

Géorgie

Soigner les blessures de la guerre

Eveline Baumann*

* *Chercheuse socio-économiste
à l'IRD, UMR 201
« Développement et Sociétés ».*

Certes, elle n'a duré que cinq jours, cette guerre opposant, en août 2008, deux rivaux de taille aussi inégale que la Géorgie et la Russie, mais elle a tenu en haleine la communauté internationale. Côté Géorgie, elle a ravivé la peur de la Russie voisine dont les blindés se sont arrêtés à quelques dizaines de kilomètres de la capitale Tbilissi, ravivé aussi les blessures infligées par la guerre civile qui a ravagé le pays au début des années quatre-vingt-dix. Maintenant, la Géorgie panse ses plaies. Les 4,5 milliards de dollars que les bailleurs de fonds mettront à sa disposition devront l'aider à réparer les dégâts matériels, à assainir les bases de son économie, à se doter d'infrastructures performantes susceptibles de contribuer à la compétitivité d'une économie particulièrement libérale. Mais la tâche sera lourde et mobilisera les énergies des décideurs pendant des années. Les populations, elles, vont devoir faire face à une dégradation de leur pouvoir d'achat. La pauvreté va prendre de l'ampleur. La défiance envers les autorités risque de s'accroître. Autant d'éléments qui peuvent être politiquement explosifs, dans ce pays de 4,5 millions d'habitants où l'engouement pour l'ouverture démocratique et l'option néo-libérale a cédé la place, côté populations, au désenchantement et à la crainte pour l'avenir.¹

1. L'argumentation qui suit s'appuie sur des données collectées lors d'une mission en Géorgie en octobre 2008. Avec mon collègue Marc-Antoine Pérouse de Montclos (IRD, je tiens à remercier l'Ambassade de France à Tbilissi pour avoir contribué au financement de ce séjour. Mes remerciements vont aussi au Centre for Social Studies (Tbilissi) et tout particulièrement à Marina Muskhelishvili pour son précieux appui intellectuel, ainsi qu'à mes interlocuteurs, qu'ils se trouvent dans des institutions géorgiennes ou internationales, de leur disponibilité. Je reste cependant seule responsable des imperfections de ce texte.



Géorgie

LA GUERRE DE CINQ JOURS

Rappelons les faits. Dans la nuit du 7 au 8 août, Rustavi 2, l'une des chaînes TV exprimant généralement le point de vue des autorités géorgiennes, transmet en direct les combats des forces géorgiennes, déclenchés afin de « rétablir l'ordre constitutionnel à Tskhinvali », capitale de l'Ossétie du Sud, comme allait l'exprimer un militaire de haut rang. Pour les Géorgiens, il s'agit de remettre la main sur ce territoire sécessionniste de 3 900 km² – soit à peine plus grand qu'un tiers de l'Île de France –, habité par environ 50 000 Ossètes et Géorgiens. Comme l'Abkhazie – 8 600 km² –, située à l'ouest du pays, elle a vu partir, dans les années quatre-vingt-dix, une grande partie de ses populations géorgiennes pour faire ensuite l'objet d'une russification massive.

Chacun des deux territoires se caractérise par des intérêts géo-stratégiques et économiques incontestables. L'Abkhazie possède un accès à la mer Noire où elle dispose d'un important port, Sokhoumi, susceptible de devenir une base logistique pour la préparation des Jeux olympiques que la Russie accueillera, en 2014, à Sotchi. Les deux villes, distantes de moins de 200 km, sont reliées par une voie ferrée. L'Abkhazie est en même temps traversée par l'axe routier qui prend son départ à Baku, la capitale de l'Azerbaïdjan, située au bord de la mer Caspienne, axe routier actuellement coupé à la frontière abkhaze. Dotée d'un climat propice à des cultures variées, l'Abkhazie bénéficie aussi de potentialités touristiques considérables.

La situation de l'Ossétie du Sud est tout autre. Région enclavée, elle est seulement traversée par la route militaire qui la relie à la Russie. Si ses richesses naturelles se limitent à sa production agricole, elle offre aux Géorgiens des revenus non négligeables liés à la contrebande dont le centre nerveux est Ergneti, village situé à quelques kilomètres de Tskhinvali. Pour Moscou, l'Ossétie du Sud revêt surtout un intérêt géo-stratégique, car c'est à quelques kilomètres de sa frontière méridionale que passent non seulement les voies de communication vitales pour tout le Sud Caucase, mais aussi le gazoduc BTE (Baku-Tbilissi-Erzurum) et l'oléoduc BTC (Baku-Tbilissi-Ceyhan). Ainsi, la seule présence des Russes à Gori, ville située dans la Géorgie « proprement dite », suffirait pour paralyser l'approvisionnement de toute la sous-région.

Les premiers tirs semblent avoir été ordonnés par les autorités de Tbilissi, mesure prise alors que certains hauts responsables politiques séjournaient à l'étranger. Les événements étaient précédés, côté Géorgie, par une impressionnante propagande militaire et une augmentation considérable du budget de la défense et de la sécurité,



Géorgie

celui-ci représentant 13 % du PNB en 2007, contre 2 % au début de la décennie (GEPLAC, 2008a, p. 27). Objectif annoncé de cette augmentation : la modernisation de l'appareil militaire. D'après les décideurs, elle serait indispensable pour réaliser le projet que les Géorgiens approuvent dans leur grande majorité, l'intégration de l'OTAN (Sumbadze, 2006, p. 38). Mais, selon toute évidence, la Russie était tout aussi prête à prendre les armes. N'avait-elle pas organisé, fin juillet, des exercices militaires non loin de sa frontière avec l'Ossétie du Sud ? Une occasion « idéale » pour concentrer ses troupes sans nécessairement les retirer après les manœuvres... (Littell, 2008, p. 19). Et les accrochages entre Géorgiens et séparatistes ossètes de se multiplier, jusqu'au jour où le « conflit gelé » allait se transformer en confrontation ouverte.

