

La régulation au Caucase : diversité des processus de gouvernance et variété des agents

Le 28 avril 2011, s'est tenu à l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux une conférence organisée par le Centre Emile-Durkheim et intitulée « Créer de l'ordre ? Etudes des processus de régulation dans le Caucase ». Cette journée d'études avait pour objectif d'aborder le Caucase sous un angle inhabituel, celui de l'ordre et de la régulation. En effet, le Caucase traditionnellement est associé à la notion de désordre. Cette association est le produit de quatre facteurs.

Premièrement, la géographie divise le Caucase en deux parties. Le nord et le sud sont partagés par la chaîne de montagnes du Grand Caucase, très difficile à franchir si ce n'est en empruntant le tunnel de Roki ou les rivages de la mer Caspienne et de la mer Noire¹. Deuxièmement, cette délimitation naturelle s'accompagne de trajectoires politiques différentes. Alors que les Etats sud-caucasiens – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – sont devenus indépendants, les républiques nord-caucasiennes – Adyguée, Daghestan, Ingouchie, Kabardino-Balkarie, Karatchaïévo-Tcherkessie, Kraï de Stavropol, Oblast de Rostov, Ossétie du Nord, Tchétchénie – sont restées dans le giron de la Russie après l'éclatement de l'Union soviétique. Le troisième facteur tient à la variété des groupes ethniques – plus de 80 selon Szayna (2003) – constituerait un foyer structurel de tensions au sein de ces territoires. Enfin, les territoires au Caucase semblent faire face à des destins différents, voire opposés. Au nord, les mouvements sécessionnistes tendent à se développer et semblent récupérer et instrumentaliser par des mouvements extrémistes, notamment au Daghestan, en Ingouchie et en Tchétchénie (Baev, 2011). Au sud, les régimes politiques alternent entre avancée vers la démocratie et maintien de tendances autoritaires.

1 Nous avons opté dans cette introduction pour une définition restrictive du Caucase, entendu comme espace régional regroupant les unités administratives russes du Caucase du Nord et les trois Etats indépendants sud-caucasiens. Ismailov et Papava (2006) y ajoutent les *ils* du nord-est de la Turquie (Agri, Ardahan, Artvin, Igdyr, Kars et Van) et les *ostanha* de l'Azerbaïdjan iranien. Tous ces territoires sont présents dans la carte ci-dessous.

Ces disparités empêcheraient-elles le chercheur d'appréhender le Caucase sous un angle unique, si ce n'est celui de la diversité des territoires qui composent cet espace ? La journée d'étude d'avril 2011 avait pour ambition de rejeter cette fatalité. Et ce sixième numéro de *Dynamiques Internationales*, qui reprend en partie les communications de la conférence susnommée, entend poursuivre cette ambition. Celle-ci se nourrit d'un constat : il existe des lignes de convergence au Caucase malgré les disparités qui caractérisent ce territoire. Par exemple, les mouvements sécessionnistes au Caucase du Nord connaissent une trajectoire commune, des luttes nationalistes dans les années 1990 aux mouvements djihadistes aujourd'hui (Merlin et Serrano, 2010). Depuis le milieu des années 2000 et l'inauguration de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, l'Azerbaïdjan et la Géorgie coopèrent de plus en plus dans le domaine des hydrocarbures, et notamment du transport du gaz naturel. La plupart des habitants du Caucase a connu ou vit encore aujourd'hui des situations conflictuelles. L'Abkhazie, le Daghestan, le Haut-Karabagh, l'Ingouchie, l'Ossétie du Sud, la Tchétchénie sont autant de territoires traversés par des guerres depuis la disparition de l'Urss. Le Caucase reçoit enfin l'attention d'acteurs extérieurs géographiquement à ces territoires. Les Etats-Unis, la Turquie et l'Union européenne sont ainsi actifs au Caucase du Sud, notamment dans le cadre de la résolution des conflits et de l'évacuation vers la Méditerranée des hydrocarbures de la Caspienne. La société civile européenne s'est également longtemps mobilisée en faveur du mouvement indépendantiste en Tchétchénie et contre la politique de répression dans le sang menée par Moscou.

