁷⁸ Entretien précité.

⁷⁹ Entretien précité.

⁸⁰ Entretien avec K., réalisé le 10 août 2013 à Akhalkalaki.

aujourd'hui. Prenez par exemple Chakhalyan⁸¹. Ce nom est associé auprès de la population géorgienne à celui d'un ennemi de l'Etat. Or, ici il n'a jamais rien fait. C'est juste insensé. Si le gouvernement traitait ses citoyens correctement, s'il cherchait à améliorer les conditions sociales des gens, s'il défendait leur identité nationale, alors la population n'aurait pas de raison de monter des mouvements séparatistes, qui en fait n'existent pas à l'heure actuelle. L'idée d'un séparatisme rampant ici est fausse, c'est simplement de la propagande. C'est de la propagande qui permet aux autorités de garder la population sous contrôle et sous tension. C'est un moyen de pression sur les gens. Nous avons ici un réel Etat policier. Les gens savent que s'ils se mettent à parler avec des gens comme vous, ils doivent être très prudents dans leurs déclarations. Ils ont peur. Cela fait cinq ou six que les gens vivent avec cette peur.

Comme nous le dit A. P., les gens ne ressentent pas de discrimination tant qu'ils n'ont pas d'ambition, politique ou autre. Mais dès que c'est le cas, ils se retrouvent confrontés aux services de renseignements, aux structures de force ou aux réseaux clientélistes. « *Ce dont les gens ont besoin, c'est d'attention économique, et non pas d'attention sécuritaire⁸²* ».

Pour ces diverses raisons, une partie des habitants de Djavakhétie craignent une assimilation de la région, qui serait l'agenda caché des autorités, à l'instar de ce qui a été dans la région d'Akhalsikhe. Certains voient également dans la situation socio-économique déplorable de la région une volonté délibérée des autorités centrales de pousser les Arméniens de Géorgie à émigrer. Ces perceptions résultent toutes d'un sentiment de méfiance mutuelle que les dix années de Mikheil Saakashvili à la tête de l'Etat n'ont pas réussi à dissiper.

⁸¹ Vahagn Chakhalyan est un activiste membre du mouvement Javakh. Il est arrêté en avril 2009 et condamné à dix ans d'emprisonnement pour possession d'armes et pour ses activités suivant les élections locales d'octobre 2006. Plusieurs ont dénoncé une arrestation politique. Vahagn Chakhalyan a été libéré en 2013.

⁸² Entretien précité avec A. P.

7. Conclusion

Cette thèse avait pour objectif d'apporter un éclairage sur la contribution de Mikheil Saakachvili et de son gouvernement à l'intégration sociale, politique et économique des minorités en République de Géorgie, en particulier de la minorité arménienne. C'est un aspect du bilan de Mikheil Saakachvili qui tend à être négligé en raison de la prééminence d'autres thématiques ayant plus fortement retenu l'attention des chercheurs durant son passage à la tête de l'Etat géorgien: construction de l'Etat, lutte contre la corruption, démocratisation, gestion des conflits d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, relation avec le voisin russe. La question de l'intégration des minorités a pourtant connu un tournant depuis la fin de l'année 2003 et la Révolution des Roses, et elle interroge le politologue sur tout un ensemble d'enjeux qui vont largement au-delà de la seule question des minorités nationales. Le débat sur la place accordée aux minorités ethniques en Géorgie est un débat sur la nation, sur le nationalisme et sur son évolution depuis l'indépendance. En effet, le débat sur la place des minorités dans la société géorgienne est fatalement un débat sur la lecture que font les autorités du concept de nationalisme et de la façon dont elles comprennent l'inclusion. Dans un Etat marqué par des années de conflit à caractère ethnopolitique, mais aussi des décennies d'idéologie communiste sur les rapports entre majorité et minorités, le concept de nation constitue un enjeu politique majeur qui exacerbe les tensions.

Le débat sur la place accordée aux minorités est aussi un débat sur le processus de démocratisation. Ce dernier est fondamental car la place accordée aux personnes appartenant à des minorités est un reflet du niveau de culture démocratique des sociétés post-communistes et de leur prise de distance avec leur passé soviétique. Aussi, cette thèse constitue plus généralement une contribution à l'analyse des relations entre majorité et minorités dans l'espace post-soviétique qui met en lumière les particularités du cas géorgien.

Notre premier objectif dans ce travail était de nous interroger sur les répercussions d'un discours plus inclusif tel qu'affiché par le gouvernement Saakachvili depuis 2004: le changement de discours a-t-il contribué à une présence plus forte des personnes appartenant à des minorités dans les structures de pouvoir, dans le tissu économique et dans les administrations? Cette analyse a été faite à l'aune de certaines politiques publiques. Un deuxième objectif était de nous pencher sur une approche souvent négligée dans les études sur le nation-building, à savoir la façon dont les personnes appartenant à des minorités ont elles-

mêmes intégré ce discours d'inclusion. Il n'est en effet pas garanti que les individus se réapproprient le discours d'inclusion affiché par les autorités et le traduisent par un rapport plus intense à la citoyenneté et une adhésion renforcée aux institutions de l'Etat. C'est une synthèse mais aussi un questionnement de ces divers aspects que nous allons effectuer à présent en guise de conclusion.

Nous ne pouvions répondre à la question du niveau d'intégration des minorités sans d'abord poser le cadre théorique dans lequel elle s'inscrit, ainsi que le contexte historique qui permet de bien situer les enjeux. Nous avons donc commencé par préciser un certain nombre de concepts-clés mobilisés tout au long de ce travail, de même que les théories permettant de dialoguer avec la pratique. On s'est aperçu que les théories constructivistes et modernistes de la nation n'ont quasiment pas pénétré le discours scientifique géorgien et que par conséquent les conceptions primordialistes ne sont absolument pas remises en question par les intellectuels, compliquant ainsi fortement la tâche des autorités dans leur volonté de transmettre un discours d'inclusion basé sur une conception civique de la nation.

Pour saisir toutes les subtilités et les enjeux des questions liées aux minorités aujourd'hui en Géorgie, on ne peut échapper non plus à une analyse historique de la question. On observe ainsi d'une part que les Arméniens ont été présents depuis le Moyen-Age sur le territoire géorgien et d'autre part qu'ils ont toujours été l'objet d'une forme de méfiance de la part des Géorgiens, en raison de la position sociale relativement élevée qu'ils occupaient. Incarnant l'Autre en miroir duquel se construit l'identité nationale, les Arméniens de Géorgie ont toujours vécu en marge de la société géorgienne. L'histoire des Arméniens de Géorgie au XX^{ème} siècle peut se résumer à l'histoire de la lente perte d'influence d'une nation alors prospère dans les méandres du nationalisme géorgien émergent. En chiffres absolus, c'est aussi l'histoire d'une communauté passant de 452'309 membres en 1970 à 248'929 en 2002, ce qui porte fatalement un coup à son influence.

Le défi soulevé par Mikheil Saakachvili de redéfinir l'identité nationale dans une conception civique s'est donc heurté à des décennies de discours de différenciation que dix années de pouvoir ne peuvent effacer. La volonté de Mikheil Saakachvili de transformer un nationalisme ethnocentré teinté de folklore en un patriotisme libéral, multiethnique et basé sur le civisme (Sabanadze, 2010, p. 108) constituait un projet particulièrement ambitieux qui ne peut être évalué qu'à la lumière de l'histoire des relations entre les deux nations et de

l'héritage soviétique sur les liens entre majorité et minorités. Totalement à contre-courant des conceptions identitaires classiques dans la région, Mikheil Saakachvili alla jusqu'à déclarer lors d'un discours public:

Pour ceux qui détestent les Azéris, je suis un Azéri; pour ceux qui ne supportent pas les Arméniens, je suis un Arménien. Il y a peu, j'ai découvert que j'étais Ossète et je suis prêt à l'assumer; je suis prêt à être simultanément Juif tout en restant 100% Géorgien. (cité dans *ibid.*, p. 108)

L'approche diachronique du nationalisme géorgien telle que privilégiée dans notre travail nous a permis de voir que ce dernier constitue un cas classique de la montée du nationalisme en trois phases telles que décrites par Miroslav Hroch. L'émergence du nationalisme telle que théorisée par ce dernier est particulièrement prégnante pour les nations ayant lutté pour leur survie au sein d'Empires multinationaux. Dans cette configuration, il n'est pas étonnant que la forme de nationalisme qui s'est dégagée en Géorgie soit une forme de nationalisme exclusif. Historiquement, le nationalisme tel qu'il a été pensé par les pères fondateurs de la nation géorgienne s'est développé en opposition au groupe ethnique arménien. On peut donc avancer que la phase C de mobilisation populaire a finalement eu lieu plus d'un siècle après les phases A et B, entrecoupée d'une longue période de communisme et de théorie marxiste sur ces questions-là (Sabanadze, 2010, p. 68).

Si nous revenons dans notre conclusion sur ces éléments historiques, c'est parce qu'ils permettent de comprendre l'héritage qu'a dû prendre en considération le gouvernement Saakachvili lorsqu'il a souhaité mettre en place une politique de nation-building différente de celle de ses prédécesseurs, couplée à un héritage de luttes interethniques depuis le Moyen-Age qui n'ont pas été propices non plus à des relations interethniques basées sur la confiance réciproque. Comme l'écrit Ghia Nodia, *“decades of communist rule had destroyed the elements of civil society and civic consciousness that had emerged before the forcible Soviet occupation of 1921, and had left the intellectual elite, and the general public, with mostly medieval ideals of political behavior. The heroic “irreconcilable” stance has a much stronger appeal than the search for concrete political means of achieving specific means”* (Ghia Nodia, 1996, p. 4). Aussi, la question que pose au final cette thèse est celle du caractère libéral ou non du nation-building qu'a proposé Mikheil Saakachvili, à l'aune des caractéristiques qu'en donne Kymlicka (Kymlicka & Opalski, 2001, p. 54). Il est indéniable

que la lecture qu'ont fait Mikheil Saakashvili et son gouvernement de la notion de nation-building a constitué une importante évolution si on la met en perspective des discours sur la nation qui ont été véhiculés sous Gamsakhourdia et Chevardnadze; sur les neuf points que mentionne Kymlicka pour différencier le nation-building libéral du nation-building non libéral, une partie importante d'entre eux correspondent à l'évolution qu'a voulu donner Saakashvili à la nation; toutefois, il faut admettre qu'à ce jour on ne peut encore parler de conception totalement libérale de la nation en Géorgie. Si des progrès ont été réalisés sous Saakashvili, qui se traduisent par plus d'ouverture, une conception plus fine de l'identité nationale, une volonté de ne plus considérer nécessairement la nation comme la valeur supérieure (Kymlicka & Opalski, 2001), on ne peut par contre guère considérer que la Géorgie a *“une conception stricte de l'espace public dans lequel l'identité nationale dominante peut être exprimée”*. De même, les autorités n'accordent guère aux minorités nationales *« de reconnaissance publique mettant en avant leurs différences »* (ibid., p. 58). Les minorités numériquement les plus importantes en Géorgie, les Arméniens et les Azéris, restent des groupes ethniques largement absents de la vie publique, économique et culturelle du pays. Certes, les autorités ont en effet reconnu *“minority rights as legitimate at least and the emergence of official discourse emphasizing common citizenship as opposed to ethnic identity as the basis for the Georgian state. At the societal level, however, results have been more mixed since five years are not enough to dismantle the tradition of ethnic nationalism that runs deep in Georgian society since the Soviet era”* (Sabanadze, 2010, pp. 108-9).

Au vu de l'analyse à laquelle nous avons procédé dans ce travail, comment peut-on au final décrire au mieux le modèle laissé en héritage par Mikheil Saashkhvili au vu de sa politique à l'égard des minorités? Se trouve-t-on encore face à un modèle classique de démocratie ethnique telle que théorisée par Sam Smootha? Un tel modèle consiste en un système combinant à la fois des droits civils et politiques pour tous les citoyens et *“une institutionnalisation non démocratique de la domination d'un groupe ethnique dominant”* (Smootha, 2005b, p. 21). Ce modèle repose sur une contradiction de principe entre des droits constitutionnellement égaux pour tous et une subordination structurelle des minorités à la majorité (ibid., p. 22). Sabanadze a recouru à ce modèle pour définir la Géorgie d'avant Saakhasvili et les huit conditions qu'a énumérées Smootha semblaient en effet remplies en Géorgie:

<i>1. The dominant ethnic nationalism determines that there is only one ethnic nation that has an exclusive right to the country</i>
<i>2. The state separates membership in the single core ethnic nation from citizenship</i>
<i>3. The state is owned and ruled by the core ethnic nation</i>
<i>4. The state mobilizes the core ethnic nation to obtain its members' consent, legitimacy, support, and participation</i>
<i>5. The state grants non-core groups incomplete individual and collective rights</i>
<i>6. The state allows non-core groups to conduct parliamentary and extra-parliamentary struggle for change</i>
<i>7. The state perceives the non-core groups as a threat</i>
<i>8. The state imposes some control on non-core groups</i>

Tiré de Smooha, 2001, pp. 29-34

Plus de dix ans après la Révolution des Roses et le tournant pris par les autorités pour développer une conception plus inclusive de la nation reconnaissant davantage le caractère multiethnique de cette dernière, les évolutions sont réelles et le modèle de la démocratie ethnique ne semble selon nous pas correspondre à la Géorgie d'aujourd'hui. Si une conception inclusive est aujourd'hui ancrée auprès d'une partie de la classe politique, ce qui frappe par contre c'est la difficulté de la population géorgienne à s'approprier cette vision de la nation. Comme l'écrivait Magda Opalski en 2001, « *primordialism which has been in decline in the West for some time, continues to dominate post-Soviet social and political sciences, and is deeply ingrained in the political culture* » (Opalski, 2001, p. 312). Cette vision primordialiste, partagée et diffusée également par l'Eglise orthodoxe, constitue indéniablement un frein essentiel à une culture politique d'inclusion et, in fine, sur un plan politique, à une réelle intégration des minorités. Tant que la population ne se sera pas approprié le discours inclusif et civique sur la nation, les minorités continueront à éprouver de grandes difficultés sur le plan socio-économique mais aussi politique, quels que soient les efforts des autorités. Si l'on reprend les huit points précités, au moins quatre sont en effet considérés par la population géorgienne comme au cœur de leur conception de la nation :

1. The dominant ethnic nationalism determines that there is only one ethnic nation that has an exclusive right to the country.

3. The state is owned and ruled by the core ethnic nation.

7. The state perceives the non - core groups as a threat.

8. The state imposes some control on non-core groups.

Au vu de l'ancrage populaire des théories primordialistes et de l'héritage des théories soviétiques léguées aux milieux académiques, il va de soi que dix ans constituent une période trop courte pour transmettre une nouvelle conception de la nation. Par ailleurs, si l'on peut louer le discours inclusif tel que porté par le gouvernement, nous avançons que certains aspects de la politique gouvernementale sont critiquables. La principale critique que nous émettons est celle de n'avoir conçu la politique d'intégration que par le prisme de l'apprentissage de la langue nationale. C'est à la fois un manque de vision et une absence de prise de conscience et d'analyse de la situation telle qu'héritée en 2003-04. Une analyse fine de la situation en 2004 aurait conduit à la reconnaissance d'une politique institutionnelle de domination ethnique reposant sur la conception des pères fondateurs de la nation. Une analyse fine aurait conduit au constat de la nécessité de dépasser une politique neutre sur le plan formel (*ethnically blind*) qui ne peut que favoriser les membres de la nation titulaire. Une analyse fine aurait mené au constat de l'impossibilité de se reposer uniquement sur des institutions formelles mais de répondre aux défis que posent les pratiques informelles en matière de soutien aux minorités. Ce constat fait dire à certains que les marqueurs culturels de cette nouvelle Géorgie que Saakachvili a voulue civique étaient au final d'ordre ethnique (Wheatley, 2009b).

Comment pourrait-on alors définir le nationalisme légué par le gouvernement Saakachvili ? En arrivant au pouvoir, Mikheil Saakachvili s'est trouvé confronté à un nationalisme dans son expression la plus dure, reposant sur la discrimination des minorités, la volonté d'annihiler toutes formes d'autonomie et la promotion de conceptions ethnocentriques de la nation (Sabanadze, 2010, p.112). Au final, nous retenons de ces dix années un discours inédit et une réelle volonté de redéfinir les fondements de la nation géorgienne, mais une réflexion souvent déconnectée des aspirations de la population ; en d'autres termes, une conception que le gouvernement est difficilement parvenue à transmettre au reste de la population, soit par

manque de communication, soit par désintérêt. C'est un reproche souvent adressé à Saakachvili qui repose sur sa volonté d'ancrer le pays dans une conception occidentale de la société sans que le pays y soit nécessairement préparé. On peut ainsi parler d'une politique de nationalisme civique inachevée et caractérisée par un manque d'ambition et de vision.