On connaît la suite. L'attitude russe est sans merci. Et alors que Moscou ouvre un deuxième front, en Abkhazie, les troupes géorgiennes ne font pas le poids par rapport aux moyens humains et matériels déployés par la Russie. Incapable de protéger son espace aérien, la Géorgie voit ses installations radars bombardées par l'aviation russe. Cinq jours après le début du conflit, l'armée géorgienne bat en retraite, les réservistes, insuffisamment préparés à la tâche qui les attendait, ont à peine passé 24 heures en dehors de leurs foyers. Avec l'intermédiation de Nicolas Sarkozy, président en exercice de l'Union européenne, un compromis se dessine entre les belligérants. Ils s'engagent à mettre fin aux hostilités, mais n'interprètent pas de la même manière le protocole d'accord en six points signé le 12 août. Ainsi, en ce qui concerne la délimitation des deux territoires, Moscou voit « plus large » que Tbilissi et se réfère à des entités administratives du temps de l'Union soviétique, considérant les gorges du Kodori comme partie intégrante de l'Abkhazie et estimant que l'Ossétie du Sud englobe, à l'est, le district d'Akhalgori. C'est depuis les hauteurs d'Akhalgori que la capitale Tbilissi peut être contrôlée militairement, tout comme peuvent être « surveillés » l'oléoduc BTC et le gazoduc BTE.

Plus de trois mois après le déclenchement des hostilités, les faits sont loin d'être éclaircis, mais les doutes par rapport à la « bonne foi » de Misha, comme les Géorgiens appellent leur président, se font de plus en plus entendre, au sein du pays même comme à l'étranger². Et ce sont aussi ces doutes qui hypothèquent la crédibilité du pays auprès de la communauté internationale.

2. Voir « Former Insider Lashes Out at Authorities », *Civil.Ge*, 29 septembre 2008 [<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19625>]; « Burjanadze's 43 War Questions », *Civil.Ge*, 2 octobre 2008 [<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19650>]; « Did Saakashvili Lie ? The West Begins to Doubt Georgia Leader », *Spiegel Online*, 15 septembre 2008, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,578273,00.htm>]; « Georgia Claims on Russia War Called into Question », *New York Times*, 7 novembre 2008 [http://www.nytimes.com/2008/11/07/world/europe/07georgia.html?_r=1&ref=europe&pagewanted=print]; International Crisis Group (2008).



Géorgie

Considérations politiques, géo-stratégiques et économiques sont ainsi étroitement imbriquées, les rapports de force entre les belligérants, mais aussi entre les grandes puissances se superposent. Si des intérêts locaux sont en jeu, il y va aussi et surtout de l'équilibre entre les grandes puissances et du rôle que Moscou entend jouer sur l'échiquier international, vingt ans après l'effondrement de l'Union soviétique. Mais c'est tout d'abord l'économie géorgienne qui est lésée et ce sont les populations qui pâtissent des répercussions de cette guerre de cinq jours.

MENACES SUR LA CROISSANCE D'UNE ÉCONOMIE FRAGILE

A la veille de la guerre, l'économie géorgienne pouvait se féliciter de performances macro-économiques *a priori* impressionnantes : une croissance proche de 10 %, des investissements étrangers autour de 15 % du PIB en 2006 et 2007, des revenus fiscaux en augmentation, l'endettement extérieur en baisse.

Autant d'indicateurs que les spécialistes ont dû réviser à la baisse (United Nations et World Bank, 2008, p. 18). Ainsi, la croissance sera comprise entre 3,5 et 4 % en 2008 et 2009 seulement, contre les 9 et 8 % projetés. Les investissements étrangers seront, en 2008, de 42 % inférieurs aux projections initiales, de 37 % en 2009. C'est seulement à partir de 2012 que l'on pourra s'attendre à un retour « à la normale ». Du fait du ralentissement de l'activité économique et de recettes fiscales réduites en conséquence, les finances publiques se heurteront à un manque à gagner considérable qui sera d'autant plus préjudiciable que le conflit a créé des besoins nouveaux³. Or, toutes ces projections tiennent déjà compte de l'aide accordée à la Géorgie lors de la réunion des bailleurs à Bruxelles, le 22 octobre⁴. Ceux-ci déboursent 4,5 milliards de dollars jusqu'en 2011. Un quart sera dédié à l'aide budgétaire et permettra d'appuyer l'État pour qu'il puisse fonctionner dans des conditions satisfaisantes et répondre aux besoins sociaux. Sans cet appui, les perspectives seraient encore beaucoup plus sombres⁵.

3. En 2011, ces besoins correspondront jusqu'à près d'un quart des dépenses initialement prévues.

4. Voir « Georgia Donors Conference, 22 October 2008, Breakdown of Pledges per Donor and per Sector in Euros and US Dollars », *European Commission – External Relations* [http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/index_en.htm].

5. Les experts s'attendaient à une décroissance atteignant, en 2009, 7 % et une dette extérieure de 35 % du PIB, deux fois plus que ce que prévoyait le scénario avant la guerre (information confidentielle).



Géorgie

Le conflit armé a fait apparaître au grand jour les fragilités de l'économie géorgienne⁶. Sa croissance est largement due à des revenus exogènes qui arrivent sous forme d'investissements étrangers directs, de prêts bancaires contractés à l'étranger et de transferts de la diaspora géorgienne. Les dépenses publiques contribuent, elles aussi, de manière substantielle à la croissance : celles effectuées au courant des mois ayant précédé les affrontements s'expliquent notamment par les échéances électorales de fin 2007 et début 2008, échéances qui ont donné lieu à de nombreuses mesures sociales supposées sans aucun doute infléchir le choix des électeurs.