Il est donc possible de tracer des lignes communes entre les territoires et les destinées qui composent le Caucase. Ces dernières doivent nous aider à aborder le Caucase dans son ensemble et non pas comme une multitude de territoires, caractérisés par des thématiques structurellement différentes. Comme Aude Merlin et Silvia Serrano (2010) l'ont montré, le Caucase est caractérisé par des dynamiques communes. La construction de l'Etat a ainsi été souvent marquée par la violence. Que ce soit en Azerbaïdjan ou en Tchétchénie, la guerre a fondamentalement altéré le processus de développement étatique (Goltz, 1998 ; Merlin et Serrano, 2010). La restructuration des économies locales après la disparition du système soviétique a également été caractérisée par une corruption massive et un détournement quasi-systématique des ressources de l'Etat au profit d'élites et d'acteurs privés (Lussac, 2010, 2011). De ces dynamiques communes, émergent des processus de régulation qui sont, à l'image de l'espace au sein duquel ils se développent, complexes et variés.

La régulation est ici entendue comme la somme de processus formels et informels de construction d'un ordre social (Reynaud, 1988, 1991 ; Allain, 2004). Cette définition large a pour intérêt de prendre la variété des agents de la régulation et de souligner la diversité des normes associées à cette régulation. Comme le désordre qui imprènerait le Caucase, l'ordre social y est ainsi également créé par des agents divers (société civile, entreprises, Etats) porteurs de normes variées (transparence, violence, etc.). Cette approche théorique large permet, en outre, de ne pas enfermer les auteurs dans un cadre qui restreindrait le développement de l'analyse et la validité des conclusions. A l'image de *Dynamiques Internationales*, elle entend mettre en avant la diversité conceptuelle de la science politique et des Relations internationales. Les auteurs de ce numéro ne s'y sont pas trompés en nous proposant des articles traitant de la régulation au sens large, analysant des processus développés par des acteurs variés et caractérisés par des normes diverses. Mais tous démontrent néanmoins la construction d'un ordre social au Caucase et même au-delà.

Silvia Serrano et **Aude Merlin** s'interrogent sur les relations structurelles entre la violence et les trajectoires étatiques dans le Caucase postsoviétique. Cette problématique centrale de la science politique du rapport violence/Etat, les auteurs l'abordent par deux points d'entrée. D'abord, par un dépassement théorique, et ce sans les nier, des conceptions qui ont longtemps dominé l'analyse et l'explication des conflits dans la région. Ainsi, par exemple, des particularités endogènes, historiques, culturelles ou ethniques longtemps traitées comme vecteurs essentiels de désordre. Ensuite, par la prise en charge empirique de l'hétérogénéité des situations politiques et sociales, une réalité que ne sauraient gommer les pesanteurs historiques liées à l'ère soviétique. Loin d'être un frein à la saisie de l'objet, cette grande diversité du Caucase en est la condition car elle autorise, et justifie, une approche globale, d'une portée générale, des acteurs et des processus à l'œuvre. Partant de ce double ancrage, théorique et empirique, les auteurs replacent l'analyse du lien entre la violence et les itinéraires étatiques dans une perspective à la fois nationale, régionale et mondiale. L'article explore le rôle des élites et pratiques clientélistes, l'importance de la centralisation/rationalisation de l'appareil répressif, le poids des facteurs financiers dans différents conflits, et ce pour mieux saisir les conséquences sur la construction ou la consolidation des Etats. Au terme de l'étude, les auteurs constatent que la violence, loin de d'avoir été un vecteur d'institutionnalisation et d'autonomisation, a plutôt constitué un frein à la construction de l'Etat, du moins dans son acception légal-rationnel. Davantage, la guerre tendrait à favoriser la personnalisation du pouvoir et à renforcer les pratiques clientélistes, autrement dit les cadres réglementaires existants.

Samuel Lussac de son côté analyse le rôle de la compagnie pétrolière BP dans la régulation de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise. Il démontre que l'entreprise anglo-saxonne a compensé la faiblesse de l'environnement institutionnel azerbaïdjanais par l'établissement de cadres réglementaires *ad hoc*, adaptés à la nature des acteurs et aux spécificités du moment de la régulation. Il tire profit d'un cadre théorique largement influencé par la sociologie de la régulation pour saisir le rôle joué par un acteur non étatique dans l'établissement de processus de régulation hors du contrôle de l'Etat. Il souligne la flexibilité de la régulation selon BP tout en insistant sur la puissance que retire l'entreprise de ces processus. Si celle-ci prend soin d'impliquer systématiquement les acteurs qu'elles côtoient dans la construction de l'ordre social, il n'en demeure pas moins qu'elle s'octroie systématiquement une position centrale, qui lui permet de garder une forte influence sur tous les développements de l'industrie pétrolière azerbaïdjanaise. En fin de compte, la faiblesse des institutions politiques ne signifie pas l'absence de régulation de l'industrie pétrolière mais, au contraire, le remplacement de l'Etat par un acteur privé dans la mise en œuvre de cadres réglementaires.