On ne saurait néanmoins rejeter en bloc l'héritage laissé par Mikheil Saakachvili ni nier les avancées majeures en dix ans de politique à l'égard des minorités. Premier élément à relever, l'architecture institutionnelle qu'a mis en place le gouvernement Saakachvili de même que les instruments de mise en œuvre d'une politique d'intégration. Si les critiques sont nombreuses quant à leur efficacité, l'avancée que représentent ces éléments doivent être soulignés ici. Ont-ils pour autant contribué à un meilleur dialogue politique entre groupes ethniques ? La Convention-cadre pour la protection des minorités mentionne en son article 15 et son rapport explicatif la nécessité de mettre en place des mécanismes consultatifs permettant la participation effective des minorités ethniques au processus de décision sur les objets législatifs qui les concernent. Parmi les deux mécanismes de consultation décrits par Weller (cité dans Lantschner & Kmezić, 2012, pp. 245-46) comme correspondant aux critères de participation effective permettant d'influer le processus décisionnel, aucun n'existe en Géorgie. Les mécanismes prévus en Géorgie (notamment le Conseil des minorités nationales) consistent en des organes sans pouvoir décisionnel et sans possibilité de veto, et par conséquent relativement limités. Par ailleurs, le manque de substance du Plan d'action tel que rédigé par les autorités questionne les réelles intentions de ces dernières et leur volonté de mettre en place des instruments réellement efficaces. A l'instar de certains acteurs du dossier, on peut se demander si ces instruments ne visent pas simplement à rassurer la communauté internationale sur les mécanismes formels de protection des minorités sans se soucier de leur efficacité.

Les avancées les plus significatives ont été réalisées dans le domaine de l'éducation supérieure avec le programme de discrimination positive 1+4. Ce dernier est unanimement reconnu comme une avancée majeure favorisant l'intégration des jeunes appartenant à des minorités. Toutefois, seule une étude longitudinale sur l'intégration des jeunes diplômés sur le marché du travail permettra de donner une appréciation complète de l'efficacité de ces mesures. Le seul constat que l'on peut faire à ce jour est d'ordre quantitatif : les mesures prises par le gouvernement ont contribué à l'augmentation drastique du nombre d'étudiants

appartenant à des minorités dans les établissements d'éducation supérieure géorgiens.

Les limites que nous voyons néanmoins et sur lesquelles nous avons tenté d'apporter un éclairage nouveau sont celles du poids des règles informelles. C'est un élément souvent négligé dans les études sur l'intégration des minorités où l'on tend à se concentrer sur le cadre formel (législation et autres règles écrites, études des mécanismes institutionnels). Dans le contexte géorgien, la question de l'informalité est intimement liée à la question de la modernité (Zedania, 2013, p. 470). Symbolisant cette modernité, la Révolution des Roses, à travers ses acteurs majeurs, visait à faire passer la Géorgie du statut d'Etat failli à celui d'Etat moderne fonctionnel. Le présupposé des autorités au pouvoir était qu'en créant un Etat fonctionnel, « *phenomena such as corruption, nepotism, clientelism, patronage [would be] superseded by formal legal laws* » (ibid., p. 471). Comme l'écrit Myszal, « *until recently informality has been seen as alien to modernity and capitalism, which are perceived as connected with the dynamic of modernization, rationalization and with the processes of centralization and concentration* » (Myszal, 2011, p. 19). Le principe de modernisation est ainsi perçu comme un simple mouvement de la tradition vers la modernité (Zedania, 2013, p. 472) incarné par la mise en place d'un Etat bureaucratique wébérien. Or, la situation est évidemment plus complexe. A la différence de la situation d'un Etat failli, on observe dans la Géorgie post-révolutionnaire une situation de complémentarité entre le formel et l'informel (ibid., p. 476). Le règne de l'informel était en effet quasiment total avant Saakachvili en raison de l'inefficacité des institutions formelles. « *In such cases, formal rules and procedures are not systemically enforced, which enable actor to ignore or violate them* » (Helmke & Levitsky, 2004, p. 729). Dans la Géorgie post-2003, on observe l'émergence de procédures formelles efficaces, encadrées par une bureaucratie fonctionnelle. Toutefois, les règles informelles ont servi à combler les lacunes laissées par les règles formelles ou à faciliter le fonctionnement de ces dernières (Zedania, 2013, p. 477). Comme l'écrit Zedania, « *a variety of complementary informal rules were developed to make the newly created and rather rigid state administration more flexible in practice* » (ibid., p. 477). Ce sont précisément ces accommodements informels qui constituent des freins à l'intégration des minorités. On peut citer l'exemple des procédures de recrutement dans la fonction publique. Symbole de la neutralité de l'Etat, le principe de méritocratie dans les procédures de recrutement a été érigé en dogme par le gouvernement Saakachvili. L'ambition des autorités

était de réformer la fonction publique en créant un système de recrutement et de promotion basé sur le professionnalisme, l'intégrité et la transparence (Abashidze & Selimashvili, 2015, p. 64). Ce fut même une des priorités du gouvernement. *“The importance of Georgian kinship networks in gaining access to formal institutions and in solving problems have been described by experts as steadily decreasing: often due to effectiveness of institutional reforms implemented under Mikheil Saakashvili. For instance, if a decade ago to obtain many goods and services one had to depend on personal networks, after the reforms the importance of informal connections decreased”* (Aliyev, 2014). Mais comme nombre de réformes, la réforme de la fonction publique n'a été ni consécutive ni centralisée et les effets ont donc été limités (Abashidze & Selimashvili, 2015, p. 69). Ce sont les règles informelles qui vont venir compléter les lacunes des pratiques formelles. Au final il semble qu'aujourd'hui, *« the government chooses to avoid the procedure of open competition, which raises concerns about possible nepotism and corruption in the civil service* (ibid., p. 65). Or, ces processus constituent des freins à l'intégration des minorités en raison des faibles réseaux dont elles disposent. La mise sur pied de procédures formelles favorisant l'intégration des minorités ne peut être efficace que si elle se conjugue à une prise en considération de l'impact des règles informelles présidant les interactions sociales. Si un tel effort avait été fourni, les autorités auraient certainement complété leur politique par des mesures plus ambitieuses, telles que des mesures de discrimination positive pour le recrutement dans la fonction publique. Or, l'absence de personnes appartenant à des minorités dans la fonction publique constitue un symbole majeur d'une forme d'échec des autorités en la matière. C'est un constat que font les personnes appartenant à des minorités elles-mêmes lorsqu'elles constatent l'absence d'Arméniens dans les postes à responsabilités. Si des mesures incitatives ne sont pas prises pour contrer les effets des pratiques informelles, les personnes appartenant à des minorités risquent de se détourner des autorités, quel que soit le degré d'inclusion prévu par la législation.

On peut donc au final dire que le degré d'ouverture d'un Etat à ses minorités se mesure autant à travers les règles formelles qu'elle met en place que par les pratiques informelles qui régissent la vie sociale. Cela a évidemment un impact majeur sur le sentiment de citoyenneté des minorités. L'étude de cette question identitaire « par le bas » constitue une des originalités de notre travail. La majorité des études sur le nation-building en ex-URSS tendent en effet à

se concentrer sur les discours institutionnels tel que définis par les autorités et visant à rassembler la nation. Peu nombreuses sont les études qui interrogent l'impact de ces discours sur les minorités elles-mêmes. Nous avons tenté d'y remédier et cherché à comprendre si le discours et les mesures d'inclusion de Mikheil Saakachvili avaient favorisé l'émergence d'un sentiment de citoyenneté plus aigu auprès des Arméniens de Géorgie qui se traduiraient notamment par des changements dans les parcours de vie et trajectoires d'études. Nous constatons en premier lieu que l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakachvili s'est traduite par une hausse massive du nombre d'étudiants appartenant à des minorités dans l'éducation supérieure. C'est un effet très positif pour les partisans d'une citoyenneté inclusive mais qui n'aura d'effets bénéfiques que si les diplômés lutteront à armes égales sur le marché du travail avec les membres de la nation titulaire. Nos entretiens mettent également en évidence un attachement profond des jeunes Arméniens à l'Etat géorgien et une sensibilité aux efforts des autorités pour permettre en place un Etat fonctionnel. Il s'agit d'un outil que Saakachvili avait consciemment voulu déployer pour attirer les minorités en son sein. Il n'en demeure pas moins que malgré l'émergence d'un sentiment de citoyenneté renforcé auprès d'une partie de la jeunesse d'origine arménienne, le sentiment d'être des citoyens de seconde zone demeure pour d'autres.

C'est donc au final un bilan contrasté que l'on doit faire à la fois des politiques publiques mises en place sous Mikheil Saakachvili et de l'évolution du sentiment d'appartenance tel que développé durant les années 2004-2013. La dichotomie qui apparaît dans l'analyse de nos données est au final peu surprenante puisqu'elle repose sur des perceptions qui relèvent de l'intime et se construisent sur des parcours et des expériences individuels. On constate néanmoins que des politiques publiques ciblées et bien pensées sont en mesure de changer la donne et de renverser progressivement des tendances qui semblaient figées dans le marbre. Le Plan d'action 2015-20 tel qu'élaboré par le Conseil pour l'intégration civile et la tolérance laisse espérer une forme d'optimisme, certes mesuré, pour l'intégration des minorités ethniques dans les années à venir.

8. Références bibliographiques

- Abashidze, A., & Selimashvili, G. (2015). Challenges in recruitment procedures in the Georgian civil service. *Romanian Journal of Political Science*, 15(2), 63-85.
- Agarin, T. (2010). *A cat's lick: Democratisation and minority communities in the post-Soviet Baltic* (Vol. 22). Amsterdam: Rodopi.
- Akgönül, S. (2013). *The minority concept in the Turkish context : practices and perceptions in Turkey, Greece, and France*. Leiden: Brill.
- Aliyev, H. (2014). Civil society in the South Caucasus: kinship networks as obstacles to civil participation. *Southeast European and Black Sea Studies*, 14(2), 263-282. doi:10.1080/14683857.2014.904545
- Anderson, B. (2009). *L'imaginaire national* (Vol. 123.). Paris: La Découverte/Poche.
- Anderson, L. D. (2013). *Federal solutions to ethnic problems*. New York: Routledge.
- Arel, D. (2006). *Rebounding identities*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.
- Armstrong, J. A. (1982). *Nations before nationalism*. Chapel Hill: University of North Carolina press.
- Banfield, E. C., & Fasano Banfield, L. (1967). *The moral basis of a backward society* ([2nd print.] ed.). New York London: The Free Press ; Collier-Macmillan.
- Barrington, L. W. (2006). *After independence : making and protecting the nation in postcolonial & postcommunist states*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Barth, F. (1970). *Ethnic groups and boundaries*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Beissinger, M. R. (2002). *Beyond State Crisis? Postcolonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C. etc.: Woodrow Wilson Center Press.
- Beissinger, M. R. (2008). A new look at ethnicity and democratization. *Journal of Democracy*, 19(3), 85-97.
- Berglund, C. (2010). The Forging of a Demos in Georgia's Armenian Borderland? Javakheti In Between Competing Nation-Building Entrepreneurs. *Unpublished paper*.
- Berglund, C. (2016). "Forward to David the Builder!" Georgia's (re)turn to language-centered nationalism. *Nationalities Papers*, 44(4), 522-542.
- Billig, M. (2001). *Banal nationalism*. London: Sage.
- Birnbaum, P. (2006). Les théories sociologiques face au nationalisme. In A. Dieckhoff & C. Jaffrelot (Eds.), *Repenser le nationalisme. Théories et pratiques* (pp. 131-166). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Blauvelt, T. K. (2014). "From words to action!" Nationality policy in Soviet Abkhazia (1921-38). In S. F. Jones (Ed.), *The making of modern Georgia, 1918-2012 : the first Georgian republic and its successors* (pp. 232-262). London: Routledge.
- Brass, P. R. (1996). *Ethnicity and nationalism* ([8th print.] ed.). New Delhi etc.: Sage.
- Breuilly, J. (1994). *Nationalism and the State* (2nd ed ed.). Chicago: The University of Chicago Press.

- Breuilly, J. (1996). Approaches to Nationalism. In G. Balakrishnan & B. Anderson (Eds.), *Mapping the nation* (pp. 146-174). London ; New York: Verso.
- Broers, L. (2004). *Containing the Nation, Building the State: Coping with Nationalism, Minorities and Conflict in Post-Soviet Georgia*. University of London, School of Oriental and African Studies: Unpublished PhD thesis.
- Broers, L. (2008). Filling the Void: Ethnic Politics and Nationalities Policy in Post-Conflict Georgia. *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 36(2), 275-304.
- Broers, L. (2010). "David and Goliath" and "Georgians in the Kremlin": a post-colonial perspective on conflict in post-Soviet Georgia. In S. F. Jones (Ed.), *War and revolution in the Caucasus : Georgia ablaze* (pp. 7-26). London: Routledge.
- Brubaker, R. (1994). Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutional Account. *Theory and Society*, 23(1), 47-78.
- Brubaker, R. (1995). National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. *Daedalus*, 124(2), 107-132.
- Brubaker, R. (1999). The Manichean Myth: Rethinking the Distinction Between 'Civic' and 'Ethnic' Nationalism. In H. K. e. al. (Ed.), *Nation and National Identity: The European Experience in Perspective* (pp. 55-71). Zürich: Ruegger.
- Brubaker, R. (2006a). *Ethnicity without groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (2006b). *Nationalist politics and everyday ethnicity in a Transylvanian town*. Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, R. (2007). *Nationalism reframed* ([8th print.] ed.). Cambridge etc.: Cambridge University Press.
- Carstocea, A. (2013). Accountability and political representation of national minorities: a forgotten link? Evidence from Romania. *ECMI Working Papers*, 65.
- Cecire, M. (2015). Georgian Local Government Reform: Enacted but Languishing on the Backburner. *Caucasus Analytical Digest*(74), 10-12.
- Chandra, K. (2004). *Why ethnic parties succeed*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Charnysh, V. (2013). Analysis of current events: Identity mobilization in hybrid regimes: Language in Ukrainian politics. *Nationalities Papers*, 41(1), 1-14. doi:10.1080/00905992.2012.750288
- Clogg, R. (2008). The Politics of Identity in Post-Soviet Abkhazia: Managing Diversity and Unresolved Conflict. *Nationalities Papers*, 36(2), 305-329.
- Collier, D., & Levitsky, S. (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49(03), 430-451. doi:10.1353/wp.1997.0009
- Collins, K. (2009). *Clan politics and regime transition in Central Asia* (Digitally printed , paperback re-issue ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Commercio, M. E. (2008). Systems of Partial Control: Ethnic Dynamics in Post-Soviet Estonia and Latvia. *Studies in Comparative International Development*, 43(1), 81-100.
- Commercio, M. E. (2010). *Russian minority politics in post-Soviet Latvia and Kyrgyzstan*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Connor, W. (1984). *The national question in Marxist-Leninist theory and strategy*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- Conversi, D. (2007). Mapping the Field: Theories of Nationalism and the Ethnosymbolic Approach. In S. E. Grosby & A. S. Leoussi (Eds.), *Nationalism and ethnosymbolism: History, culture and ethnicity in the formation of nations* (pp. 15-30). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Coppieters, B. (2001). Ethno-Federalism and Civic State-Building Policies. Perspectives on the Georgian-Abkhaz Conflict. *Regional & Federal Studies*, 11(2), 69-93. doi:10.1080/714004692
- Cornell, S. E. (2002). *Autonomy and conflict* (Vol. 61). Uppsala: Department of Peace and Conflict Research.
- Costa, J. (2003). On theories of secession: minorities, majorities and the multinational state. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 6(2), 63-90.
- Cowen, C., Dautil, F., Mansour, H., Moreno, E., Siu, E., & Thomassian, V. (2013). National Minorities and Civic Integration in Georgia: Moving Multicultural Democracy Forward. *Report prepared for the United Nations Association of Georgia*.
- D'Anieri, P. (2007). Ethnic Tensions and State Strategies: Understanding the Survival of the Ukrainian State. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23(1), 4-29.
- Dafflon, D. (2008). Les Russes d'Ukraine : un enjeu lié à la définition de l'identité nationale. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39(1), 95-120.
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy*. New Haven, London: Yale Univ. Press.
- Dembinska, M., Máracz, L., & Tonk, M. (2014). Introduction to the special section: minority politics and the territoriality principle in Europe. *Nationalities Papers*, 42(3), 355-375.
- Deutsch, K. W. (1978). *Nationalism and social communication* (2 ed.). Cambridge, Mass: M.I.T. Press.
- Dieckhoff, A. (2005). Quelle citoyenneté dans une démocratie ethnique? *Confluences Méditerranée*(3), 69-80.
- Dieckhoff, A., & Jaffrelot, C. (2006). *Repenser le nationalisme*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Eriksen, T. H. (1993). *Ethnicity and nationalism*. London etc: Pluto Press.
- Ferrando, O. (2008). Manipulating the Census: Ethnic Minorities in the Nationalizing States of Central Asia. *Nationalities Papers*, 36(3), 489-520.
- Ferrando, O. (2010). Politiques diasporiques et flux migratoires : les États-nations et leurs minorités co-ethniques de l'étranger. In M. Laruelle (Ed.), *Dynamiques migratoires et changements sociétaux en Asie centrale* Paris: Pétra.
- Fowkes, B. (2002). *Ethnicity and ethnic conflict in the post-communist world*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave.
- Francis, C. (2011). *Conflict resolution and status : the case of Georgia and Abkhazia (1989-2008)*. Brussels: VUB-Press.
- Fritz, V. (2007). *State-building*. Budapest: Central European Univ. Press.
- Fuchslocher, E. (2010). *Vaterland, Sprache, Glaube : Orthodoxie und Nationenbildung am Beispiel Georgiens*. Stuttgart: ibidem-Verlag.