Or, comme on verra plus loin, les investissements se dirigent essentiellement vers les travaux d'infrastructure et non vers les secteurs des biens négociables, tels que la production agricole et manufacturière, pour lesquels la Géorgie dispose pourtant d'avantages comparatifs indéniables. Ils concourent insuffisamment à la création d'emplois et à l'augmentation de la productivité, condition *sine qua non* pour inscrire la croissance dans le temps long et pour engendrer, avec l'appui de mesures sociales appropriées, le développement économique. Pour satisfaire la demande des consommateurs – demande entretenue par un taux d'endettement relativement élevé (Cordonnier, 2008a, p. 73) –, la Géorgie est amenée à importer massivement. En effet, si le commerce a progressé autant au cours de la période récente, c'est parce qu'il devait satisfaire, entre autres, la demande en biens de consommation de longue durée comme les véhicules, les ordinateurs, les téléviseurs, etc., biens généralement importés (GEPLAC, 2008b, p. 40). D'où également le déficit élevé de la balance des opérations courantes : 19 % du PIB en 2007, soit près de dix fois plus qu'en France. Un déficit qui, inévitablement, doit être comblé par des capitaux étrangers, avec tout ce que cela implique comme volatilité, notamment en temps de grande incertitude au niveau international.

LE BTP ET LES BANQUES DANS LA TOURMENTE

Il y a des dommages causés par le récent conflit qui ne se manifesteront que dans le moyen et long terme. Mais certains secteurs clés de l'économie géorgienne essuient dès à présent des dégâts considérables. Le secteur du bâtiment et des travaux publics en donne sans doute l'exemple le plus probant. On sait qu'il s'agit là d'un

6. Sources pour les paragraphes qui suivent : Cordonnier (2008a et b), Kakulia (2008), Samson (2008). On peut aussi voir Baumann (2008) et « Georgia's Economic Crisis Started before the War, but the War Made it Visible », *Georgia Today*, n° 430, 16-23 Octobre 2008 [<http://www.georgiatoday.ge/>].



Géorgie

secteur particulièrement dynamique. Alors que, depuis 1996, l'indice de la production industrielle n'a été multiplié que par deux, l'indice du BTP, lui, a été multiplié par 7,5, avec un véritable boom entre 2002 et 2004 (GEPLAC, 2008a, p. 23 et 21). Ce boom a été avant tout provoqué par des travaux d'infrastructure liés à l'oléoduc BTC et au gazoduc BTE, autant de travaux guidés par les considérations sécuritaires propres aux pays consommateurs des hydrocarbures et aux entreprises impliquées (Papava, 2005). En effet, c'est tout d'abord à sa réputation de pays de transit relativement sûr – en tout cas, plus sûr que l'Arménie voisine située, elle, sur le chemin le plus court reliant les gisements de la mer Caspienne à la Turquie – que la Géorgie doit ces pipelines. Leur extension – notamment sous forme de lignes parallèles au gazoduc Bakou-Tbilisi-Erzurum qui pourraient approvisionner Nabucco, ce gazoduc qui mènera jusqu'en Autriche⁷ – paraît désormais compromise. On ne sait pas non plus dans quelle mesure d'autres projets de travaux publics – liés, par exemple, à la modernisation du secteur de l'énergie – continueront à attirer des investisseurs et à prendre ainsi la relève de la construction des pipelines.

Indépendamment des incertitudes pesant sur les travaux publics, la construction immobilière est exposée, elle aussi, à un certain nombre d'aléas. Dès avant le conflit armé, l'immobilier souffrait d'une surchauffe incontestable (Rukhadze et Moerschen, 2008) qu'un de nos interlocuteurs alla jusqu'à comparer à une « tour de Babel ». La forte croissance économique des années passées avait donné lieu à une demande de logements d'autant plus forte qu'en dehors de l'immobilier, les opportunités d'investissement se faisaient rares. Il était, d'ailleurs, relativement facile, à la fois pour les acquéreurs de logements et pour les entreprises de construction, d'obtenir des prêts bancaires. En même temps, de nombreux entrepreneurs en bâtiment avaient opté pour la mise en règle par rapport à la législation, une démarche qui leur permettait d'abandonner leur « statut informel » et de contribuer en toute légalité à l'offre immobilière. Mais en même temps, les promoteurs, surestimant de toute évidence la demande future et se finançant grâce aux avances payées par leur clientèle, proposaient de plus en plus des projets mal préparés. D'où des risques de mévente, risques qu'un marché en voie de saturation allait exacerber. Le récent conflit a brutalement interrompu cet emballement de l'immobilier. Des compressions de personnel, le retardement, voire l'arrêt pur et simple de certains projets en sont les conséquences⁸.

7. Voir « Nabucco, un projet symbole encore bien incertain », *Le Monde*, 13 novembre 2008 et Nies (2008).

8. Voir « Kala Capital Renews Management Team, Unveils Immediate Plans », *Georgian Business Week*, n° 40 (199), 20 octobre 2008 ; « Kakheti Shopping Mall Plans Scrapped », *Georgian Business Week (News Headlines)*, 11 novembre 2008 [<http://www.gbww.ge/>]. De même, les travaux de construction d'une raffinerie d'hydrocarbures à Batumi et certains aménagements du port de Poti – avec la création d'une zone franche – sont frappés par la crise du bâtiment (International Crisis Group 2008, p. 10-11).