Dans son article "The Impact of the Transparency Initiative in Azerbaijan", **Tina Flegel** propose l'analyse de l'efficacité d'un régime multilatéral de régulation des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles. L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (EITI), un accord par lequel les pays signataires s'engagent à rendre publics la répartition de ces revenus, agit en Azerbaïdjan, premier pays à l'avoir signé, comme un levier pour la stabilité sécuritaire. A défaut de jouer son rôle d'un outil anti-corruption, l'EITI présente des bénéfices pour le pays par le maintien d'un système centralisé de contrôle politique organisé autour des ressources en pétrole et en gaz. Il ne semble cependant pas évident qu'un gouvernement comme celui de l'Azerbaïdjan rejoigne l'EITI et s'engage dans des réformes de gouvernance et à plus de transparence auprès de sa population tandis que la production énergétique et ses revenus sont sous le contrôle strict de la Présidence. La corruption, présentée comme la commercialisation de la loyauté, est essentielle au fonctionnement de ce système et s'oppose intuitivement aux vertus stabilisatrices de la ratification de l'initiative sur la transparence. Pour expliquer la rationalité de l'application de cet accord par l'Azerbaïdjan, Tina Flegel énonce une hypothèse double. Premièrement, elle pointe les gains en termes d'image sur la scène internationale de se conformer au moins officiellement à un accord jugé bon par le "public international", gains qui renforcent la légitimité interne du pouvoir.

Deuxièmement, l'amélioration de la gouvernance des industries extractives est en réalité parfaitement tolérable par le système existant en tant qu'elle permet précisément de maintenir un contrôle centralisé par la corruption. L'entrée dans l'EITI trouve sa logique dans la préservation – paradoxale – des intérêts des entrepreneurs de la corruption qui doivent se conformer aux normes et dans la satisfaction, au moins en apparence, des exigences de ceux qui produisent ces normes. Comme l'indique Tina Flegel, le renforcement de la stabilité du pays se comprend alors en termes de capacité d'un système fondé sur la corruption à "supporter le changement" normatif qui l'entoure tout en préservant sa nature propre. L'auteur présente ici un instrument de régulation dont les effets satisfaisants pour tous passent par des effets – la préservation du contrôle centralisé par la corruption – en contradiction avec des moyens – la réforme de la gouvernance et la normalisation de la transparence – qui avaient pour but d'assujettir les revenus des activités extractives au contrôle démocratique. La plus surprenante des conclusions de l'article est que ce mode de régulation produit aussi la satisfaction des intérêts de parties qui devraient être intéressées au premier plan par une véritable transparence de l'usage de ces revenus : les organisations de la société civile qui rejoignent le processus EITI trouvent elles aussi leur intérêt à participer à la stabilisation d'un régime de corruption.

Adeline Braux, pour sa part, propose une étude des organisations communautaires des diasporas sud-caucasiennes dans la Fédération de Russie. L'auteure revient sur le paradigme transnationaliste, qui domine aujourd'hui les recherches sur les migrations : d'après Braux, tandis que les marxistes négligeaient l'acteur, les transnationalistes ont, eux, parfois surestimés ce dernier au détriment des contextes historiques, géographiques ou culturels des migrations et des espaces traversés par les migrants. A partir de ses recherches empiriques sur les organisations arméniennes, azerbaïdjanaises et géorgiennes en Russie, l'auteur brosse un tableau général des cadres de création de ces organisations, de leur fonctionnement et de leurs activités. Envisagées comme des acteurs d'un « méso-transnationalisme », ces organisations servent à la fois de soutien à leurs membres et à l'entretien de liens avec le pays d'origine, posant finalement la question de l'inscription des émigrés sud-caucasiens dans leur pays d'arrivée. Si elles sont souvent nées d'un impérieux besoin de solidarité, ces organisations communautaires n'en sont pas moins traversées par des conflits et des représentations divergentes qui recouvrent des problématiques politiques plus actuelles selon les orientations et les stratégies d'acteur de

leurs cadres dirigeants. Leurs activités s'orientent autour de quatre pôles (social et éducatif, culturel et sportif, civique, juridique), mais elles agissent principalement dans les domaines sociaux et culturels. Cependant, en collaborant avec les autorités locales en matière de migration et diversité culturelle, elles peuvent tout autant assurer une meilleure intégration à leurs membres que sauvegarder leurs spécificités culturelles pour favoriser la transmission aux générations suivantes. Surtout, dans les contextes les plus difficiles, comme dans celui des communautés géorgiennes en Russie, ces organisations peuvent permettre le maintien de relations transnationales entre populations au-delà de la conjoncture politique qui opposent deux Etats. Finalement, Adeline Braux conclut en s'interrogeant sur la pérennité de ces organisations communautaires dans la mesure où elles accueillent un public plutôt bien implantés et favorisés, qui laissent aux « masses immigrées » d'autres moyens de co-présence comme les remises, et que les plus jeunes vivent leur intégration différemment, notamment dans la création ou l'entrepreneuriat innovant.