- Galbreath, D. J. (2005). *Nation-building and minority politics in post-socialist states*. Stuttgart: Ibidem.
- Gellner, E. (1964). *Thought and change*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Gellner, E. (1996). *Nations et nationalisme*. Paris: Payot.
- George, J. A. (2008). Minority Political Inclusion in Mikheil Saakashvili's Georgia. *Europe-Asia Studies*, 60(7), 1151-1175.
- George, J. A. (2009a). Expecting Ethnic Conflict: The Soviet Legacy and Ethnic Politics in the Caucasus and Central Asia. In A. E. Wooden & C. H. Stefes (Eds.), *The Politics of Transition in Central Asia and the Caucasus: Enduring Legacies and Emerging Challenges* (pp. 75-102). New York: Routledge.
- George, J. A. (2009b). *The politics of ethnic separatism in Russia and Georgia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gerber, J. r. (1997). *Georgien, nationale Opposition und kommunistische Herrschaft seit 1956* (1. Aufl. ed.). Baden-Baden: Nomos.
- Geukjian, O. (2011). *Ethnicity, nationalism and conflict in the South Caucasus*. Burlington, VT: Ashgate.
- Gigineishvili, L., & Gundare, I. (2007). History Teaching in Georgia: representation of Minorities in Georgian history textbooks. *CIMERA, research report*.
- Gordadzé, T. (2001). « La Géorgie et ses « hôtes ingrats ». *Critique internationale*, 10(1), 161-176
- Gorenburg, D. P. (2003). *Minority ethnic mobilization in the Russian Federation*. Cambridge etc.: Cambridge Univ. Pr.
- Government. (2009). *National Concept for Tolerance and Civic Integration*.
- Gurr, T. R., & Harff, B. (1995). *Minorities at risk*. Washington D.C: United States Institute of Peace Press.
- Harzl, B., & Protsyk, O. (2013). *Managing ethnic diversity in Russia*. London: Routledge.
- Hastings, A. (2004). *The construction of nationhood* ([Fifth printing] ed. Vol. 1996). Cambridge etc: Cambridge University Press.
- Haupt, G. (1997). *Les marxistes et la question nationale* (2 ed.). Paris, Montréal: L'Harmattan.
- Heater, D. B. (1998). *The theory of nationhood*. New York: St. Martin's Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), 725-740.
- Henrard, K. (2010). Participation in Social and Economic Life. In M. Weller & K. Nobbs (Eds.), *Political participation of minorities : a commentary on international standards and practice* (pp. 524-587). Oxford: Oxford University Press.
- Hille, C. (2010). *State building and conflict resolution in the Caucasus* (Vol. 1). Leiden [etc.]: Brill.
- Hin, J. (2003). *Ethnic and Civic Identity: Incompatible Loyalties? The Case of Armenians in Post-Soviet Georgia*. University of Amsterdam.
- Hirsch, F. (2005). *Empire of nations*. Ithaca: Cornell University Press.

- Hobsbawm, E. J. (2006a). *L'invention de la tradition*. Paris: Ed. Amsterdam.
- Hobsbawm, E. J. (2006b). *Nations et nationalisme depuis 1780* (Vol. 99). Paris: Gallimard.
- Horowitz, D. L. (1993). Democracy in Divided Societies. 4(4), 18-38.
- Hroch, M. (1993). From National Movement to the Fully-formed Nation: The Nation-building Process in Europe. *New Left Review*, 198(March-April), 3-20.
- Hroch, M. (2000). *Social preconditions of national revival in Europe*. New York: Columbia Univ. Press.
- Huber, M. (2004). State-building in Georgia: Unfinished and at Risk?
- Hutchinson, J. (1994). *Nationalism*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Isaacs, R. (2016). *Nation building and identity in the post-Soviet space : new tools and approaches*. London ; New York: Routledge.
- Jackson Preece, J. (2005). *Minority rights*. Cambridge, UK, Malden, MA: Polity Press.
- Jaffrelot, C. (2006). Pour une théorie du nationalisme. In A. Dieckhoff & C. Jaffrelot (Eds.), *Repenser le nationalisme. Théories et pratiques* (pp. 29-103). Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Jenkins, B., & Sofos, S. (1996). *Nation and Identity in Contemporary Europe*: Taylor & Francis.
- Jones, G. S. (1996). Georgian-Armenian Relations in 1918 to 1920 and 1991 to 1994: A Comparison. In R. G. Suny (Ed.), *Transcaucasia, nationalism and social change : essays in the history of Armenia, Azerbaijan, and Georgia* (Rev. ed., pp. 441-460). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Jones, S. F. (1988). The Establishment of Soviet Power in Transcaucasia: The Case of Georgia 1921-1928. *Soviet Studies*, 40(4), 616-639.
- Jones, S. F. (2005). *Socialism in Georgian colors : the European road to social democracy, 1883-1917*. Cambridge Mass. etc.: Harvard Univ. Press.
- Jones, S. F. (2012). Reflections on the Rose Revolution. *European Security*, 21(1), 5-15. doi:10.1080/09662839.2012.656596
- Jones, S. F. (2015). *Georgia : a political history since independence* (New paperback ed.). London: I.B. Tauris.
- Karabenchewa-Lévy, K. (2011). *Politiques publiques à l'égard des minorités ethniques et religieuses. Étude comparative entre la Roumanie et la Bulgarie*: Unpublished PhD thesis.
- Kasprzak, M. (2012). To reject or not to reject nationalism: debating Marx and Engels' struggles with nationalism, 1840s–1880s. *Nationalities Papers*, 40(4), 585-606.
- Kertzer, D. I., & Arel, D. (2002). *Census and identity : the politics of race, ethnicity, and language in national census*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2009). *Patrons, clients and policies* (Digital print. ed.). Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Kohn, H. (1955). *Nationalism*. Princeton NJ etc: D. van Nostrand.

- Kolstø, P., & Blakkisrud, H. (2008). Living with Non-recognition: State- and Nation-building in South Caucasian Quasi-states. *Europe-Asia Studies*, 60(3), 483-509. doi:10.1080/09668130801948158
- Kolstø, P. H. (2004). *Nation-building and common values in Russia*. Lanham etc.: Rowman and Littlefield.
- Kuzio, T. (1998a). *Contemporary Ukraine*. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe.
- Kuzio, T. (1998b). *Ukraine* (Vol. 9). London, New York: Routledge.
- Kuzio, T. (2001). "Nationalising states" or nation-building ? *Nations and nationalism*, 7(2), 135-154.
- Kymlicka, W. (2001a). *La citoyenneté multiculturelle*. Paris: La Découverte.
- Kymlicka, W. (2001b). *Politics in the Vernacular*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2004). *Language rights and political theory* ([Repr. 2004] ed.). Oxford etc: Oxford University Press.
- Kymlicka, W. (2005). National Minorities in Postcommunist Europe: The Role of International Norms and European Integration. In Z. D. Barany & R. G. Moser (Eds.), *Ethnic politics after communism* (pp. 191-217). Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Kymlicka, W. (2007). *Multicultural odysseys*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, W., & Opalski, M. (2001). *Can Liberal Pluralism be Exported? : Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. New York: Oxford University Press.
- Lantschner, E., & Kmezić, M. (2012). Political Participation of Minorities in Central Europe: Is it Effective or Just Window-Dressing? In E. Lantschner, S. Constantin, & J. Marko (Eds.), *Practice of minority protection in Central Europe* (1 ed., Vol. 19, pp. 193-257). Baden-Baden: Nomos.
- Laruelle, M., & Peyrouse, S. (2004). *Les Russes du Kazakhstan*. Tachkent, Paris: IFEAC Maisonneuve et Larose.
- Levitsky, S., & Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism*. New York: Cambridge University Press.
- Lubin, N. (1984). *Labour and nationality in Soviet Central Asia : an uneasy compromise*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lustick, I. (1979). Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism versus Control. *World Politics*, 31(03), 325-344.
- Malloy, T. H. (2005). *National minority rights in Europe*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Malyarenko, T. (2013). Between the Soviet Legacy and Opportunism: Minority Policy in Ukraine. In T. A. Karl Cordell, Alexander Osipov (Ed.), *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection* (pp. 139-154). Abingdon and New York: Routledge.
- Mars, G., & Altman, Y. (1983). The Cultural Bases of Soviet Georgia's Second Economy. *Soviet Studies*, 35(4), 546-560.
- Marshania, N. (2010). *Reconstruction of Georgian National Identity after the Rose Revolution*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.

- Martin, T. D. (2001). *The affirmative action empire*. Ithaca N.C. etc.: Cornell University Press.
- Metreveli, E., Nilsson, N., Popjanevski, J., & Yakobashvili, T. (2009). State Approaches to National Integration in Georgia: Two Perspectives *Silk Road Paper*.
- Meyer, G. (2008). *Formal institutions and informal politics in Central and Eastern Europe* (2., rev. and updated ed. ed.). Opladen Farmington Hills Mich.: Budrich.
- Mill, J. S. (2009). *Considerations on representative government*. Waiheke Island: Floating Press.
- Misztal, B. A. (2011). *Informality : social theory and contemporary practice*. London etc.: Routledge.
- Mitchell, L. A. (2009). Compromising democracy: state building in Saakashvili's Georgia. *Central Asian Survey*, 28(2), 171-183. doi:10.1080/02634930903034864
- Nairn, T. (1997). *Faces of nationalism*. London etc: Verso.
- Nilsson, N. (2009). Obstacles to Building a Civic Nation: Georgia's Armenian Minority and Conflicting Threat Perceptions. *Ethnopolitics*, 8(2), 135-153.
- Nimni, E. J. (2005). *National cultural autonomy and its contemporary critics* (Vol. 16). London etc: Routledge.
- Nodia, G. (1995). Georgia's Identity Crisis *Journal of Democracy*, 6(1), 104-116.
- Nodia, G. (1996). Political Turmoil in Georgia and the Ethnic Policies of Zviad Gamsakhurdia. In B. Coppieters (Ed.), *Contested borders in the Caucasus*. Brussels: VuBPress.
- Nodia, G. (1998). Dynamics of State-Building in Georgia. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, 6(1), 6-13.
- Nodia, G. (2002). Putting the State Back Together in Post-Soviet Georgia. In C. Y. Mark R. Beissinger (Ed.), *Beyond State Crisis? Postcolonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective* (pp. 413-444). Washington D.C. etc.: Woodrow Wilson Center Press.
- Nodia, G. (2006). *The political landscape of Georgia : political parties: achievements, challenges and prospects*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Nodia, G. (2009). Components of the Georgian National Idea: an Outline. *Identity Studies in the Caucasus and the Black Sea Region*, 1, 84-101.
- Norman, W. (2006). *Negotiating nationalism*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Opalski, M. (2001). Can Will Kymlicka be Exported to Russia. In W. Kymlicka (Ed.), *Can liberal pluralism be exported ? : Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe* (pp. 298-319). Oxford etc.: Oxford University Press.
- Özkirimli, U. (2010). *Theories of nationalism* (2 ed.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Palermo, F. (2010). At the Heart of Participation and of its Dilemmas: Minorities in the executive structures. In M. Weller & K. Nobbs (Eds.), *Political participation of minorities: A commentary on international standards and practice* (pp. 434-452). Oxford ; New York: Oxford University Press.
- Pentassuglia, G. (2007). *Minorities in international law* (Repr. ed.). Strasbourg: Council of Europe Publ.

- Popov, A., & Kuznetsov, I. (2008). Ethnic Discrimination and the Discourse of "Indigenization": The Regional Regime, "Indigenous Majority" and Ethnic Minorities in Krasnodar Krai in Russia. *Nationalities Papers*, 36(2), 223-252.
- Rabushka, A., & Shepsle, K. A. (1972). *Politics in plural societies*. Columbus Ohio: C.E. Merrill.
- Ram, M. H. (2009). Romania: from laggard to leader? In B. Rechel (Ed.), *Minority rights in Central and Eastern Europe* (pp. 180-194). London ; New York: Routledge.
- Rayfield, D. (2012). *Edge of empires : a history of Georgia*. London: Reaktion Books.
- Regelmann, A.-C. (2013). Damp Squibs? Essentialist Underpinnings of Nationalities Policy and the Limits of Minority Participation in Slovakia In K. Cordell, T. Agarín, & A. Osipov (Eds.), *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection* (pp. 107-123). London and New York: Routledge.
- Reintegration, S. M. f. (2014). *Assessment Document on the Implementation of the National Concept for Tolerance and Civic Integration and Action Plan for 2009-2014*
- Renan, E. (1996). *Qu'est-ce qu'une nation? ; et autres écrits politiques*. Paris: Imprimerie nationale.
- Roeder, P. G. (1991). Soviet Federalism and Ethnic Mobilization. *World Politics*, 43(2), 196-232. doi:10.2307/2010471
- Roger, A. (2001). *Les grandes théories du nationalisme*. Paris: A. Colin : Dalloz.
- Sabanadze, N. (2005). Georgia's Ethnic Democracy: Source of Instability. In S. Smooha & P. Järve (Eds.), *The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe* (pp. 115-138). Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute.
- Sabanadze, N. (2010). *Globalization and nationalism : the cases of Georgia and the Basque country*. Budapest ; New York: Central European University Press.
- Sabanadze, N. (2014). Georgia's ethnic diversity: a challenge to state-building. In S. F. Jones (Ed.), *The making of modern Georgia, 1918-2012 : the first Georgian republic and its successors* (pp. 119-140). London: Routledge.
- Saparov, A. (2010). Aux origines de l'autonomie sud-ossète (1918-1922). In A. Merlin (Ed.), *Ordres et désordres au Caucase* (pp. 228 p.). Bruxelles: Ed. de l'Université de Bruxelles.
- Saparov, A. (2015). *From conflict to autonomy in the Caucasus : the Soviet Union and the making of Abkhazia, South Ossetia and Nagorno Karabakh*. New York: Routledge.
- Serrano, S. (2007). L'Église orthodoxe géorgienne, un référent identitaire ambigu. In B. Balci (Ed.), *Religion et politique dans le Caucase post-soviétique : les traditions réinventées à l'épreuve des influences extérieures* (pp. 251-276). Paris; Istanbul: Maisonneuve & Larose; Institut français d'études anatoliennes.
- Serrano, S. (2009). Existe-t-il un Etat géorgien? *Etudes*, 9(411), 163-174.
- Skorupska , A., & Zasztowt, K. (2014). Georgia's Local Government Reform: How to Escape from the Soviet Past (and How Poland Can Help) *The Polish Institute of International Affairs*, 4(87).
- Slezkine, Y. (1994). The USSR as a Communal Apartment, or How a Socialist State Promoted Ethnic Particularism. *Slavic Review*, 53(2), 414-452. doi:10.2307/2501300

- Smith, A. D. (1981). *The ethnic revival*. Cambridge, London etc: Cambridge Univ. Press.
- Smith, A. D. (1991). *National identity*. London etc: Penguin Books.
- Smith, A. D. (2000). *The nation in history*. Hanover, NH: University Press of New England.
- Smith, A. D. (2004). Dating the Nation. In D. Conversi (Ed.), *Ethnonationalism in the contemporary world: Walker Connor and the study of nationalism* (pp. 53-71). London: Routledge.
- Smith, A. D. (2007). *The ethnic origins of nations*. Oxford: Blackwell.
- Smith, D. J. (2013). Institutional memories and institutional legacies: managing minority-majority relations in post-communist Europe qua cultural autonomy. In T. Agarín, K. Cordell, & A. Osipov (Eds.), *Institutional legacies of communism : change and continuities in minority protection* (pp. 90-106). London: Routledge.
- Smith, G. (1998). *Nation-building in the post-Soviet borderlands*. Cambridge, New York etc: Cambridge Univ. Press.
- Smith, J. (2013). *Red nations : the nationalities experience in and after the USSR*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Smootha, S. (2001). The Model of Ethnic Democracy. *ECMI Working Papers*(13).
- Smootha, S. (2005a). *The fate of ethnic democracy in post-communist Europe*. Budapest etc.: Local Government and Public Service Reform Initiative etc.
- Smootha, S. (2005b). The Model of Ethnic Democracy. In S. Smootha & P. Järve (Eds.), *The fate of ethnic democracy in post-communist Europe* (pp. 5-60). Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Initiative.
- Snyder, J. (2000). *From voting to violence*. New York etc: Norton.
- Sonia, A., & Ruben, R.-R. (2007). Political representation and ethnic conflict in new democracies. *European Journal of Political Research*, 46(2), 237-267.
- Sordia, G. (2009). Institutions of Georgia for Governance on National Minorities: An Overview. *ECMI Working Papers*, 43.
- Spencer, P., & Wollman, H. (2005). *Nations and nationalism*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Stalin, I. (1938). *Le marxisme et la question nationale*. Paris: Bureau d'éditions.
- Stefes, C. H. (2006). *Understanding post-Soviet transitions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stein, J. P. (2000). *The politics of national minority participation in post-communist Europe*. Armonk NY etc.: M.E. Sharpe.
- Steinmo, S. (1992). *Structuring politics*. Cambridge, New York etc: Cambridge University Press.
- Stilz, A. (2009). Civic Nationalism and Language Policy. *Philosophy & Public Affairs*, 37(3), 257-292.
- Stojanović, N., Weinblum, S., & Danero Iglesias, J. (2013). *New nation-states and national minorities*. Colchester: ECPR Press.
- Suny, R. G. (1993). *The revenge of the past*. Stanford: Stanford University Press.