Géorgie

Si, au lendemain du conflit armé, les autorités de Tbilissi ont toutes les raisons pour se préoccuper du BTP, le secteur bancaire fait l'objet d'une attention toute aussi soucieuse, car le marasme du premier est étroitement lié aux bouleversements que subit le second. En effet, l'accès au crédit est devenu difficile, pour les entreprises même autant que pour leurs clients. Les banques manquent de liquidité, et ceci pour deux raisons principales. D'une part, le taux d'épargne est, en Géorgie, l'un des plus faibles dans l'espace post-soviétique (Cordonnier, 2008a) et, d'autre part, dès le déclenchement des hostilités, des épargnants inquiets ont retiré une partie de leurs dépôts. Une attitude de panique, certes, mais aussi une réaction compréhensible lorsque l'on sait que, contrairement à ce qui se passe dans la grande majorité des pays, en Géorgie, les dépôts ne bénéficient pas d'assurance⁹. Il s'ensuit que les banques implantées dans le pays – dont certaines ont d'ailleurs ouvert leur capital à des banques européennes, comme la Société générale – doivent se refinancer à l'étranger. Or, là aussi, les banquiers sont frileux, dans le contexte actuel de crise financière, et se font payer cher les prêts qu'ils accordent. Cette pénurie de liquidité ainsi que la prise en compte d'un taux d'inflation plus élevé que le taux officiel – 11 % en 2007¹⁰ – conduit au renchérissement du crédit. Les taux d'intérêt annuels atteindraient jusqu'à 39 % (International Crisis Group, 2008, p. 11). Un renchérissement qui risque de se heurter aux capacités de remboursement des ménages. Nous l'avons dit : ceux-ci recourent déjà largement à des crédits pour financer des biens de consommation de longue durée. Ils sont maintenant nombreux à se sentir menacés de licenciement et ont tendance à restreindre leurs dépenses de consommation courante. La dépréciation de la monnaie nationale, le lari, de près de 15 % entre la mi-octobre et la mi-novembre ne fera sans doute qu'accélérer cette évolution¹¹.

Ceci étant, le secteur bancaire géorgien a pu éviter le pire, grâce à la réaction rapide des autorités, à la réévaluation des risques de portefeuille et à l'aménagement de

9. L'industrie de l'assurance est très peu développée. Seule la Bank Republic innove en liant les prêts à une assurance. Voir « Bank Republic Announces Automatic Insurance Plan », *Georgia Today*, 14-20 novembre 2008.

10. Taux contesté – et qui mériterait d'être sérieusement revu à la hausse – tant la collusion est grande entre services statistiques et pouvoir politique. Voir l'interview avec Vladimer Papava, ex-ministre de l'Economie : « High Inflation Dominates Increased Budget Revenues », *Georgian Business Week*, 4 août 2008. Pour la problématique des statistiques en Géorgie, voir Vaicenavicius (2008).

11. Désormais, 1 \$ = 1,65 GEL. Voir « Statement of the Acting President of the National Bank of Georgia, David Amaglobeli on the Adjustment of the Lari Exchange Rate », *National Bank of Georgia*, 10 novembre 2008 [<http://www.nbg.gov.ge>] ; « Lari Devaluation against Dollar Insignificant in the Light of Global Developments, Ilaryonov Says », *Georgian Business Week (News Headlines)*, 11 novembre 2008 ; Vladimer Papava, « Georgia's 'Green Friday' », *Georgian Times*, 17 novembre 2008.



Géorgie

certaines ratios. Reste à conjurer le spectre de l'inflation, accélérée par l'afflux de l'aide et des dépenses publiques indispensables en temps de crise, notamment celles liées à la lutte contre la pauvreté et qui concernent aussi les nombreuses personnes déplacées. Un spectre d'autant plus préoccupant que, suite à l'ajustement du lari, certains produits importés, tels que les médicaments, ont déjà enregistré une hausse de prix non négligeable.

LA HANTISE DES EFFETS ÉCONOMIQUES À LONG TERME

Dans le secteur primaire – qui donne du travail à plus de la moitié des Géorgiens –, les effets immédiats de la guerre risquent d'être aggravés par les conséquences à long terme. Ceci semble particulièrement vrai pour l'agriculture dans la région de Gori où elle est l'activité principale. Lorsque le conflit éclata, au moment des récoltes, la région a vu partir environ 40 000 exploitants agricoles et leurs familles. Même si un grand nombre parmi eux sont revenus, ils ne pourront plus se servir des infrastructures nécessaires à leur activité. En effet, les autorités d'Ossétie du Sud ont fermé les canaux d'irrigation qui approvisionnaient traditionnellement la région, d'où non seulement des pertes de récolte considérables, mais aussi des risques pesant sur le semis du blé d'hiver, sur l'alimentation du bétail, voire sur l'approvisionnement des populations en eau potable. Pour un certain nombre de villages, il s'agira de réorganiser entièrement les circuits d'adduction d'eau.

La guerre a aussi porté atteinte aux activités de service. Représentant un tiers des exportations, celles-ci ont été affectées par les conséquences immédiates de la guerre. Mais elles pâtiront sans aucun doute aussi de répercussions à long terme. Prenons l'exemple du transport et des activités annexes. Le transport routier et ferroviaire ainsi que les activités portuaires et l'aviation ont été exposés à une baisse d'activité à laquelle pourraient s'ajouter des pressions que la Russie est susceptible d'exercer sur les partenaires commerciaux de la Géorgie (Cordonnier, 2008b). Il n'est pas exclu que Moscou incite par exemple le Kazakhstan à éviter la Géorgie pour le transit de ses hydrocarbures, privant par là l'économie géorgienne de revenus considérables.