Julien Zarifian quant à lui dresse un portrait géostratégique du Caucase du Sud en revenant sur deux décennies d'intérêts américains pour une région jugée "importante". Source alternative mais jamais négligeable de pétrole pour les Etats Unis, le Caucase du Sud a vu son attrait stratégique augmenter de façon continue et toujours plus grande aux yeux de la diplomatie américaine. En partie construit sur une accumulation d'exagérations concernant autant la quantité que la qualité du pétrole enfoui en Caspienne, cet intérêt a entraîné l'implantation rapide de sociétés pétrolières américaines ou plus largement occidentales dans les pays de la région. L'enjeu ne se limite toutefois pas à ces seules ressources énergétiques. C'est aussi la position géographique clé du Caucase du Sud qui en fait un centre d'intérêt constant pour la première puissance mondiale. Comprise comme un des grands carrefours des flux continentaux, la région est l'une des clés du contrôle du plus grand bloc géostratégique mondial, l'Eurasie. La présence américaine pour le pétrole ne serait alors que l'antichambre d'une politique d'influence bien plus vaste pour peser sur les flux régionaux concernant des pays de première importance dans son jeu stratégique : Russie, Iran, Turquie. Après la fin de la Guerre froide, la concurrence s'est accélérée pour le contrôle des ressources pétrolières, en particulier azerbaïdjanaises. La réouverture du champ des alliances possibles avec les pays du Caucase sud a permis à l'influence américaine d'accéder directement à des positions prisées pour le contrôle des champs pétrolifères. L'importance de ces positions a été

renouvelée sous l'administration Bush par le projet de Grand Moyen Orient allant "du Maroc au Pakistan". Pour l'auteur, il s'agit pour les Etats-Unis d'être capables "d'abattre des cartes" face aux géants régionaux pour préserver à la fois l'accès à ces ressources énergétiques et pour répondre au coup par coup aux ambitions de leurs ennemis affichés, Iran en tête. L'implantation diplomatique par le biais du pétrole joue alors un rôle de recomposition des équilibres stratégiques entre pays caucasiens producteurs de ressources énergétiques et puissances eurasiennes. Cet article fait donc jouer la notion d'"importance" géostratégique comme l'élément de la régulation de rapports d'influence économiques et politiques. Cette importance est remarquable car elle est donnée à une région par une puissance qui lui est totalement extérieure géographiquement.

Enfin, **Oscar Pardo Sierra** porte l'analyse sur l'engagement de l'Union européenne (UE) dans le Caucase du Sud. Il souligne en premier lieu la différence d'approches entre le Conseil européen, qui retranscrit les intérêts des Etats-membres, et la Commission européenne. Seule cette dernière met en œuvre la gouvernance extérieure de l'UE selon l'auteur car elle projette dans le Caucase du Sud des normes et des règles propres à l'Union dans son ensemble. La gouvernance extérieure de l'UE souffre néanmoins des tentatives d'influence du Conseil européen, ce qui explique l'incohérence et/ou la faiblesse de l'engagement de l'UE dans le Caucase du Sud à certaines périodes. L'accent est ensuite mis sur la différence entre les attentes des Etats sud-caucasiens vis-à-vis de l'UE et l'offre réelle que leur transmet Bruxelles. Ce décalage entre offre et demande remet en question la capacité d'action réelle dans le Caucase du Sud. A cet égard, l'auteur considère que l'efficacité de l'engagement européen doit être mesurée à l'aune des différents secteurs dans lesquels l'UE fait montre d'une capacité d'influence réelle. Il estime ainsi que la nécessité de l'Europe à sécuriser ses approvisionnements hydrocarbures caspiens va de pair avec une politique énergétique extérieure cohérente et efficace dans le Caucase du Sud. De cette réflexion sur la gouvernance extérieure de l'UE, Oscar Pardo Sierra tire une conclusion relativement novatrice dans le domaine des études européennes : la compréhension des relations entre l'UE et ses voisins ne passe pas seulement par l'étude de l'UE mais aussi par l'analyse des caractéristiques internes et des intérêts des partenaires de l'Union. Le Caucase du Sud est remis au cœur de la recherche. Cette démarche, négligée jusqu'à présent, s'avère nécessaire pour saisir les relations entre l'UE et ses voisins d'Europe de l'Est en général et les trois Etats indépendants sud-caucasiens en particulier.