- Suny, R. G. (1994). *The making of the Georgian nation* (2nd ed.). Bloomington: Indiana University Press.
- Suny, R. G. (1995). *The revenge of the past* ([repr] ed.). Stanford: Stanford Univ. Press.
- Suny, R. G. (1996). On the Road to Independance: Cultural Cohesion and Ethnic Revival in a Multinational Society. In R. G. Suny (Ed.), *Transcaucasia, nationalism and social change: Essays in the history of Armenia, Azerbaijan and Georgia* (Rev. ed. ed., pp. 377-400). Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Suny, R. G. (1999). The emergence of political society in Georgia. In R. G. Suny (Ed.), *Transcaucasia, nationalism and social change : essays in the history of Armenia, Azerbaijan and Georgia* (Rev. ed., pp. 109-140). Ann Arbor: Univ. of Michigan Press.
- Tabatadze, S., & Gordadze, N. (2013). *Evaluation of the Effectiveness of the Quota System in Georgia*. Retrieved from Tbilisi:
- Taylor, C. (2009). *Multiculturalisme* (Vol. 372.). Paris: Flammarion.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge [England], New York: Cambridge University Press.
- Trier, T., & Khanzhin, A. (2007). *The Meskhetian Turks at a crossroads : integration, repatriation or resettlement?* Münster; London: Lit ;.
- Trier, T., Tarkhan-Mouravi, G., & Kilimnik, F. (2011). *Meskhetians : homeward bound*. Tbilisi: European Centre for Minority Issues - Caucasus.
- Van den Berghe, P. L. (1967). *Race and racism : a comparative perspective*. New York: J.Wiley.
- Vertovec, S. (2009). *Transnationalism*. London ;, New York: Routledge.
- Waters, C. P. M. (2004). *Counsel in the Caucasus : professionalization and law in Georgia*. Leiden ; Boston: M. Nijhoff.
- Way, L. A. (2009). State power and autocratic stability : Armenia and Georgia compared. *The politics of transition in Central Asia and the Caucasus : enduring legacies and emerging challenges*, 103-123.
- Weber, E. (1977). *Peasants into Frenchmen*. London: Chatto & Windus.
- Welt, C. (1995). *Explaining Ethnic Conflict in the South Caucasus : Mountainous Karabakh, Abkhazia and South Ossetia*. Massachussets Institute of Technology. Unpublished PhD.
- Welt, C. (2014). A fateful moment: ethnic autonomy and revolutionary violence in the Democratic Republic of Georgia (1918-1921). In S. F. Jones (Ed.), *The making of modern Georgia, 1918-2012 : the first Georgian republic and its successors* (pp. 205-231). London: Routledge.
- Wheatley, J. (2004). Obstacles Impeding the Regional Integration of the Javakheti Region of Georgia *ECMI Working Papers*(22).
- Wheatley, J. (2005). *Georgia from national awakening to Rose Revolution*. Aldershot, Hampshire: Ashgate.
- Wheatley, J. (2009a). The Integration of National Minorities in the Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli provinces of Georgia Five Years into the Presidency of Mikheil Saakashvili. *ECMI Working Papers*, 44.

- Wheatley, J. (2009b). Managing ethnic diversity in Georgia: one step forward, two steps back. *Central Asian Survey*, 28(2), 119-134.
- Wilkinson, S. I. (2004). *Votes and violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zedania, G. (2011). Nationalismus und Religion in Georgien. *GW2*, 6, 16-19.
- Zedania, G. (2013). Informality and the Question of Modernization: the Case of Georgia. In N. Hayoz & C. Giordano (Eds.), *Informality in Eastern Europe : structures, political cultures and social practices* (pp. 451-467). Bern: P. Lang.
- Zollinger, D., & Bochsler, D. (2011). Minority representation in a semi-democratic regime: the Georgian case. *Democratization*, 1-31.
- Zürcher, C. (2007). *The post-Soviet wars*. New York, N.Y.: New York Univ. Press.

9. Annexes

Annexe 9.1 : carte ethnique de la Géorgie (2002)

Annexe 9.2 : carte ethnique de la Géorgie (2016)

Annexe 9.3 : carte linguistique de la Géorgie (2016)

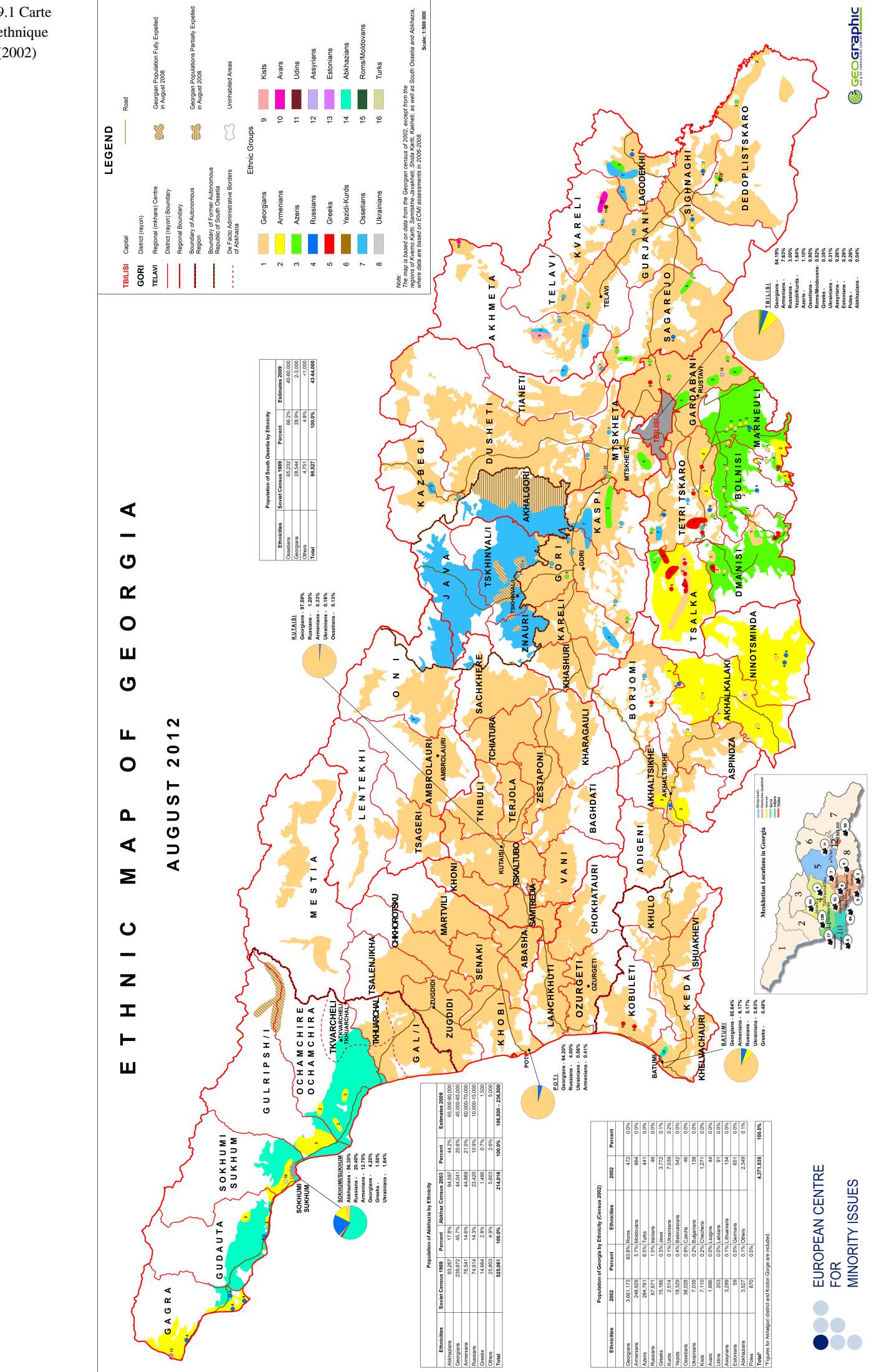
Annexe 9.4 : Concept national sur la tolérance et l'intégration civique
et Plan d'action (2009-14)

Annexe 9.5 : Plan d'action (2015-20)

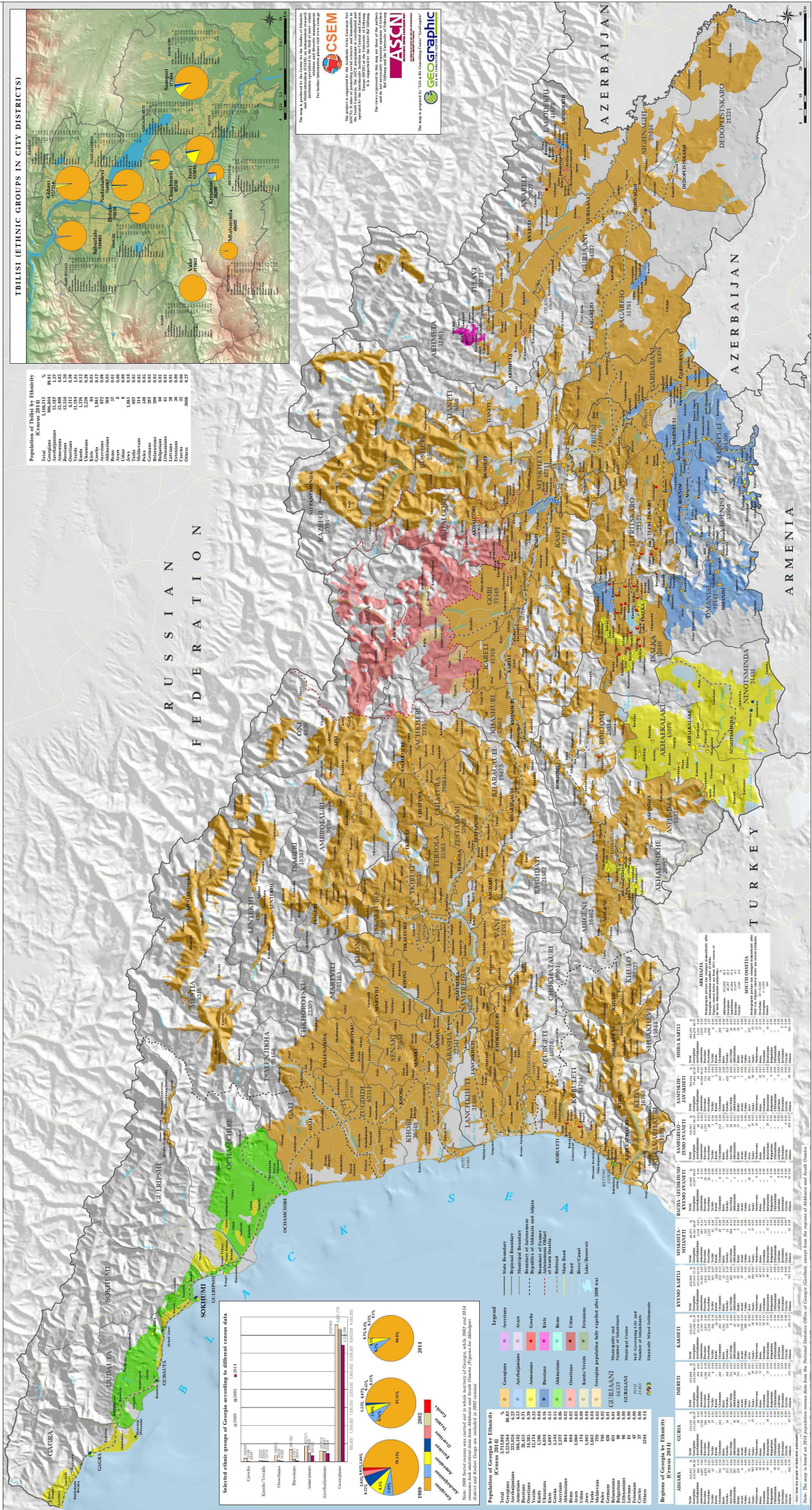
Annexe 9.6 : guide d'entretien

ETHNIC MAP OF GEORGIA

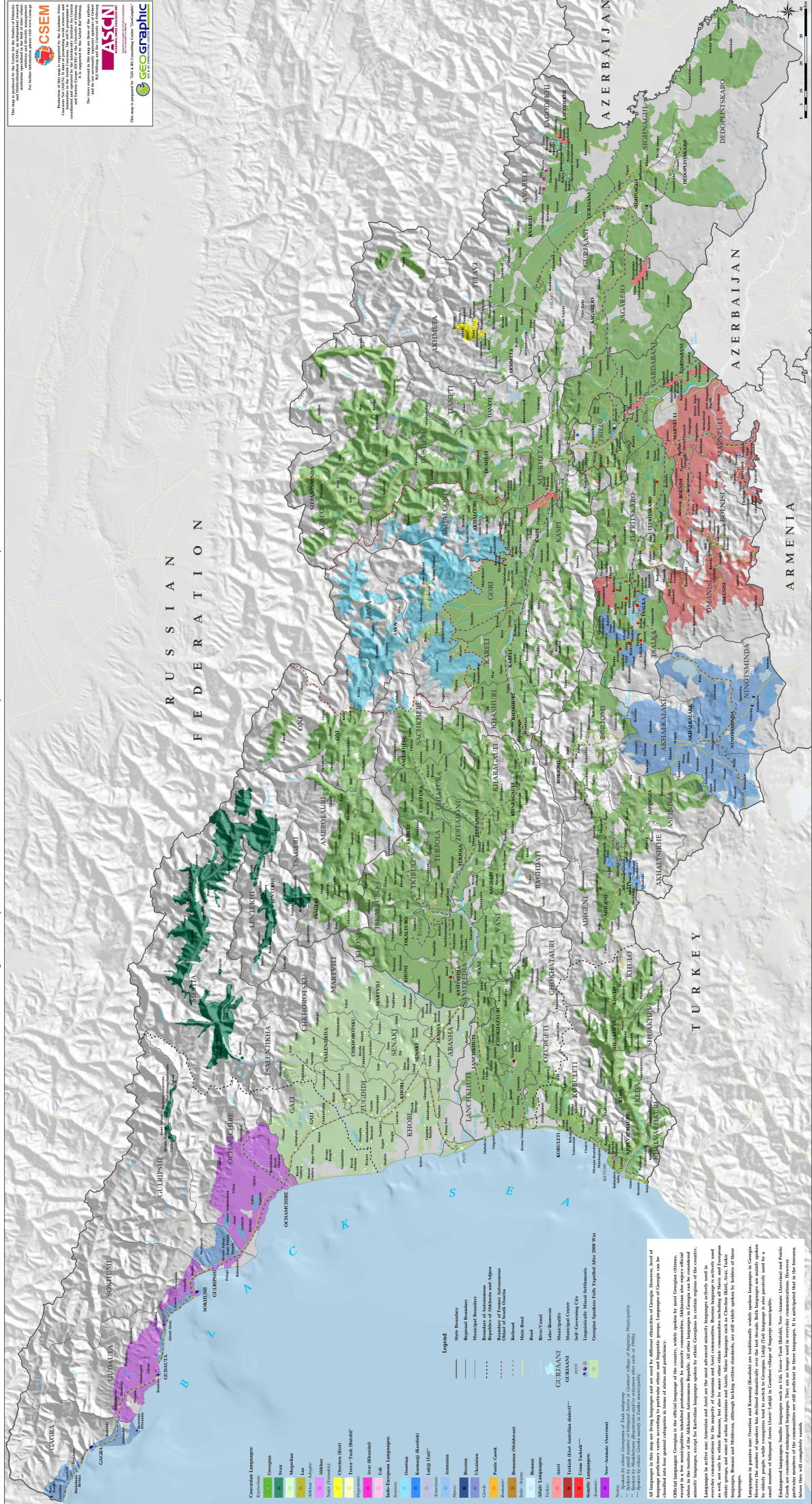
AUGUST 2012



ETHNIC GROUPS OF GEORGIA
Cartographic Collection of the Centre for the Studies of Ethnicity and Multiculturalism, June 2016



LANGUAGES OF GEORGIA
Map Series by the Centre for the Studies of Ethnicity and Multiculturalism, July 2016





Government of Georgia

National Concept for Tolerance and Civic Integration

8 May, 2009

Contents

National Concept.....	2
Introduction.....	2
Legal Basis.....	2
Goals.....	3
Principles	3
Rule of Law	3
Objectives	4
Education and State Language	4
Objectives	4
Media and Access to Information	4
Objectives	4
Political Integration and Civic Participation	5
Objectives	5
Social and Regional Integration.....	5
Objectives	5
Culture and Preservation of Identity	5
Objectives	5
Action Plan	7
Education and State Language.....	7
Media and Access to Information	13
Civic Participation.....	16
Social and Regional Integration.....	18
Culture and Preservation of Identity	21

Introduction

The National Concept for Tolerance and Civic Integration was developed under 2005, August 8 Presidential decree.¹ In order to ensure broad social consensus all interested parties were given opportunity to participate in the drafting process, including different political, social, religious and ethnic groups.