Des effets à long terme sont également à craindre dans cette autre activité de service que représente le tourisme. Indépendamment des investissements dans l'hôtellerie de luxe, beaucoup de particuliers avaient misé sur le développement du



Géorgie

tourisme en aménageant des réceptifs, notamment au bord de la mer Noire. Secteur particulièrement sensible à l'image véhiculée par les médias auprès de la clientèle potentielle d'Europe de l'Ouest, de la Turquie et de certains pays de la CEI, le tourisme géorgien mettra sans doute des années à surmonter les séquelles de la guerre.

Ce qui est en cause, ce sont sans doute moins les dégâts matériels que l'engagement des investisseurs potentiels dans des projets à long terme et la confiance qu'ils portent à l'avenir du pays. C'est cette confiance qu'il s'agira de regagner pour qu'affluent de nouveau les investissements, traditionnellement d'origine kazakhe, russe et turque notamment, et pour qu'un nouveau dynamisme soit impulsé dans l'économie géorgienne. Tout comme il s'agira, pour les décideurs de Tbilissi, de reconquérir la confiance des populations géorgiennes mêmes. Une tâche qui paraît d'autant plus ardue que les pannes sont nombreuses dans la gestion de la situation consécutive au conflit.

POPULATIONS DÉPLACÉES ET SPECTRE DE LA PAUVRETÉ

Il n'y a pas de doute : la confiance que les Géorgiens accordaient à Mikheil Saakachvili au début de son premier mandat a été durement éprouvée. En dépit d'une croissance macro-économique impressionnante, son équipe n'est pas arrivée à infléchir certaines tendances que l'on pouvait déjà observer avant la révolution des Roses qui vient de fêter son cinquième anniversaire. Certes, les salaires ont tendance à augmenter régulièrement, mais le salariat ne concerne qu'un tiers des Géorgiens actifs. Parmi les salariés, ceux de la fonction publique représentent les deux tiers (Tokmazishvili et Archvadze, 2007, p. 49 ; Ministry of Economic Development of Georgia / Department of Statistics, 2007), un statut qui ne les protège pourtant pas des compressions de personnel. Le nombre d'emplois décents a tendance à stagner. Deux Géorgiens sur trois vivent de l'agriculture ou d'une activité de type informel (petite production marchande, micro-commerce, prestation de services de toutes sortes, etc.). Généralement, il s'agit de l'auto-emploi ou de la main-d'œuvre familiale, avec tout ce que cela suppose comme chômage déguisé et sous-emploi. Cette caractéristique du « marché de l'emploi » rend ainsi fort aléatoires les données chiffrées sur le « chômage ». D'après les données officielles, la pauvreté semble régresser, tout en frappant toujours deux Géorgiens sur cinq. Mais en même temps, la consommation alimentaire se détériore. En quantité, la



Géorgie

consommation de viande a diminué de 24 % entre 2000 et 2006, celle d'œufs de 53 %, de fruits et légumes de près de 20 % (Meskhia, 2008, p. 57 et 56).

A la précarité matérielle s'ajoutent des problèmes de gouvernance. Les droits de propriété sont loin d'être garantis, les restrictions à la liberté d'expression sont courantes. Autant d'éléments qui contribuent à un grand malaise au sein de la population géorgienne, malaise que les événements du mois de novembre 2007 n'ont fait qu'exacerber¹², sans pour autant empêcher la réélection de Mikheil Saakachvili. L'opacité qui a entouré le déclenchement du conflit récent et la gestion de la crise humanitaire qui s'en est suivie ont fait le reste. A titre d'exemple, l'hommage aux victimes de la guerre fut réduit à sa plus simple expression, sans qu'y assiste le chef de l'État, sans que soient évoqués les noms des soldats tombés... D'où des mécontentements, y compris dans les rangs de l'armée.

Les hostilités du mois d'août ont donné lieu à d'importants flux de populations déplacées. Elles sont originaires, d'une part, de l'Ossétie du Sud (y compris le district d'Akhalgori à l'est) ainsi que la zone adjacente de Gori et, d'autre part, et dans une mesure moindre, de l'Abkhazie avec les gorges du Kodori voisines. Leur dénombrement s'est fait avec l'appui des organisations humanitaires (United Nations, 2008a et b), avant que les services publics géorgiens ne prennent la relève. Les données chiffrées représentent un élément crucial pour la gestion politique et humanitaire de la situation post-conflit. Elles sont essentielles lorsqu'il s'agit de mobiliser la communauté internationale et de solliciter de l'aide humanitaire, elles sont indispensables pour évaluer les besoins sociaux et ajuster le budget de l'État en conséquence.

Ceux qui, en termes de droit international, sont considérés comme des IDP (*Internally Displaced Persons*), des personnes déplacées à l'intérieur du territoire, ont afflué essentiellement vers la ville de Gori et la capitale. Dans un premier temps, on en comptait près de 130 000 (*ibid.*), hébergés dans des tentes mises à la disposition par les ONG et autres agences internationales – en premier lieu la Croix rouge italienne – et dans des « centres collectifs », c'est-à-dire des écoles publiques, des « Kindergarten », des hôpitaux destinés à la privatisation ou déjà privatisés et en attente de réhabilitation, etc. Un grand nombre de ces IDP – des agriculteurs dans

12. Voir Baumann (2007) et National Endowment for Democracy (2008), ainsi que les sites de l'Ombudsman (<http://www.ombudsman.ge/>) et de l'ONG Human Rights (<http://www.humanrights.ge/>).