Traitant de sujets variés, analysant des processus de régulation divers, ces travaux montrent que le Caucase peut être appréhendé sous un autre angle que celui du désordre. Ils mettent en lumière les vecteurs d'association ou de coopération qui existent parmi les acteurs caucasiens et entre ces acteurs et ceux de l'extérieur. Ils permettent enfin de replacer le Caucase en tant qu'objet et terrain de recherche au cœur des études européennes ou postsoviétiques. Cet espace n'est ainsi plus un faire-valoir que l'on utiliserait pour mettre en lumière la politique étrangère de l'UE ou de la Russie. Il est un objet et un terrain à part entière, où se développent des processus qui lui sont propres et qui ne sont pas nécessairement marqués du sceau de l'anarchie voire de l'anomie.

Cette mise en perspective d'un objet et terrain de recherche poursuit deux objectifs majeurs. D'un point de vue empirique d'abord, *Dynamiques Internationales* espère accroître l'intérêt de la recherche universitaire française pour le Caucase, qui a été jusqu'à présent sous-étudié. Particulièrement dans le cas du Caucase du Sud, celle-ci tend encore à appréhender cet espace depuis l'ancien empire soviétique. Ce numéro entend rompre avec cette pratique en mettant en avant des travaux qui considèrent le Caucase non pas comme des départements et protectorats de la Russie mais comme un ensemble plus ou moins autonome de territoires, qui peuvent exister en dehors des sphères d'influence des grandes puissances, que ce soit la Russie, l'UE ou même la Chine.

Ensuite, sur le plan théorique, *Dynamiques Internationales* souhaite justement tirer profit d'un objet de recherche sous-étudiée pour relancer les réflexions académiques sur la régulation dans le monde universitaire française. Depuis Jean-Daniel Reynaud, ce concept a été relativement délaissé. Et, alors que la recherche anglo-saxonne s'est saisie à bras le corps du concept de gouvernance, employé dans le cadre de l'analyse de la globalisation, l'Université française tend à délaissé ce champ de recherche important.

Même si *Dynamiques Internationales* n'a pas la prétention de promouvoir un courant, elle espère que ce numéro servira de modeste contribution afin de réanimer les études sur des processus de régulation d'une infinie complexité et variété alors que les flux d'échanges et de communications se multiplient, s'intensifient et s'interpénètrent à travers le monde.

Paris, le 5 février 2012

Le bureau de rédaction

Bibliographie

ALLAIN, Sophie, « La négociation comme concept analytique central d'une théorie de la régulation sociale », *Négociations*, vol. II, n° 2, 2004, pp. 23-41.

BAEV, Pavel, « *Les mutations du terrorisme au Caucase du Nord* », Paris : IFRI, juillet 2011.

GOLTZ, Thomas, *Azerbaijan Diary: A Rogue Reporter's Adventures in an Oil-Rich, War-Torn Post-Soviet Republic*, Armonk : M.E. Sharpe, 1998.

LUSSAC, Samuel, *The State as a (Oil) Company? The Political Economy of Azerbaijan*, Oslo, Bruxelles : GARNET, 2010.

LUSSAC, Samuel, *L'Azerbaïdjan, les hydrocarbures et les pipelines. Régionalisation et réseaux sociotechniques*, thèse de doctorat, Bordeaux : Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux, 2011.

MERLIN, Aude et Silvia SERRANO (dir.), *Ordres et désordres au Caucase*, Bruxelles : Editions universitaires de Bruxelles, 2010.

REYNAUD, Jean-Daniel, « Les régulations dans les organisations: Régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, vol. XXIX, n° 1, 1988, pp. 5-18.

REYNAUD, Jean-Daniel, « Pour une sociologie de la régulation sociale », *Sociologie et Sociétés*, vol. XXIII, n° 2, 1991, pp. 13-26.

SZAYNA, Thomas S. « Potential for Ethnic Conflict in the Caspian Region », in Olga OLIKER et Thomas S. SZAYNA, ed., *Faultlines of Conflict in Central Asia and the South Caucasus: Implications for the U.S. Army*, Santa Monica & Arlington : RAND, 2003, pp. 145-183.

Le Caucase (au sens large)

Crédit : Manana Kurtubadze

Source : Caucasus Atlas Project, 2007.