The main goal of the National Concept for Tolerance and Civil Integration is to support the building of democratic and consolidated civil society based on common values, which considers diversity as a source of its strength and provides every citizen with the opportunity to maintain and develop his/her identity.

The National Concept for Tolerance and Civil Integration elaborates national strategy and objectives in six main directions: rule of law; education and state language; media and access to information; political integration and civic participation; social and regional integration; culture and preservation of identity.

Implementation of the National Concept for Tolerance and Civil Integration is not limited to regions traditionally inhabited by substantial numbers of ethnic minorities. However, special support will be provided to regions in need of specific civic integration policies. Activities implied by the National Concept for Tolerance and Civil Integration will fully apply to Abkhazs and Ossetians living throughout Georgia, and after the restoration of territorial integrity, in Abkhazia and Tskhinvali region as well.

The main financial sources for the implementation of the National Concept for Tolerance and Civil Integration are the state budget and international donor organizations.

Legal basis

The National Concept for Tolerance and Civil Integration is founded on the Constitution of Georgia, which guarantees equality before the law, regardless of race, skin color, language, religion, national and ethnic origin,² and the right of every person to freely develop his/her culture without discrimination and use his/her language in private as well as in public.³

The National Concept for Tolerance and Civil Integration is also based on the following international and regional treaties, and recommendations that Georgia is party to, or will join in the future:

- Universal declaration of Human Rights.
- International Covenant on Civil and Political Rights.
- Convention for the Prevention and Punishment of the Crimes of Genocide.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- Convention concerning Discrimination in respect of Employment and Occupation.

¹ "On the development of the National Concept and Action Plan for Tolerance and Civic Integration" (№639).

² Article 14.

³ Article 38.

- European Cultural Convention.
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.
- International Convention on the Suppression and Punishment of the Crimes of Apartheid.
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.
- European Charter of Local Self-government.
- Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities and Authorities.
- European Charter for Regional and Minority Languages.
- Hague Recommendations regarding the Education Rights of National Minorities.
- Oslo Recommendations regarding the Linguistic Rights of National Minorities.
- Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.

Goals

The National Concept for Tolerance and Civil Integration has following goals:

- Create an environment of tolerance and respect among ethnic, cultural, linguistic and religious groups living in Georgia.
- Provide to every citizen of Georgia equal opportunities to avail of civil, political, economic and social rights regardless of ethnic, cultural, linguistic or religious belonging.
- Create necessary conditions for effective participation of minorities in the political, social, economic and cultural life of Georgia.
- Provide equal access of minorities to every level of education, and the right to receive education and communicate in their native language.
- Provide support for the development of minorities' cultures and preservation of essential elements of their identity, including religion, language, traditions and cultural heritage.

Principles

The National Concept for Tolerance and Civil Integration is based on the following principles:

- Equality of every citizen of Georgia, nondiscrimination and strengthening of the tradition of tolerance.
- Maintenance of balance between civic integration and protection of minorities' identities, voluntary participation in the civic integration process and unacceptability of forced assimilation.

- Right of minorities to choose whether or not to be treated as such or use the rights provided accordingly.
- Right of minorities to use the rights and freedoms provided for by the Georgian Constitution and legislation individually as well as collectively.
- Effective participation of minorities in the decision-making process on issues directly or indirectly related to the protection and development of their identity.
- Partial delegation of state functions related to the implementation of the National Concept for Tolerance and Civil Integration to civil society organizations.

Rule of Law

The Rule of Law is one of the strategic directions of the National Concept for Tolerance and Civil Integration, which implies development of effective legal mechanisms against discrimination on ethnic, religious, cultural and linguistic grounds. In particular, it ensures elaboration of relevant legislation and proper procedures for the identification of anti-discrimination needs, and provision of immediate response to them through judicial or other mechanisms.

Objectives

1. Harmonize Georgian legislation with the international obligations.
2. Ensure effective access of minorities to the judicial system.
3. Strengthen and implement effectively legislation and internal public service procedures against discrimination.
4. Raise awareness of public officials on the rights of minorities and anti-discrimination legislation.
5. Investigate effectively crimes committed on racial, religious, ethnic and national grounds.

Education and State Language

One of the most serious challenges for civic integration process in Georgia is the lack of knowledge of the state language among ethnic minorities, which significantly impedes their employment in the public service sector and participation in the political, economic and social life of the country. One of the main goals of the education system reform since 2004 is to improve the level of knowledge of the state language among ethnic minorities. Fluency in the state language is a long-term objective. In the meantime, however, specific measures must be taken that will, notwithstanding the low level of knowledge of the state language, ensure the increased participation of ethnic minorities in the political, economic and social life of the country and strengthen their motivation to study the Georgian language.

Objectives

1. Improvement of the quality of preschool education by the Government
2. Support the study of the Georgian language by the Government.
3. Support the study of minority languages by the the Government.
4. Ensure opportunities for minorities to receive education in their native language.
5. Promote minority languages as a value of the country.
6. Provide opportunities for minorities to receive private education.
7. Ensure access of minorities to the higher and vocational education.
8. Stimulate employment through vocational education.

Media and Access to Information

An important step in respect of access to information by minorities has been taken by the Georgian Public Broadcaster, which since 2005 broadcasts news programs in ethnic minority languages (Abkhazian, Ossetian, Armenian, Azerbaijani, and Russian). Under the recent legislative amendments at least 25% of the public Broadcaster's budget must be used for broadcasting programs in minority languages. Considering the low level of knowledge of the Georgian language it is important to carry out specific activities to ensure that the ethnic minorities are better informed.

Objectives

1. Ensure access to national and community broadcasting in regions traditionally inhabited by substantial numbers of ethnic minorities.
2. Provide access to broadcasting programs in minority languages.
3. Ensure coverage of minority related issues and their participation in the broadcasting programs.
4. Support development of electronic and print media in minority languages.
5. Support tolerance and cultural pluralism in the media.

Political Integration and Civic Participation

In order to raise the level of political integration of minorities public service skills development trainings have been recently carried out; in regions traditionally inhabited by substantial numbers of ethnic minorities they are encouraged to participate in the public service recruitment process; election materials and bulletins are published in minority languages, and competitive environment is created for campaigning by political parties. Active involvement of minorities in the political and social life of the country will depend on an increased level of knowledge of the state language, and encouragement of minorities to work in the public service sector.

Objectives

1. Ensure equal suffrage and equal representation of minorities in the elected state bodies.
2. Improve minority participation in the decision-making process.

Social and Regional Integration

Important steps have been made in recent years to ensure increased participation of minorities in the economic and social life of the country: corruption in government bodies has been eliminated; large-scale infrastructure rehabilitation projects have been implemented in regions traditionally inhabited by substantial numbers of ethnic minorities; after the closure of the Russian military base in Samtskhe-Javakheti region, the Georgian army has started to purchase agricultural products from the local population; process of the land distribution among the local population has started in Kvemo Kartli region.

Objectives

1. Develop infrastructure and support job creation in regions traditionally inhabited by substantial numbers of ethnic minorities.
2. Provide professional retraining of minorities in accordance with structural changes in the economy and market demands.
3. Encourage social and regional mobility of minorities.
4. Provide equal opportunities for employment in the public service sector.
5. Implementation of social protection programs by the government

Culture and Preservation of Identity

In recent years, the state has taken some important steps to encourage participation of minorities in the cultural life of the country and protect their cultural heritage. Nevertheless, any substantial success in this field will mainly depend on close cooperation between the government and the business sector.

Objectives

1. Promote civic consciousness.
2. Support preservation of the cultural identity of minorities and protection of their cultural heritage;
3. Support intercultural dialogue and contacts, raise awareness among the general public about different cultural traditions;
4. Ensure participation of minorities in the cultural life of Georgia;
5. Present the culture and history of minorities as cultural values of the country.

Action Plan

Education and State Language

OBJECTIVE #1	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Improvement of the quality of preschool education by the Government	1) Promote diversified models of services in preschool education by the government		Ministry of Education and Science of Georgia	2009-2010	
	1.1.1	With an aim to improve the quality of preschool education service, promote the establishment of children's day schools in regions populated by national minorities	National Curriculum and Assessment Center	2009-2010	
	1.1.2	With an aim to improve the quality of preschool education, prepare preschool teaching programs	National Curriculum and Assessment Center	2009-2010	
	1.1.3	Increase awareness of parents of minority representatives of the importance of preschool education	Parliamentary Alliance for Early Child Care; National Curriculum and Assessment Center	2009-2010	
	1.1.4	Draw up a state policy in the field of preschool education	Ministry of Education and Science of Georgia	2009	
	1.1.5	With an aim to promote the increase of preparedness to go to school, implement preparatory programs in the regions where preschool education is inaccessible.			
	1.1.6	With an aim to increase the level of preparedness to go to school in regions populated by national minorities, Introduce special preparatory programs that will be focused on the improvement of knowledge of the official language.			
	1.1.7	Introduce elements of inclusive education at the pre-school education level			

OBJECTIVE #2	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Promote education in minority languages by the government	1) Schools financed by the state		Ministry of Education and Science of Georgia	2008-2013	
	2.1.1	Supporting Armenian schools (123 schools)			
	2.1.2	Supporting Azerbaijani schools (94 schools)			
	2.1.3	Supporting Russian schools (23 schools)			
	2.1.4	Supporting Ossetian schools (three schools in Kakheti)			
	2.1.5	Supporting Ukrainian schools (one school in Tbilisi)			
	2.1.6	Mixed schools (414)			
	2.1.7	Grants for national minority language teaching programs	Ministry of Economic Development of Georgia	from 2009	
	2.1.8	Ossetian Sunday schools	Ministry of Education and Science of Georgia	2008	Three Sunday schools (one in Tbilisi public school #11, two in Tskhinvali district villages)
	2) Translating textbooks into Armenian, Azerbaijani, Ossetian, Abkhazian and Russian languages		Ministry of Economic Development of Georgia, National Curriculum and Assessment Center	2007-2009	
	3) Translating the National Curriculum into Russian and providing relevant trainings to teachers and directors		National Curriculum and Assessment Center	2007-2009	
	4) Journal Mastsavlebeli [A Teacher] is being published in Armenian and Azerbaijani languages		Teacher Professional Development Center	from 2008	

	5) Teacher's book (in three parts) is being translated into Armenian and Azerbaijani languages		Teacher Professional Development Center	2009	
Introduction of bilingual teaching	6) Development of a multilingual teaching concept		Ministry of Education and Science of Georgia; OSCE	2008	
	7) Development and implementation of multilingual teaching models		National Curriculum and Assessment Center	from 2008	
	8) Assessment in Georgian language		National Curriculum and Assessment Center	from 2009	
OBJECTIVE #3	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Assisting state language teaching	1) Georgian as a second language teaching program in non-Georgian language schools		Ministry of Education and Science of Georgia; OSCE	2008-2013	
	3.1.1	Publishing of Georgian language textbook and its free dissemination in Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli	Ministry of Education and Science of Georgia	2005-2008	
	3.1.2	Development of Armenian-Georgian, Azerbaijani-Georgian, Ossetian-Georgian and Abkhazian-Georgian phrasebooks	Ministry of Education and Science of Georgia	2009	
	3.1.3	Training in Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli for Georgian language teachers from non-Georgian language schools (special professional vouchers for teachers to study "Georgian as communication language" and "Georgian as a second language")	Ministry of Education and Science of Georgia, Teacher Professional Development Center	2008 from 2009 with vouchers	
	3.1.4	Program for assisting teenagers and adults in learning state language: open language teaching houses in Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli	Ministry of Education and Science of Georgia; OSCE	2008-2009	

	2) Civic Integration of Georgia		Ministry of Education and Science of Georgia	2008-2009	
	3) Creation of a web-site that will empower civic integration		Ministry of Education and Science of Georgia	2009	
	4) Summer schools for Georgian and ethnic minority representative children		Ministry of Education and Science of Georgia	from 2007	
	5) Grants competitions for informal education in regions densely populated with ethnic minorities		Ministry of Education and Science of Georgia	2009	
OBJECTIVE #4	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Promote higher education	1) Ensure access to higher education for national minorities by the government		Ministry of Education and Science of Georgia	2008-2013	
	4.1.1	Prepare general ability test in Russian, Armenian and Azerbaijani languages	Ministry of Education and Science of Georgia	from 2008	Before, the test was translated in Russian
	4.1.2	Preparatory program for unified national exams for national minorities and residents of conflict zones. Preparatory centers will open in regions populated by national minorities and will be accessible for everyone.	National Examination Center	from 2008	The program will start in Autumn in Samtskhe-Javakheti district as well as in Kvemo Kartli and Kakheti
	4.1.3	Social Grants Program. Financing students from Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli as well as from conflict regions	Ministry of Education and Science of Georgia, Teacher Professional Development Center	Yearly	
	4.1.4	Sending national minority representatives abroad to study on Bachelor's and Master's programs	Development and Reform Fund	2008-2013	

OBJECTIVE #5	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Stimulate employment through vocational training	1) Presidential program - Rehabilitation of Vocational Training Centers		Ministry of Education and Science of Georgia	2008-2013	
	5.1.1.	Vocational training center in Akhaltsikhe	National Professional Agency		
	5.1.2	Vocational training center in Kaspi	National Professional Agency		
	5.1.3	Tsinamdzgvirshvili Vocational training center (Mtskheta)	National Professional Agency		
	5.1.4	Vocational training center in Kareli	National Professional Agency		
	5.1.5	College for higher professional education in Akhalkalaki	National Professional Agency		
	5.1.6	Vocational training center in Kazreti	National Professional Agency		
	5.1.7	Vocational training center in Rustavi	National Professional Agency		
	2) Zurab Zhvania School of Public Administration		Ministry of Education and Science of Georgia	from 2005	
	5.2.1	Intensive program for studying Georgian language			
	5.2.2	Program of Public Administration in Georgian			
	3) Translating information and auxiliary brochures in minority languages				
	5.3.1	A brochure on qualifications system will be translated into Armenian and Azerbaijani languages	National Professional Agency	2009-2010 academic year	
	5.3.2	A brochure on the system of recognition of informal education will be translated into Armenian and Azerbaijani languages	National Professional Agency	2009-2010 academic year	

OBJECTIVE #6	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Access to internet for national minority representatives	1) Program “Deer Leap”		Ministry of Education and Science of Georgia	2005-2009	
	6.1.1	Equip schools with computers and furnish them with internet	“Deer Leap”	Will end in 2009	
	6.1.2	Hold competition on the development of website layouts and placing them on internet			
	2) My First Computer		President's National Program “Deer Leap”	2008	Successful school children were awarded with laptops

Action Plan

Media and Access to Information

OBJECTIVE #1	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Provide information in minority languages	1) TV news programs		Georgian Public Broadcaster	2008-2013	
	1.1.1	Moambe in Abkhazian (frequency: once a week)			
	1.1.2	Moambe in Ossetian (frequency: once a week)			
	1.1.3	Moambe in Armenian (frequency: once a week)			
	1.1.4	Moambe in Azerbaijani (frequency: once a week)			
	1.1.5	Moambe in Russian (frequency: once a week)			
	2) Radio news programs		Public Radio FM 102.4	2008-2013	
	1.2.1	News program in Abkhazian (frequency: daily)			
	1.2.2	News program in Ossetian (frequency: daily)			
	1.2.3	News program in Armenian (frequency: daily)			
	1.2.4	News program in Azerbaijani (frequency: daily)			
	1.2.5	News program in Russian (frequency: daily)			
	1.2.6	News program in Kurdish (frequency: daily)			
	3) Periodicals published within the frames of a Support to Literature Program:		Ministry of Culture, Monuments Protection and Sport of Georgia	2008-2013	
	1.3.1	Armenian newspaper "Vrastani"			

	1.3.2	Azerbaijani newspaper “Gurjistan”			
	1.3.3	Russian newspaper “Svobodnaya Gruzya”			
OBJECTIVE #2	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Promote discussion	Talk show “Italiuri Ezo” [the Italian Yard]		GPB, UNA, within the frames of USAID-supported program about the national integration of Georgia	2008-2013	
OBJECTIVE #3	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Cognition and promotion of cultural and historic values of national minorities	1) Series of documentaries - Multiethnic Georgia		GPB, UNA, USAID-supported program about the national integration of Georgia	2008-2013	
	3.1.1	A documentary - The Armenians			
	3.1.2	A documentary - The Azerbaijanis			
	3.1.3	A documentary - The Jews			
	3.1.4	A documentary - The Greeks			
	3.1.5	A documentary - The Kurds			
	3.1.6	A documentary - The Kists			
	3.1.7	A documentary - The Udins			
	3.1.8	A documentary - The Ukrainians			
	3.1.9	A documentary - The Ossetians			
	2) Private Show Chveni Sakartvelo [Our Georgia]		Public radio FM 102.4	2008-2013	
OBJECTIVE #4	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark

Ensure access to information for national minorities	Rehabilitation of GPB's coverage system	GPB	2008-2013	
-------------------------------------------------------------	-----------------------------------------	-----	-----------	--

Action Plan

Civic participation

OBJECTIVE #1	Name of the program/Activity	Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Improve the level of participation of national minorities in the decision-making process	1) Conclude memorandums of mutual cooperation between the council of ethnic minorities under the Ombudsman of Georgia and the following ministries: a) State Ministry for Reintegration Issues b) Ministry of Education and Science of Georgia c) Ministry of Culture, Monument Protection and Sport of Georgia d) Ministry of Justice of Georgia e) Ministry of Internal Affairs f) Ministry of Economic Development of Georgia g) Ministry of Refugees and Accommodation	Executive Government	2008-2009	

	<p>2) Conclude memorandums of mutual cooperation between the council of ethnic minorities under the Ombudsman of Georgia and Governors offices in the following regions:</p> <p>a) Kvemo Kartli region</p> <p>b) Samtskhe-Javakheti region</p>	Executive Government	2008-2009	
OBJECTIVE #2	Name of the program/Activity	Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Ensure equal electoral rights for national minorities and their equal representation in electoral governmental bodies	Amendments to legislation	Executive Government	2008-2010	

Action Plan

Social and Regional Integration

OBJECTIVE #1	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Infrastructure rehabilitation in the regions densely populated by national minorities	1) Samtskhe-Javakheti road rehabilitation project		Millennium Challenge Georgia	2006-2010	
	1.1.1	Rehabilitation of road and transportation network in Samtskhe-Javakheti and Kvemo Kartli regions			
	2) Energy infrastructure rehabilitation project		Millennium Challenge Georgia	2006-2010	
	1.2.1	Rehabilitation of the damaged sections of North-South main pipeline			
	3) Regional infrastructure development project		Millennium Challenge Georgia	2006-2010	
	1.3.1	Improvement of municipal services			
OBJECTIVE #2	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Promote employment in densely populated regions	1) Presidential program for rehabilitation of vocational education centers		Ministry of Education and Science of Georgia	2006-2009	
	2.1.1	Rehabilitation of several vocational education centers in the regions densely populated by national minorities			
	2) Zurab Zhvania School of Public Administration and retraining of public servants		Ministry of Education and Science of Georgia	2008-2013	
	2.2.1	Attract representatives of national minorities in public sector			
	3) Governmental program of Cheap Loan projects to be implemented in regions densely populated by national minorities:		Ministry of Economic Development of Georgia	2008-2013	

	2.3.1	Technology upgrade for plants producing rose essential oil and processing timber (Kakheti, Lagodekhi, Telavi)			
	2.3.2	Developing construction materials production and honey production (Kvemo Kartli region, in particular, Gardabani)			
	2.3.3	Establishment of milk collection centers, development of livestock-farming and foodstuff production (Samtskhe-Javakheti, specifically in Ninotsminda, Akhaltsikhe, Aspindza)			
	2.3.4	Upgrading grain crops processing plant (Shida Kartli, specifically, Kaspi)			
	2.3.5	Equipping plants for the production of wood-pulp and shavings and twisted furniture (Mtskheta-Mtianeti, specifically, Mtskheta)			
	4) Making small production a profitable agribusiness. Agribusiness development project:		Millennium Challenge Georgia	2006-2011	
	2.4.1	Primary production			
	2.4.2	Establishing service centers for farmers			
	2.4.3	Small scale processing			
	2.4.4	Creation of a production chain			
	5) Georgia's regional development fund's projects: Investing in small and medium-size plants		Millennium Challenge Georgia	2006-2011	
	OBJECTIVE #3		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Implementation of social protection programs by the government	1) Program for the provision of services to socially vulnerable citizens:		Munisipal Service of Social Service and Culture of Tbilisi City Hall	2008-2013	
	3.1.1	Provision of free tutorials in desired spheres to socially vulnerable children studying in Youth Palace, art college and sport schools		2008-2013	
	3.1.2	State pension	Ministry of Labor, Health and Social Protection of Georgia	2008-2013	

	3.1.3	Social aids	Ministry of Labor, Health and Social Protection of Georgia	2008-2013	
	3.1.4	Health insurance vouchers	Ministry of Labor, Health and Social Protection of Georgia	2008-2013	
	3.1.5	Monetization of social benefits	Ministry of Labor, Health and Social Protection of Georgia	2008-2013	
	3.1.6	Program for the promotion of social integration and adaptation of people with disabilities	Ministry of Labor, Health and Social Protection of Georgia	2008-2013	

Action Plan

Culture and Preservation of Identity

OBJECTIVE #1	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Preserve cultural identity	1) Assistance program to the culture of Georgia's national minorities		Ministry of Culture, Monuments Protection and Sport of Georgia	2008-2013	
	1.1.1	Supporting LAPL (legal entity of public law) Davit Baazovi Georgia's Jews historic and ethnographic museum			
	1.1.2	Supporting the activities of Georgia's cultural relations center - the Caucasian House			
	1.1.3	Supporting the activities of LAPL Mirza Patali-Akhundov's Azerbaijani cultural museum			
	1.1.4	Supporting the activities of the Russian cultural center of Georgia			
	1.1.5	Supporting LAPL Tbilisi Adamiani Theatre			
	1.1.6	Supporting LAPL Tbilisi Azerbaijani Theatre			
	1.1.7	Fine art development program. Series of exhibitions of pictorial and graphical works of Georgian and Azerbaijani artists – “Palette of Friendship”	Ministry of Culture, Monuments Protection and Sport of Georgia	2008-2013	

	1.1.8	Theatrical art development program: financing theatres of local importance, including A. Griboedov State Academic Russian Drama Theatre	Tbilisi City Hall	2008-2013	
OBJECTIVE #2	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Protection of Cultural Heritage	1) Protection of Material and nonmaterial cultural heritage of national minorities:				
	2.1.1	Registration and inventory of cultural monuments of national minorities	Ministry of Culture, Monuments Protection and Sport of Georgia	2008-2013	
	2.1.2	Monuments' restoration	Ministry of Culture, Monuments Protection and Sport of Georgia	2008-20013	
	2.1.3	Program for supporting pantheons in Tbilisi and care of cultural monuments: Protection and care of pantheons in Tbilisi, including those of Armenian writers and public figures	Tbilisi City Hall	2008-20013	
OBJECTIVE #3	Name of the program/Activity		Implementing organization/ Partner	Timeframe	Remark
Development of regional cultural centers	1) Provide assistance to regional libraries, clubs and art schools				
	3.1.1	Supporting Baghlojiani musical school in Kvareli	Kvareli council	2008-2013	
	3.1.2	Supporting a musical and art school, 14 clubs (ten of them is Armenian) and 4 libraries (two of them is Armenian) in Akhalkalaki	Akhalkalaki council		

	3.1.3	Supporting a musical school, 21 libraries (18 of them is Armenian) and 20 clubs (18 of them is Armenian) in Ninotsminda	Ninotsminda council	2008-2013	
	3.1.4	Supporting a musical school, 18 libraries (11 of them is Azerbaijani, 4 of them is Armenian) and 4 rural clubs in Marneuli	Marneuli council	2008-2013	
	3.1.5	Supporting a musical school, a library (for the Armenian population) and a cultural house in Tsalka	Tsalka council	2008-2013	
	3.1.6	Supporting Eredvi musical school and 18 libraries (five of them Ossetian) in Gori	Gori council	2008-2013	
	3.1.7	Supporting 19 libraries (one of them is Azerbaijani) and one club in Gardabani	Gardabani council	2008-2013	
	3.1.8	Supporting 9 libraries in Bolnisi (two of them is Azerbaijani)	Bolnisi council	2008-2013	
	3.1.9	Supporting 4 libraries in Dmanisi (one of them is Azerbaijani)	Dmanisi council	2008-2013	

Action Plan 2015–2020

Strategic Goal 1. Equal and Full Participation in Civic and Political Life					
Interim goal	Objective	Activities	Indicators	Responsible Agency	Implementation period
1.1 Support to small and vulnerable ethnic minority target groups	1.1.1 Developing and implementing policy for small and vulnerable ethnic minorities	1.1.1.1 Creating a working group in the state interagency commission on vulnerable ethnic minorities	1.1.1.1 Reports of the working group meetings and activities, problems identified	Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality State Interagency Commission	2015–2017
		1.1.1.2. Taking relevant measures for issuing certificates to persons without birth certificates, which will provide documentation for said persons	1.1.1.2 Decrease in the number of persons without documentation; The number of documentation issued	Ministry of Justice of Georgia	2015-2020
		1.1.1.3 Reflecting educational needs of vulnerable ethnic groups in educational programs	1.1.1.3 A report on implemented programs which will reflect the number of participating students	Ministry of Education and Science of Georgia	2015-2020
		1.1.1.4 Supporting the literature-publishing work respective the cultural diversity protection	1.1.1.4 The number of the prepared and published works that demonstrate the country's cultural diversity	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia	2015-2017

		1.1.1.5 Creating and establishing standards for teaching languages of small ethnic minority groups	1.1.1.5 Small ethnic minority languages being taught in certain schools under a special program	Ministry of Education and Science of Georgia	2015-2018
1.2 Gender Mainstreaming	1.2.1 Supporting the elimination of gender discrimination	1.2.1.1 Conducting informational campaigns on gender equality issues in the regions densely populated by ethnic minorities	1.2.1.1 Awareness of ethnic minority members on gender equality issues	Ministry of Sport and Youth Affairs of Georgia Local self-government bodies; LEPL- David Agmashenebeli National Defense Academy	2015-2017
		1.2.1.2 Supporting gender equality during the implementation of the regional development policy	1.2.1.2 The number of women in local governmental and non-governmental structures	Administrations of State Attorney-Governor	2015-2020
		1.2.1.3 Establishing short-term programs aimed at identifying and supporting women leaders	1.2.1.3 The number of women leaders identified and their active participation in the social life	Ministry of Sport and Youth Affairs of Georgia Administrations of State Attorney-Governor Local self-government bodies	2015-2017

1.3 Increasing access to state administrative and judicial bodies and mechanisms for members of ethnic minorities	1.3.1 Supporting the translation of documents drawn up in non-state languages for non-Georgian speaking citizens living in regions densely populated by ethnic minorities - as required	1.3.1.1 Elaboration of a draft legal act in order to translate for non-state language speaking citizens the documents drawn up in non-state languages that are to be submitted to administrative bodies	1.3.1.1. Elimination of difficulties associated with the documents to be submitted	Administrations of State Attorney-Governor Local self-government bodies	2015-2020
	1.3.2 Improving the involvement of ethnic minorities in the Administration of authorized state representatives-Governors	1.3.2.1 Formation of an advisory council at the administration of authorized state representatives-Governors, with the participation of ethnic minority representatives	1.3.2.1 Analysis of the advisory council composition, number and frequency of meetings; discussed topics; decisions made	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Administrations of State Attorney-Governor	2015
		1.3.2.2 Promoting the involvement of ethnic minority representatives in various departments of the administration of authorized state representatives-Governors	1.3.2.2 Analysis of the number of ethnic minority members in various departments of the administration of authorized state representatives-Governors	Administrations of State Attorney-Governor	2015-2020

		1.3.2.3 Implementing an internship program for ethnic minority members in the administration of authorized state representatives-Governors	1.3.2.3 Analysis of the number of interns of non-Georgian ethnic origins in the administration of authorized state representatives-Governors	Government of Georgia Administrations of State Attorney-Governor	2015
	1.3.3 Improving access to community services for ethnic minority members	1.3.3.1 Developing informational materials and media products on social services and ongoing government programs (psychosocial rehabilitation, educational programs, latest legislative regulations) in ethnic minority languages and their distribution in the regions; holding informational meetings	1.3.3.1 The data on the number of ethnic minorities using social services and programs; the number of beneficiaries	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Ministry of Justice of Georgia Ministry of Sport and Youth Affairs of Georgia Ministry of Education and Science of Georgia Local self-government bodies; Ministry of Corrections of Georgia The Georgian Public Broadcaster to be asked for	2015-2017

		1.3.3.2 Informing accused/convicted ethnic minority representatives on their rights	1.3.3.2 The accused convicted persons are provided with informational materials	Ministry of Corrections of Georgia	2015-2020
	1.3.4 Increasing the involvement and professional development of ethnic minorities in public administration and public service	1.3.4.1 Developing a learning program for public officers belonging to ethnic minorities	1.3.4.1 The data on representatives of ethnic minorities in the LEPL-Zurab Zhvania School of Public Administration	Ministry of Education and Science of Georgia The LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration and regional centers of the school Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality	2015 -2020
		1.3.4.2 Providing periodic internships in public institutions for young people belonging to ethnic minorities	1.3.4.2 Number of the interns enrolled in various public structures and the data on their employment	LEPL- Civil Service Bureau Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Ministry of Education and Science of Georgia Ministry of Infrastructure and Regional Development of Georgia Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia Ministry of Labor, Health	2015–2017

				<p>and Social Security of Georgia</p> <p>Ministry of Justice of Georgia</p> <p>Ministry of Sport and Youth Affairs of Georgia</p> <p>Local self-government bodies</p>	
	1.3.5 Improving the state language knowledge by public servants belonging to ethnic minorities	1.3.5.1 Training public servants belonging to ethnic minorities within the three levels of the state language teaching program (A1, A2, B1)	1.3.5.1 The level of knowledge of the state language among the retrained public servants belonging to ethnic minorities	<p>Ministry of Education and Science of Georgia</p> <p>LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration</p>	2015-2020
	1.3.6 Recruiting ethnic minority representatives to law enforcement agencies	1.3.6.1 Training ethnic minority representatives in the corresponding high education institutions	1.3.6.1 An increase in the involvement of representatives of ethnic minorities in law enforcement agencies	<p>LEPL- Academy of the Ministry of Internal Affairs of Georgia</p> <p>Ministry of Internal Affairs of Georgia</p>	2015-2020
1.4 Encouraging participation of ethnic minorities in the political decision-making process	1.4.1 Providing the opportunity for ethnic minorities to vote and make informed decisions	1.4.1.1 Translating materials related to the election process into ethnic minority languages			2015-2017

		1.4.1.2 Preparing and distributing audio, video and online materials in ethnic minority languages; providing the corresponding materials to local resource-centers of the Central Election Commission of Georgia	1.4.1.1-1.4.1.3 The results of surveys conducted among ethnic minorities about their awareness on election procedures and election subjects	The Central Election Commission of Georgia to be asked for	
		1.4.1.3 Providing small grants for CSO's and ethnic minority communities for informational campaigns about the importance of elections and strengthening the election culture			
		1.4.1.4 Training the Election Administration members belonging to ethnic minorities in election procedures	1.4.1.4 The number of the ethnic minority representatives whose skills have been improved in the training center	The Central Election Commission of Georgia to be asked for The Training Center of the Central Election Commission of Georgia	2015-2017
	1.4.2 Encouraging the involvement of ethnic minority representatives in electoral party lists and activities of political parties	1.4.2.1 Creating training courses for political parties on cultural and ethnic diversity management issues	1.4.2.1 Studying the programs and election platforms of political parties, appearances of party leaders during the campaign	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Interagency Commission; International organizations	2015-2018
		1.4.2.2 Developing a manual for political parties on the European experience of civic integration and ethnic	1.4.2.2 Developing and publishing the manual; political parties are aware of the European	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality	2015-2017

		minority management	experience on implementing civic integration policies	State Interagency Commission International organizations	
	1.4.3 Improving the legal framework for political participation	1.4.3.1 Elaboration by the interagency working group of an optimal model for strengthening political participation of ethnic minority representatives, keeping in mind international experience.	1.4.3.1 Legislation Analysis (the Law of Georgia on "Political Associations", the Election Code of Georgia, the Local Self-Government Code)	Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality State Interagency Commission Government of Georgia	2015–2017
1.5. Improving access to mass media and information for representatives of ethnic minorities	1.5.1 Providing access to broadcasting programs and electronic/printed media in minority languages	1.5.1.1 Financing media-products in ethnic minority languages and providing their distribution in the regions populated by ethnic minorities	1.5.1.1 Analysis of accessibility of media-products in minority languages in the regions densely populated by ethnic minorities	The Public Broadcaster to be asked for Ministry of Finance of Georgia Local self-government bodies	2015-2017
		1.5.1.2 Providing accused/convicted persons with the appropriate periodicals	1.5.1.2–1.5.1.3 The level of awareness of accused/convicted persons	Ministry of Corrections of Georgia	2015-2020
		1.5.1.3 Providing the appropriate public broadcasting for accused/convicted persons			2016-2020