Géorgie

leur grande majorité – retourneront dans leurs villages respectifs quelques semaines après les avoir quittés, pour s’occuper des récoltes et préparer les champs pour l’année prochaine, et ceci parfois avant le déminage complet et de forts risques pour leur sécurité physique. On estime qu’environ 40 000 resteront des IDP de longue durée. Dans ces centres d’accueil, les tensions sont tangibles¹³. Elles sont tout d’abord dues à la promiscuité, au manque d’hygiène, l’insuffisance de soins médicaux notamment pour les enfants, des lacunes en matière de chauffage, des menaces qui leur seraient faites pour qu’ils quittent les lieux, des rations alimentaires réduites au strict minimum, l’absence de toute aide monétaire. Alors, les centres collectifs deviennent, forcément, aussi des lieux de débrouille. On ne peut exclure la surestimation des occupants, surestimation susceptible de se traduire par la surévaluation de l’aide alimentaire nécessaire, d’où des excédents pouvant être écoulés sur le marché, seul moyen pour accéder au numéraire nécessaire pour faire face aux besoins du quotidien...

Un certain nombre d’éléments portent aussi à croire que les autorités tiennent à minimiser, voire à occulter autant que faire se peut la question des IDP, et à effacer la défaite militaire avec. Certes, les autorités ont fait des efforts incontestables pour parer au plus pressé et pour stabiliser la situation sociale. Des milliers de maisons viennent d’être construites pour les IPD ne pouvant regagner leur village dans l’immédiat. Il n’est cependant pas inintéressant de s’interroger sur les conditions de construction de ces maisons. Elles ont vu le jour en un temps record, sous la surveillance du ministère de l’Intérieur, pourvu des moyens nécessaires pour faire respecter les délais. Selon certains de nos informateurs, elles représentent une « contribution volontaire » à laquelle aurait été assujetti tel ou tel entrepreneur en bâtiment, mais l’on peut y voir aussi un moyen pour stimuler le secteur du BTP. Ces maisons sont situées le long de l’autoroute reliant la capitale à la ville de Gori, avec tout ce que cela représente comme visibilité pour les bailleurs de fonds, les populations géorgiennes mêmes et les autorités du pays. Et comme exploitation médiatique possible, comme ceci se fait fréquemment lors de crises humanitaires. Beaucoup d’incertitudes planent sur l’allocation de ces nouveaux logements et sur leur statut juridique par rapport aux occupants.

13. Source : visite de plusieurs centres collectifs à Tbilissi et dans les régions, 2ème quinzaine d’octobre 2008. Voir aussi l’article signé par M.-A. Pérouse de Montclos « Géorgie : effacer les traces de la défaite », *Libération*, 7 novembre 2008 ; « Only ‘Beans and Pasta’ for the IDPs to Eat for All of One Month », *Human Rights*, 20 octobre 2008 [<http://www.humanrights.ge/index.php?a=article&id=3216&lang=en>].



Géorgie

Une autre source d'incertitudes concerne les formalités administratives permettant aux personnes déplacées d'accéder véritablement au statut d'IDP, statut garantissant la protection juridique et l'accès à une allocation mensuelle, si modeste soit-elle¹⁴. Les défis auxquels sont confrontées les autorités géorgiennes sont d'autant plus grands que les IDP du mois d'août 2008 sont venus s'ajouter à tous ceux qui ont été déplacés dans les années quatre-vingt-dix, 220 000 personnes selon les estimations, portant le nombre total d'IDP à environ 350 000 (United Nations et World Bank, 2008, p. 5), soit près de 8 % de la population géorgienne. L'existence des IDP des années quatre-vingt-dix – qui continuent à vivre dans des conditions souvent déplorable (IDMC et NRC, 2008, Sumbadze et Tarkhan-Mouravi, 2003) – a été rappelée à la population géorgienne lorsque, en juillet 2008, fut approuvé le Plan d'action pour la Stratégie relative aux IDP. A travers ce document, les autorités s'engagent à veiller à l'intégration sociale et économique des IDP et à l'amélioration de leurs conditions de vie. Quelques jours après l'adoption de ce plan éclata la guerre, générant une nouvelle vague de déplacés qui, eux, allaient bénéficier d'une médiatisation sans précédent et d'une aide internationale massive, une situation que n'ont pas connue les IDP de la vague précédente. Autant d'éléments susceptibles de générer des tensions parmi les IDP et, partant, au sein de la société géorgienne dans son ensemble.

LES BAILLEURS AU CHEVET D'UNE ÉCONOMIE ÉBRANLÉE

La communauté internationale a réagi au désastre économique et humain avec une célérité remarquable. Deux mois et demi après l'arrêt des hostilités, les bailleurs décident d'accorder à la Géorgie 4,5 milliards de dollars pour les trois ans à venir, une somme qui dépasse de loin les besoins tels qu'ils avaient été évalués dans le cadre du *Joint Needs Assessment* (United Nations et World Bank, 2008). Composée de prêts à faible taux et de dons, cette aide est près de trois fois supérieure aux investissements directs d'origine étrangère en 2007 (GEPLAC, 2008b, p. 42). Ce sont les États-Unis qui se montrent particulièrement généreux : le milliard de dollars qu'ils promettent de déboursier représente la moitié des dons bilatéraux¹⁵.

14. Cette allocation est comprise entre 24 et 26 lari par individu, soit 11,60 et 12,60 €. Pour la législation relative aux IDP, voir Association Migrant et Ministry of Refugees and Accommodation (2002), Government of Georgia (2008), Social Programs Foundation *et al.* (2006), UNDP (2003).

15. Voir « Georgia Donors Conference, 22 October 2008, Breakdown of Pledges per Donor and per Sector in Euros and US Dollars » [http://ec.europa.eu/external_relations/georgia/conference/index_en.htm]. Reste à ajouter que les 4,5 milliards de dollars sont complétés par un programme de stand-by de 750 millions de dollars octroyé par le Fonds monétaire international à titre d'appui au système bancaire.



Géorgie

Il est instructif de voir comment se décompose cette aide en fonction des différentes destinations envisagées. 19 % seront dirigés vers le secteur bancaire, 13 % correspondent à l'appui budgétaire, 2 % sont destinés aux besoins immédiats liés aux réparations, 8 % aux IDP. Ces derniers bénéficieront de la réfection des infrastructures sociales et des habitations endommagées et le gouvernement s'engage aussi à satisfaire leurs besoins sociaux. Il s'agira notamment de leur octroyer une allocation mensuelle, conformément à la législation, sans distinction d'ancienneté de leur statut d'IDP.

Mais c'est la partie principale de cette aide (*core recovery*), soit 2,6 milliards de dollars ou 58 % de l'ensemble, qui mérite toute notre attention. Elle sera affectée à des travaux d'infrastructure dont plus d'un milliard de dollars concernera le transport et l'énergie. Dans ces deux domaines, il ne s'agit donc pas seulement de réparer les dommages matériels causés par la guerre – ils se limitent à une centaine de millions de dollars –, mais de permettre avant tout à la Géorgie de valoriser, grâce à des investissements massifs, son atout de pays de transit. Cette évolution est censée aller de pair avec une implication accrue du secteur privé dans la gestion du réseau routier (United Nations et World Bank, 2008, p. 24).

En somme, le programme proposé à travers cette aide confirme les options économiques du régime en place, options qui consistent essentiellement en une ouverture aussi large que possible à l'étranger, tant en matière d'investissements que de commerce. Ainsi, le président Saakachvili affirme que « nous avons besoin d'une économie plus libérale »¹⁶ et le nouveau premier ministre d'abonder dans le même sens. Pour attirer les investisseurs, les autorités misent sur la réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et estiment que des impôts plus faibles sur les revenus vont relancer la consommation des salariés¹⁷. La dévaluation du lari, elle, est supposée stimuler les exportations. Les négociations que la Géorgie mène avec l'Union européenne, avec laquelle elle effectue près d'un tiers de ses échanges, complètent ces différentes mesures¹⁸. Quant au rapprochement avec l'UE, on estime qu'il va promouvoir, dans le monde des affaires géorgiennes, des normes plus exigeantes et augmenter la compétitivité des entreprises.

16. « New PM Nominated », *Civil.Ge*, 27 octobre 2008, [<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=19837>].

17. « New Budget Accompanies Lower Taxes », *Georgia Today*, 14-20 novembre 2008.

18. Voir « Free Trade with EU Requires Shift in Georgia Economic Policy », *Weekly Georgian Journal*, 9-15 Octobre 2008 ; « EU, Georgia Discuss FTA Regime », *Georgian Business Week*, 20 octobre 2008 ; European Commission (2008). D'autres négociations ont été entamées avec les États-Unis.



Géorgie

Le message que veulent faire passer les bailleurs internationaux et les décideurs géorgiens est clair. Ils postulent implicitement que seules les personnes les plus touchées par le conflit devront bénéficier directement de l'assistance des pouvoirs publics, alors que la croissance engendrée par le libre jeu des forces du marché – libre jeu garanti et encouragé par les pouvoirs publics – donnera quasi automatiquement lieu à l'amélioration des conditions de vie de la population dans son ensemble. L'idée de la quasi-automaticité des effets positifs prêtés aux investissements de grande envergure et à l'ouverture commerciale semble aussi expliquer pourquoi, dans le *Joint Needs Assessment* et les négociations qui l'ont suivi, l'agriculture – qui pourtant occupe 1,7 million de Géorgiens ! – reçoit très peu d'attention. Il en est de même de l'emploi. Les bailleurs estiment seulement que dans les zones affectées par le conflit, les travaux de reconstruction auront un « effet significatif » et donneront lieu à 15 000 nouveaux emplois d'ici 2010 (*ibid.*, p. 22). Pour le reste, l'on compte sur les bienfaits de la microfinance supposée générer de l'(auto-)emploi. Pari audacieux dans ce pays qui compte, officiellement, 260 000 sans-emploi (GEPLAC, 2008b, p. 15), un chiffre qui – nous l'avons dit – ne reflète que très imparfaitement les réalités.

La croyance dans les bienfaits des formules néo-libérales semble bien ancrée dans l'esprit des décideurs. Depuis l'arrivée au pouvoir de Mikheil Saakachvili, cette croyance est soutenue par une activité législative effrénée. Mais il arrive aussi que les autorités semblent se contenter d'un effet d'annonce, sans que le processus législatif soit suivi des mesures d'accompagnement adéquates, sans que soient mis en place les contrôles indispensables et les dispositifs permettant des sanctions en cas de non-respect des règles. Ainsi, les exportations de produits alimentaires géorgiens en direction de l'UE sont durement handicapées, car même si la Géorgie a voté, fin 2005, une loi sur la sécurité et la qualité alimentaire, celle-ci est suspendue jusqu'en janvier 2010. On peut y ajouter un autre exemple tout aussi pénalisant pour l'économie géorgienne, celui du Code du travail voté en 2006. Ultra-libéral, il est en contradiction avec les droits les plus élémentaires des travailleurs à un point tel qu'il risque de décourager certains employeurs potentiels soucieux de leur image de marque...¹⁹ Autant d'éléments qui handicapent le climat des affaires, qui donnent l'impression que les réformes vont trop rapidement, aux yeux des entreprises mêmes ou de l'administration qui, toutes, peinent à comprendre les évolutions en cours (Samson, 2008, p. 20).