	1.5.2 Providing coverage of ethnic minorities-related topics and participation in ethnic minority languages in broadcasting programs.	1.5.2.1 Encouraging the production of programs in ethnic minority languages at the Public Broadcaster	1.5.2.1 Programs produced in ethnic minority languages	The Georgian Public Broadcaster to be asked for	2015-2017
		1.5.2.2 Participation of representatives of ethnic minorities at the Public Broadcaster and active broadcasting of their problems	1.5.2.2 Analysis of the programs aired by the Public Broadcaster	The Georgian Public Broadcaster to be asked for	2015-2017
	1.5.3 Supporting the establishment of tolerance and cultural pluralism in the media	1.5.3.1 Popularization of the Public Broadcaster's Code of Conduct	1.5.3.1 The meetings held with the participation of interested parties concerning the Public Broadcaster's Code of Conduct	The Georgian Public Broadcaster to be asked for	2015-2017
1.6. Informing the society on the rights of ethnic minorities	1.6.1 Complying with the European Framework Convention on the "Protection of National Minorities" and raising the public awareness about the European Charter on the "Regional or Minority Languages"	1.6.1.1 Developing a plan of activities for carrying out an informational campaign on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities; implementing the informational campaign in the capital and regions; reflecting information on ethnic minority rights in the implemented educational programs	1.6.1.1 Results of a survey on the essence, meaning and needs of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities based on different regions and government agencies	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Local self-government bodies LEPL- Academy of the Ministry of Internal Affairs of Georgia	2015-2020

	1.6.1.2 Monitoring fulfillment of the commitments made under the European Framework Convention for the Protection of National Minorities and development-presentation of a corresponding report	1.6.1.2 Analysis of the report on the implementation of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Ministry of Foreign Affairs of Georgia	2015-2020
	1.6.1.3 Implementing an informational campaign with the aim of raising awareness on the "European Charter on Regional or Minority Languages"; continuing the work of the intergovernmental committee developing recommendations about the fulfillment of Georgia's commitments concerning the European Charter on "Regional or Minority Languages"	1.6.1.3 Informing of the public on the essence, importance and needs of the European Charter on "Regional or Minority Languages" in accordance with various regions and departments Analysis of the work of the intergovernmental commission developing recommendations for the fulfillment of Georgia's commitments concerning the "European Charter on Regional or Minority Languages"	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Local self-government bodies	2015-2016

1.6.2 Raising awareness of public servants and ethnic minority target groups in the field of ethnic minorities' rights and antidiscrimination legislation	1.6.2.1 Providing trainings and materials for public servants on the rights of ethnic minorities and antidiscrimination legislation	1.6.2.1 The number of trained personnel	LEPL- The Training Center of the Ministry of Justice of Georgia Ministry of Corrections of Georgia LEPL- the Training Center of the Ministry of Corrections; The Public Defender's Office of Georgia to be asked for	2015-2016
	1.6.2.2 Informing the convicts belonging to ethnic minorities on their rights	1.6.2.2 The convicts who possess information on their rights	Ministry of Corrections of Georgia LEPL- the Training Center of the Ministry of Corrections and Legal Assistance	2016-2020

Strategic Goal 2. Creating Equal Social and Economic Conditions and Opportunities					
Intermediate goal	Objective	Activities/action	Indicator	Responsible Agency	Implementation Period
2.1. Supporting social and regional mobility	2.1.1 Supporting the improvement of economic conditions of ethnic minorities	2.1.1.1 Developing infrastructure and supporting employment in the regions densely populated by ethnic minorities; supporting Entrepreneurship and business	2.1.1.1 The number of projects implemented in various regions of Georgia; analysis of the employment of local residents	Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia; Governors' Administrations	2015-2017

		2.1.1.2 Providing access to data analysis results of the labor market informational system	2.1.1.2 Analysis of the development of economic relations of regions densely populated by ethnic minorities	Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia Governors' Administrations	2015-2018
	2.1.2 Supporting the improvement of the social status of ethnic minorities	2.1.2.1 Providing information about social services and government programs (healthcare, regional development, agriculture)	2.1.2.1 The number of residents using government services; the number of persons involved in the government programs	Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality Ministry of Labor, Health and Social Services of Georgia Ministry of Agriculture of Georgia Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia Local self-government bodies	2015-2020
	2.1.3 Providing vocational and adult education	2.1.3.1 Accessibility of vocational training courses	2.1.3.1 Offering appropriate training courses in vocational educational institutions	Vocational educational institutions LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration	2015-2020

Strategic Goal 3. Providing Access to High Quality Education and Improving Knowledge of the State Language					
Intermediate goal	Objective	Activities/action	Indicator	Responsible Agency	Implementation Period
3.1. Increasing access to pre-school education for representatives of ethnic minorities	3.1.1 Developing a pre-school education program, developing learning resource modules, elaborating professional development programs for teachers and administrative staff	3.1.1.1 Developing relevant programs and educational resources for school preparedness	3.1.1.1 The corresponding pre-school educational programs and resources are developed for children of ethnic minority representatives	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2019
		3.1.1.2 Training teachers at pre-school institutions and schools for school preparedness in the regions densely populated by ethnic minorities	3.1.1.2 The school preparedness program is available for teachers in regions densely populated by ethnic minorities. The teacher's professional development program is in place and a minimum of 20% are prepared to implement this program	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers) Higher Education institutions of Georgia Local self-government bodies	2018-2019
		3.1.1.3 Offering to pre-school institutions the appropriate infrastructure needed to implement the developed pre-school educational programs	3.1.1.3 The schools/preschool institutions in densely populated areas, where the school preparedness programs are being implemented, are equipped with the appropriate infrastructure and equipment	Local self-government bodies	2015-2016
3.2 Increasing access to quality general education in	3.2.1 Improving- developing the national	3.2.1.1 Developing a National Lingual Education	3.2.1.1 The Lingual Education Concept has	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2019

both state and native languages	curriculum and educational resources to support the introduction of quality bi-lingual education	Concept for the National Curriculum	been developed and approved		
		3.2.1.2 Creating a guidebook for bilingual education in non-Georgian language schools based on the Lingual Education Concept , and translation of such into Armenian and Azerbaijani languages	3.2.1.2 The education guidebook is available to non-Georgian language schools	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers)	2015-2019
		3.2.1.3 Translating and providing mechanisms of high quality translation of the new textbooks with classification codes for the primary level with the involvement of non-Georgian language schools and community-based organizations	3.2.1.3 Revised textbooks with classification codes compliant with the national curriculum and approved by the Ministry of Education and Science have been translated and made available to non-Georgian language schools	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2020

		3.2.1.4 During the process of developing new textbooks and providing them with classification codes - development of such mechanisms that would provide for elimination of discriminatory and stereotypical elements in the said textbooks	3.2.1.4 The school textbooks reflect the diversity existing in Georgia; they are free from stereotypes and discriminatory elements, and are consistent with the principles of culturally sensitive teaching	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2020
	3.2.2 Supporting the professional development of non-Georgian language school teachers	3.2.2.1 Teaching the state language to teachers in non-Georgian language schools	3.2.2.1 50% of the teachers in non-Georgian language schools are learning A2 level language courses forming part of the professional skill training module	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers) LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration and its regional training centers Public schools Interested non-governmental organizations	2015-2017

		3.2.2.2 Providing training materials and professional development programs in native or comprehensible language	3.2.2.2 Professional development programs and training materials are available to non-Georgian language school teachers in their native languages	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL-National Center for Professional Development of Teachers) Interested non-governmental organizations	2015-2020
		3.2.2.3 Providing the opportunity to conduct mandatory subject-related exams in native languages for teachers in non-Georgian language schools	3.2.2.3 Subject-related exams are offered in native languages to non-Georgian language school teachers	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL-National Center for Professional Development of Teachers) LEPL-National Assessment and Examination Center	2016-2019
	3.2.3 Supporting the ongoing educational reform in non-Georgian language schools	3.2.3.1 Providing professional development to school principals in a language they understand, regarding: a) the management of public organizations; B) the financial management and internal audit for public officials; C) public procurement; D) human resource management and record-keeping for public officials; E) multi-component and multi-level courses of the state language	3.2.3.1 School principals have been trained	Ministry of Education and Science of Georgia	2015-2020

		3.2.3.2 Creating a strategy and action plan for bilingual education in non-Georgian language schools	3.2.3.2 The strategy and action plan has been developed	Ministry of Education and Science of Georgia	2015-2018
		3.2.3.3 Training teachers of various subjects to establish bilingual teaching at the primary level	3.2.3.3 A bilingual teaching and learning system has been introduced in 50% of the densely populated regions	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers)	2016-2020
		3.2.3.4 Conducting informational meetings with target groups about the planned and ongoing innovations in the educational system	3.2.3.4 The target groups have been informed on the innovations in the education system	Ministry of Education and Science of Georgia	2015- 2020
		3.2.3.5 Developing wage policies for the bilingual education	3.2.3.5 Wages of the teachers participating in the bilingual education have been defined and laid out in the rule formulating teachers' wage	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2020

	3.2.4 Improving the state language teaching for representatives of ethnic minorities	3.2.4.1 Creating opportunities for professional development of non-Georgian teachers of the state language	3.2.4.1 The state language is being taught effectively in non-Georgian language schools; the level of knowledge of the pupils in reading, listening and speaking has significantly improved	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers) Public and private providers LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration and regional centers of the school	2015-2020
		3.2.4.2 Sending qualified teachers to non-Georgian language schools in order to teach ethnic minorities the state language	3.2.4.2 Up to 100 consultant-teachers have been sent to non-Georgian language schools	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers)	2015-2020
		3.2.4.3 Providing Georgian language courses to non-Georgian speaking convicts	3.2.4.3 The number of convicts involved in the Georgian language learning process; number of the implemented courses	Ministry of Education and Science of Georgia Ministry of Corrections of Georgia	2015-2020

	3.2.5 Increasing the quality of native language teaching in non-Georgian language schools	3.2.5.1 Integrating the native language curriculum into the national curriculum	3.2.5.1 The ethnic minority subject group curriculum has been integrated and approved into the national curriculum	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2020
		3.2.5.2 Developing and implementing mechanisms for the entry into the profession, professional development, encouragement and career growth for native language teachers teaching in Armenian and Azerbaijani languages	3.2.5.2 The standard and corresponding training-modules for teachers have been developed	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL-National Center for Professional Development of Teachers)	2016-2018
		3.2.5.3 Supporting the initialization of training programs for future teachers of Armenian and Azerbaijani as a native language in Georgian Higher Education institutions, and launching encouragement mechanisms by increasing quotas	3.2.5.3 The number of people wishing to enroll, those who enrolled and graduated from higher education institutions as a result of the quoting has increased by at least 50%	Ministry of Education and Science of Georgia Higher Educational institutions of Georgia	2015-2020
3.3 Increasing access to higher education	3.3.1 Providing and supporting preferential policies	3.3.1.1 Conducting informational meetings with the public on preferential	3.3.1.1 As a result of the preferential policies (the so-called "1 + 4") in the Georgian Language	Ministry of Education and Science of Georgia and its local structural entities	2015-2016

		policies	Training Program, the number of persons wishing to enroll, enrolled students, and graduates has increased by at least 20%	LEPL-National Assessment and Examination Center Higher educational institutions of Georgia Local government agencies	
		3.3.1.2 Creating an instrument to assess the level of knowledge of the Georgian language	3.3.1.2 An instrument to assess the level of knowledge of the Georgian language has been developed	Ministry of Education and Science of Georgia	2016-2020
3.4 Providing vocational and adult education	3.4.1. Increasing the participation of ethnic minority representatives in professional colleges, as well as providing access to the state language learning for the adult population	3.4.1.1 Developing and establishing mechanisms for supporting the increase of access to professional development for representatives of ethnic minorities	3.4.1.1 The access to professional education has increased for representatives of ethnic minorities	Ministry of Education and Science of Georgia Professional colleges Ministry of Sports and Youth Affairs of Georgia	2015-2017
		3.4.1.2 Expanding the network of professional educational institutions	3.4.1.2 The access to professional education has increased for representatives of ethnic minorities	Ministry of Education and Science of Georgia	2015–2020

		3.4.1.3 Offering state language learning courses to the adult population of the regions densely populated by ethnic minorities	3.4.1.3 The level of knowledge of the state language among the adult population has improved	Ministry of Education and Science of Georgia LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration	2015-2019
				LEPL- Ivane Javakhishvili Tbilisi State University The President's Administration to be asked for	2015
		3.4.1.4 Developing the program and creating new thematic courses in the LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration, keeping in mind the needs associated with the professional development of public officials	3.4.1.4 A renewed government administration program is functioning in the LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration	Ministry of Education and Science of Georgia (LEPL- National Center for Professional Development of Teachers) LEPL- Zurab Zhvania School of Public Administration	2015-2016

Strategic Goal 4. Preserving Ethnic Minorities' Culture and Promoting a Tolerant Environment					
Intermediate goal	Objective	Activities/action	Indicator	Responsible Agencies	Implementation Period
4.1 Reflecting the role and importance of ethnic minorities in the development and implementation of cultural policies	4.1.1 Improving the activities aimed at preservation of ethnic minorities' culture; providing coordination with regional and local entities	4.1.1.1 Supporting cultural activities	4.1.1.1 – 4.1.1.2 The scale of implemented activities	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia	2015-2018
		4.1.1.2 Involvement of the non-governmental sector in cultural activities; support of their initiatives			
		4.1.1.3, Defining goals and objectives determining the budget, planning within the framework of supporting ethnic minority culture	4.1.1.3 Analysis of the activities implemented in the direction of ethnic minority culture support	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia Ministry of Sports and Youth Affairs of Georgia Local self-government bodies	2015–2018
		4.1.1.4 Supporting theaters and museums	4.1.1.4 Renewed infrastructure; analysis of the activities of theaters and museums	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia Ministry of Sport and Youth Affairs of Georgia	2015-2018

4.2 Protection and popularization of ethnic minorities' cultural heritage	4.2.1 Protecting material and non-material cultural values of ethnic minorities	4.2.1.1 Rehabilitation-reconstruction of monuments	4.2.1.1 – 4.2.1.2 The condition of cultural monuments has improved	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia LEPL- National Agency for Cultural Heritage preservation of Georgia	2015-2018
		4.2.1.2 Continuation of the accounting and inventory of cultural monuments			
4.3. Encouraging cultural diversity	4.3.1 Developing an intercultural dialogue	4.3.1.1 Developing and implementing a unified policy for the state library	4.3.1.1 Developing, adopting and effectively implementing a document that reflects the policy	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia National Library of the Parliament of Georgia	2015-2018
		4.3.1.2 Supporting the work of libraries as tolerant, intercultural-educational facilities	4.3.1.2 The condition of libraries and the interest of the local residents in their services	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia National Library of the Parliament of Georgia	2015-2018
		4.3.1.3 Supporting intercultural programs and sport activities	4.3.1.3 The level of interest in the implemented activities; the scale of activities	Ministry of Culture and Monument Protection of Georgia Ministry of Sport and Youth Affairs of Georgia	2015-2020

				Ministry of Corrections of Georgia	
--	--	--	--	------------------------------------	--

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

Grille d'entretien avec de jeunes étudiants de citoyenneté géorgienne et d'origine arménienne.

Quelques éléments clefs que je souhaite faire ressortir des entretiens

1. Quels sont les éléments qui déterminent les choix d'étude et de carrière pour les personnes appartenant à des minorités ?
2. Quel est le rapport des personnes appartenant à des minorités à l'idée de citoyenneté ?
3. Que font les autorités centrales pour améliorer la situation des Arméniens (selon le point de vue de ces derniers) ?

Introduction	Rappel : contexte recherche, buts scientifiques, anonymat, confidentialité, buts de l'entretien, thèmes principaux, durée...		
Informations socio-démographiques	<p>« Pour un peu mieux vous connaître... » я хотел бы больше узнать о вас...</p> <p>année de naissance К каком году вы родились?</p> <p>lieu d'origine Откуда вы /где вы провели ваше детство?</p> <p>lieu d'habitation Где вы живёте?</p> <p>profession Чем вы занимаетесь?/ Ваша профессия?</p> <p>Quelles langues parlez-vous ? На каких языках вы говорите ?</p> <p>Utilisez-vous parfois d'autres langues que l'arménien ? Dans quel contexte ? Часто ли вы используете другие языки помимо армянского? В каком контексте/при каких обстоятельствах?</p>		
Consigne de départ	Questions de recherche / dimensions	Questions concrètes	<i>Commentaires de travail</i>
A. Education, emploi et avenir en Géorgie	<ul style="list-style-type: none"> - langue d'enseignement - Importance du géorgien 	<p>Où avez-vous été à l'école ? Где вы были в школе?</p> <p>Quelle était la langue d'enseignement ? На каком языке вы учились?</p> <p>Y avait-il des cours dans d'autres langues ? Обучение было только на армянском языке или некоторые предметы преподавались на других языках?</p> <p>Si oui, est-ce que cela a été bénéfique ? Если да: было ли это полезно для вас?</p> <p>Если нет: считаете ли вы что это было недостатком?</p>	

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		<p>Dans quelle(s) langue(s) estimez-vous que l'enseignement devrait se faire pour les gens d'origine arménienne comme vous ? По вашему мнению, на каком языке или на каких языках должны учиться школьники армянского происхождения, как вы, в Грузии?</p> <p>Selon vous, une partie de l'enseignement devrait-il se faire en géorgien également ? Что вы думаете о том чтобы несколько предметов преподавали на грузинском языке?</p> <p>Selon vous, quel devrait être le poids du géorgien dans l'enseignement ? По вашему, какую роль должен играть грузинский язык в школе?</p> <p>Estimez-vous qu'il est important que le géorgien soit enseigné aux personnes d'origine arménienne? Pourquoi ? Насколько по-вашему важно чтобы школьникам армянского происхождения преподавали грузинский язык?</p> <p>Dans quelle langue sont (étaient) vos manuels scolaires ? et produits par qui ? На каком языке были ваши учебники? Кто их издавал? Где вы их приобретали?</p> <p>Qui vous enseignait la langue géorgienne ? Кто вам преподавал грузинский язык?</p> <p>Estimez-vous qu'il est important que les Arméniens de Géorgie parlent géorgien ? Si oui, pourquoi ? est-ce aussi important pour vous personnellement ? Важно ли для вас, что Армяне Грузии умели говорить по-грузински? Если да: почему?</p> <p>Estimez-vous que l'Etat géorgien en fait assez ou trop peu pour encourager les Arméniens à apprendre le géorgien ? Как вы думаете: предпринимает ли грузинское государство достаточно усилий чтобы</p>	
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		<p>мотивировать армян учить грузинский язык?</p> <p>Pourquoi selon vous peu d'Arméniens parlent géorgien ? По вашему почему так мало армян говорят по-грузински?</p> <p>Pensez-vous qu'aujourd'hui plus d'Arméniens parlent géorgien qu'il y a 10 ans ? est-ce une bonne chose selon vous ? как вы думаете: по сравнению с ситуацией 10 лет назад больше ли армян говорят на грузинском языке? Это позитивно?</p> <p>Que pensez-vous de ceux qui disent que les Arméniens de Géorgie devraient recevoir leur instruction principalement en géorgien, car il s'agit de la langue nationale ? Что вы думаете о тех, кто говорит, что армяне Грузии должны получать образование на грузинском языке на так как это национальный язык?</p> <p>Si la personne est favorable à l'enseignement du géorgien : Qu'est-ce qui devrait être fait selon vous pour améliorer la situation de l'enseignement du géorgien ? (Если человек поддерживает обучение на грузинском языке):по вашему, что надо делать чтобы улучшить положение изучения грузинского языка?</p>	
A2 Université		<p>Quelle est votre occupation aujourd'hui ? чем вы занимаетесь?</p> <p>Dans quelle université comptez-vous étudier ou êtes-vous en train d'étudier? В каком университете вы учитесь (или хотите учиться) ?</p> <p>Quelles sont les raisons pour lesquelles vous décidez-vous (vous êtes-vous décidé) pour cette université ? Почему (по каким причинам вы решили учиться в этом университете?</p> <p>Est-ce que la langue d'enseignement est (a été) un</p>	

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		<p>élément important dans votre décision ? Повлиял ли язык обучения на то что вы решили учиться в этом университете?</p> <p>Comment jugez-vous votre niveau de géorgien ? Как бы вы оцениваете ваш уровень грузинского языка?</p> <p>Pensez-vous avoir le niveau pour étudier en géorgien ? Думаете вы, что вы достаточно хорошо говорите по-грузински, чтобы учиться на этом языке в университете?</p> <p>Estimez-vous que l'Etat géorgien en fait assez pour attirer les Arméniens dans ses universités ? Думаете ли вы что грузинское государство достаточно предпринимает, чтобы привлечь армян в свои университеты ?</p> <p>Connaissez-vous le programme d'études 1 +4 mis en place par l'Etat géorgien ? Знаете ли вы университетскую программу 1 + 4, которую внедрило грузинское государство?</p>	
A3 Emploi		<p>Quel métier souhaitez-vous exercer après vos études ? Кем вы хотите работать после университета?</p> <p>Où avez-vous envie de passer votre vie après vos études? Pour quelles raisons ? Где вы хотите жить после университета? по каким причинам?</p> <p>Quels sont vos projets pour l'avenir ? Каковы ваши планы на будущее?</p> <p>Vous imaginez-vous occuper un poste dans l'administration ? Вы можете представить себе работать чиновником/в администрации?</p> <p>Estimez-vous que l'Etat en fait assez pour engager des gens d'origine arménienne ? Si non, quels sont selon vous les raisons ? Думаете ли вы, что государство достаточно предпринимает чтобы принимать на работу людей армянского происхождения? Если нет,</p>	

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		<p>то по каким причинам?</p> <p>Quels sont selon vous les éléments déterminants pour obtenir un travail en Géorgie ? По-вашему, какие элементы являются ключевыми, чтобы получить работу в Грузии?</p> <p>Estimez-vous que les Arméniens sont traités comme les Géorgiens sur le marché du travail ? Как вы думаете, рассматриваются ли армяне на одном уровне с грузинскими на рынке труда?</p> <p>Dans quelle région et dans quel secteur pensez-vous avoir le plus de chances d'obtenir un travail ? В каком регионе и в каком секторе у вас есть больше шансов получить работу?</p> <p>Avez-vous déjà pensé à émigrer pour travailler ? Вы никогда не думали об эмиграции, чтобы работать?</p> <p>Quels sont les facteurs déterminants qui font que vous restiez en Géorgie ou que vous décidiez d'émigrer?</p> <p>Каковы ключевые факторы для того, что вы остались в Грузии или решили эмигрировать?</p>	
<p>B) Rapport à la citoyenneté</p>	<p>- sentiment d'appartenance Droits et devoirs</p>	<p>Est-ce que vous vous sentez un citoyen géorgien ? Чувствуете вы себя гражданином Грузии?</p> <p>Que signifie pour vous être citoyen géorgien ? Что значит для вас быть гражданином Грузии?</p> <p>Est-ce que vous vous sentez arménien ? Чувствуете вы себя армянином?</p> <p>Que signifie pour vous être Arménien ? Что значит для вас быть армянином?</p> <p>Etes-vous déjà allé en Arménie ? Вы когда-нибудь были в Армении?</p> <p>Avez-vous de la famille en Arménie ? У вас есть родственники в Армении?</p> <p>Avez-vous de la famille ailleurs en Géorgie ? У вас есть родственники в другом городе/ регионе в Грузии?</p>	

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		<p>Etes-vous déjà allé à Tbilissi ? Вы когда-нибудь были в Тбилиси?</p> <p>Que signifie pour vous être citoyen géorgien ? Что значит для вас быть гражданином Грузии?</p> <p>Y a-t-il des éléments qui selon vous sont essentiels pour être un citoyen géorgien ? Есть элементы, которые вы считаете необходимым для того что быть гражданина Грузии?</p> <p>Estimez-vous qu'en tant que citoyen géorgien, vous avez des droits et de des devoirs ? Вы чувствуете, что как гражданин Грузии, у вас есть права и обязанности?</p> <p>Est-ce que vous estimez que vous avez les mêmes droits et devoirs que les Géorgiens ethniques ? Вы чувствуете, что у вас есть те же права и обязанности, как у этнических грузинов?</p> <p>Vous estimez-vous traité par l'Etat de la même façon que les Géorgiens ? Si non, pourquoi ? Вы думаете, что государство обращается к вам таким же образом, как к грузинам? Если нет, то почему?</p> <p>Vous estimez-vous un citoyen comme les autres ? Чувствуете вы себя гражданином, как и любой другой?</p> <p>Estimez-vous avoir les mêmes droits que les autres citoyens géorgiens ? Вы чувствуете, что вы имеете такие же права, как и другие граждане Грузии?</p> <p>Comment êtes-vous perçu en Arménie en tant qu'Arménien de SJ ? Как вас воспринимают в Армении, как армян из Грузии?</p> <p>Seriez-vous prêts à opter pour la citoyenneté arménienne si on vous en donnait l'occasion? Вы были бы готовы сделать выбор в пользу армянского гражданства, если вам дали возможность?</p>	
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

C. Situation des Arméniens en Géorgie		<p>Considérez-vous Samtskhe-Javakheti comme une région différente du reste de la Géorgie ? <i>Считаете ли вы, что Самцхе-Джавахети отличается от остальных регионов Грузии?</i></p> <p>Allez-vous parfois à Akhaltsikhe ou Ninotsminda ?</p> <p><i>Бываете ли вы иногда в Ахалцихе или Ниноцминдо?</i></p> <p>Avez-vous des amis géorgiens ? <i>У вас есть грузинские друзья ?</i></p> <p>Estimez-vous que ces dernières années les choses ont changé pour vous les Arméniens de Géorgie ? <i>По вашему, изменилась ли ситуация в последние годы для армян в Грузии?</i></p> <p>Estimez-vous que le gouvernement Saakashvili/ a pris des mesures pour améliorer la situation des Arméniens en Géorgie ? Et celui d' Ivanishvili ? <i>По вашему предприняло ли правительство Саакашвили шаги для улучшения положение армян в Грузии? А правительство Иванишвили?</i></p> <p>Estimez-vous que le gouvernement Saakashvili en fait assez pour les Arméniens en Géorgie ? et celui d'Ivanishvili ? <i>По вашему предпринимало ли правительство Саакашвили достаточно для армян в Грузии? А правительство Иванишвили?</i></p> <p>Estimez-vous que votre langue et votre culture sont suffisamment respectées en Géorgie? <i>Считаете ли вы, что ваш язык и ваша культура достаточно защищены/уважаемы в Грузии?</i></p> <p>Quelle place et quel statut devrait avoir selon vous la langue arménienne en Géorgie ? <i>По-вашему, какое место и какой статус должен иметь армянский язык в Грузии?</i></p>	

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		<p>Avez-vous rencontré déjà des difficultés en Géorgie en raison de son origine arménienne ? Вы уже столкнулись с трудностями связанными с тем, что вы армянин?</p> <p>Comment jugez-vous la situation des Arméniens aujourd'hui en Géorgie ? Как вы находите ситуацию армян в Грузии сегодня? Ситуация улучшилась по сравнению с ситуацией 10 лет назад?</p> <p>Estimez-vous que vos droits, votre culture et vos intérêts sont bien défendus par les ONG et les organisations de défense des Arméniens ? Считаете вы, что ваши права, ваша культура и ваши интересы хорошо защищены НПО (неправительственными организациями)?</p> <p>Quels sont les intérêts les plus importants que doivent défendre les organisations arméniennes ? Какие самые важные интересы должны по вашему защищаться армянскими организациями?</p> <p>En général, comment estimez-vous que les Arméniens sont traités en Géorgie ? В общем, как по вашему армяне рассматриваются/воспринимаются в Грузии?</p> <p>Craignez-vous qqch en particulier pour l'avenir des Arméniens en Géorgie ? По вашему как будет развиваться ситуация армян в Грузии? Вы боитесь чего-то конкретно?</p> <p>Qu'est-ce qui doit changer pour que les Arméniens améliorent leurs conditions en Géorgie ? должно что-то конкретно измениться, для того чтобы ситуация армян в Грузии улучшилась?</p>	
D. Bilan et conclusion de l'entretien			
		- Souhaitez-vous ajouter qqch pour conclure ? (une question non abordée ou revenir sur un point	

Annexe 9.6 : guide d'entretien

Guide d'entretien – thèse Denis Dafflon, 15 juillet 2013

		important) Хотите вы что-то добавить?	
		- Connaissez-vous qqn dans la même situation que vous que je pourrais contacter pour un entretien ? Знаете вы кого-то, кто является в ситуации подобной вашей? Могли бы мы с ним связаться для интервью?	
Remerciements + renseignements d'usage (information des conclusions étude)		-Est-ce que l'on peut revenir vers vous si l'on a besoin de compléments d'informations ? Я могу к вам ещё раз обратиться, если мне понадобится дополнительная информация?	
HORS ENREGISTREMENT			

Ne pas oublier : nom de la personne, comment je l'ai rencontrée, par qui, environnement de l'entretien, dynamique de l'entretien.

Denis Dafflon

Né le 1^{er} juin 1977

Nationalité suisse

+41-79 303 43 44

denis_dafflon@yahoo.fr

Av. Ruchonnet 25, 1003 Lausanne



Formation

Master Recherche en sociétés et politiques comparées, Russie et espace CEI

2004-2005

Institut d'Etudes Politiques de Paris (IEP)

Mémoire de Master : *La langue russe en Ukraine : enjeux et instrumentalisation*

Diplôme d'études approfondies (DEA) en études européennes

2002-2004

Institut européen de l'Université de Genève, orientation : Institutions, droit et sociétés

Mémoire de DEA : *L'avenir de Kaliningrad dans la nouvelle Europe: isolement ou intégration ?*

Licence en traduction (français – russe – anglais – allemand)

1997-2002

Université de Genève

Expérience professionnelle

Université de Lausanne

depuis 2015

Service des relations internationales, responsable du service

Responsabilités principales

- Développement et mise en place de la stratégie internationale de l'UNIL
- Coordination des activités relevant de l'international
- Représentation de l'UNIL à l'étranger
- Gestion d'équipe et finances

Academic Swiss Caucasus Net - Université de Fribourg

2009-2015

Programme Manager

ASCN est un programme de promotion de la recherche en sciences humaines et sociales dans le Sud-Caucase, financé par des fonds privés et mis en œuvre au sein de l'Université de Fribourg. Le programme vise à soutenir de jeunes chercheurs par le biais du financement de projets de recherche, de conférences, de formations et de bourses.

Responsabilités principales

- Coordination de diverses activités et projets de soutien à des jeunes chercheurs en Arménie et en Géorgie
- Mise en place de nouvelles stratégies pour le développement du programme
- Suivi et contrôle administratif et scientifique des projets
- Organisation de diverses conférences scientifiques en Suisse et à l'étranger
- Communication externe sur les activités et les réalisations du programme
- Etablissement et gestion du budget annuel

Réalisations majeures

- Mise sur pied, dès sa création en 2009, d'un programme reconnu par la communauté scientifique de la région cible
- Mise en place d'un programme de bourses et d'un programme de financement de projets de recherche académiques
- Création de deux bureaux régionaux

Chef de projet

SAD est un institut de recherche orienté vers la pratique basé à Bienne (Suisse). L'institut soutient la jeunesse par le biais de projets de développement, basé notamment sur la promotion du sport.

Responsabilités principales

- Planification, recherche de fonds, suivi opérationnel et évaluation de divers projets en Fédération de Russie
- Coordination et responsabilité opérationnelle, logistique, administrative et financière des projets
- Rédaction des rapports d'activités et publications de rapports de recherche

Réalisations majeures

- Réalisation d'un projet de développement à l'égard des migrants à Moscou
- Réalisation d'une étude de grande envergure sur l'état de la jeunesse en Russie

Claims Assistant

L'OIM est une organisation internationale basée à Genève. Entre 2001 et 2007, elle a été chargée de la gestion d'un programme d'indemnisation des personnes déportées durant la Seconde Guerre mondiale (GFLCP).

Responsabilités principales

- Suivi administratif des dossiers des victimes, en particulier russophones, dans le cadre du programme GFLCP
- Règlement de différends nécessitant un grand sens de la diplomatie et de l'écoute
- Rédaction de rapports d'activités

Visiting Researcher, bureau de Tbilissi (Géorgie)

Centre de recherche, de documentation et d'information spécialisé sur les questions de minorités ethniques en Europe, offrant des services de consultation à des instances gouvernementales et à des organisations inter-gouvernementales. Basé à Flensburg (Allemagne) avec plusieurs bureaux régionaux en Europe.

Responsabilités principales

- Conseil au gouvernement géorgien sur des questions législatives
- Mise en œuvre de projets pratiques et préparation de conférences
- Rédaction de rapports

Collaborateur

Société, basée en Suisse, spécialisée dans l'organisation de cours de langues en Russie et en Ukraine.

Responsabilités principales

- Organisation des séjours linguistiques des clients
- Interface avec la clientèle (de la commande des visas à l'organisation du logement)
- Coordination de l'organisation avec les partenaires russes et ukrainiens

Compétences linguistiques

Français	langue maternelle
Anglais	très bonnes connaissances
Russe	très bonnes connaissances
Allemand	très bonnes connaissances
Suisse allemand	très bonnes connaissances

Publications

- *Political Transformation and Social Change in the South Caucasus*, Journal of Southeast European and Black Sea Studies, special issue , Volume 14, Issue 2, 2014, 195-338, éditeur invité (avec Nicolas Hayoz)
- Dafflon Denis, "National Minorities in Georgia in the Context of Nation-Building and State-Building", 153-166, dans *Does East Go West?: Anthropological Pathways through Postsocialism*, Wien : Lit Verlag, 2014
- Dafflon Denis, *Youth in Russia: The Portrait of a Generation in Transition*, rapport de recherche, Swiss Academy for Development (Bienne), 2009, 52 pages
- Dafflon Denis, « Les Russes d'Ukraine : un enjeu lié à la définition de l'identité nationale », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, (2008), 39: 95-120
- Dafflon Denis, Молодёжь России. Портрет поколения на переломе» (La jeunesse en Russie, Portrait d'une génération en transition), *Levada Center Vestnik*, n° 5, 2008, pp. 19-35
- Dafflon Denis, "Two European Models of Multilingual Tertiary Education and their Relevance for Georgia in Managing Ethnic Diversity in the Javakheti Region", ECMI Working Papers, n° 25, février 2006, http://www.ecmi.de/download/working_paper_25.pdf
- Dafflon Denis, *L'avenir de Kaliningrad dans la nouvelle Europe: isolement ou intégration ?*, Genève, Institut européen de l'Université de Genève, Europa, 2004