19. www.doingbusiness.org/Documents/LawLibrary/Georgia-Labor-Code-of-Georgia.doc et le site du BIT pour la discussion de ce code (<http://www.ilo.org/ilolex/>). Voir aussi Vladimer Papava, « Post-War Georgia's Economic Challenges », *CACI (Central Asia-Caucasus Institute) Analyst*, 26 novembre 2008 [<http://www.cacianalyst.org/?q=node/4991>].



Géorgie

SUR LE FIL DU RASOIR...

Depuis que l'économie géorgienne a pris une orientation néo-libérale volontariste, le clivage entre les couches sociales nanties, d'une part, et les populations de condition modeste, d'autre part, semble s'être accentué. Loin d'être exceptionnel dans l'espace post-soviétique, il ne se reflète pas nécessairement dans les données officielles, mais il est perceptible *de visu* et ressenti par les Géorgiens. C'est pour cela aussi que la colère gronde, et ceci non seulement dans la capitale, ville contestataire par tradition, mais aussi dans certaines zones rurales. Conscient des enjeux pour son avenir politique, le président Mikheïl Saakachvili avoue que toutes les espérances chéries par la population au moment de la révolution des Roses n'ont sans doute pas été satisfaites²⁰. On peut se demander dans quelle mesure cet aveu est à même de désamorcer les tensions que traverse le pays en cette fin 2008. Car les soupçons qui pèsent désormais sur les décideurs sont graves, comme le montrent les auditions, retransmises en direct, de la commission d'enquête sur la guerre d'août²¹.

Les organisations procurant l'aide d'urgence ont plié bagage, les IDP vont bientôt occuper leurs nouveaux logements. Et la communauté internationale de porter son attention sur d'autres zones de conflit... Mais alors qu'arrivent les fonds destinés à relancer l'économie géorgienne et que le gouvernement essaie de rassurer la population par rapport aux livraisons de gaz pendant l'hiver, les menaces venant de la Russie n'ont pas cessé, loin de là. Les exactions continuent dans le district d'Akhalgori et dans les gorges du Kodori, les troupes russes sont plus nombreuses en Abkhazie et en Ossétie du Sud que ce que prévoit le protocole signé en août 2008. L'avenir paraît incertain...

20. « The President of Georgia Mikheil Saakashvili addressed the population of Georgia », *President of Georgia, Official Website*, 22 November 2008 [<http://www.president.gov.ge/?l=E&m=0&sm=1&st=0&id=2783>].

21. Voir, entre autres, « Ex-Envoy's Hearing at War Commission Ends in Brawl », *Civil.Ge*, 25 novembre 2008 [<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=20026>].

Références citées

- ASSOCIATION MIGRANT, MINISTRY OF REFUGEES AND ACCOMMODATION OF GEORGIA [2002], *IDP's Reference Book*, Tbilisi, UNHCR, 411 p. (en géorgien, russe et anglais).
- BAUMANN Eveline [2007], « Géorgie : une campagne électorale mouvementée », *La Newsletter de la Fondation Jean Jaurès*, n° 292, 20 décembre 2007, [www.tem.ird.fr/membres/baumann/publi.htm et www.jean-jaures.org].
- BAUMANN Eveline [2008], *L'économie géorgienne. Menaces au présent, poids du passé, incertitudes pour l'avenir*. Note n° 7, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 3 octobre 2008, 12 p. [www.tem.ird.fr/membres/baumann/publi.htm et www.jean-jaures.org].
- CORDONNIER Christophe [2008a], « Financing Georgian Industry », in GEPLAC, *Georgian Economic Trends*, May, pp. 69-76 [<http://www.geplac.org/>].
- CORDONNIER Christophe [2008b], « Private Savings, Macroeconomic Stability and Financial Sector Development in Georgia », in GEPLAC, *Georgian Economic Trends*, October, pp. 49-55 [<http://www.geplac.org/>].
- EUROPEAN COMMISSION [2008], *Georgia. EU Bilateral Trade and Trade with the World*, Brussels, 10 septembre, 10 p. [<http://www.delgeo.ec.europa.eu/en/index.html>].
- GEPLAC (GEORGIAN-EUROPEAN POLICY AND LEGAL ADVICE CENTRE) [2008a], *Georgian Economic Trends*, May, 76 p. [<http://www.geplac.org/eng/>].
- GEPLAC (GÉORGIAN-European Policy AND Legal Advice Centre), *Georgian Economic Trends*, octobre 2008, 74 p. [www.geplac.org/eng/].
- GOVERNMENT OF GEORGIA [2007], *Decree n° 47 on Approving of the State Strategy for Internally Displaced Persons – Persecuted*. Tbilisi, February 2.
- IDMC (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE), NRC (NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL) [2008], *A Heavy Burden. Internally Displaced in Georgia. Stories of People from Abkhazia and South Ossetia*. 113 p. [<http://www.idpvoices.org/>].
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP [2008], *Géorgie. The Risks of Winter*, Update Briefing, Europe Briefing n° 51, November 26, 18 p. [<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5787&l=1>].
- KAKULIA Merab [2008], « Mitigating Post-War Economic Threats in Georgia », in GEPLAC, *Georgian Economic Trends*, October, pp. 7-10 [<http://www.geplac.org/>].
- LITTELL Jonathan [2008], « Carnet de route en Géorgie », *Le Monde* 2, 4 octobre, p. 16-27.
- MESKHIA Iakob [2008], « Living Standards and Poverty in Georgia », in GEPLAC, *Georgian Economic Trends*, May, pp. 53-60 [<http://www.geplac.org/>].
- MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF GEORGIA, DEPARTMENT OF STATISTICS [2007], *Labour Market in Georgia*, Tbilisi, 43 p.
- NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY, NGO 'FORMER POLITICAL PRISONERS FOR HUMAN RIGHTS' [2008], *Facade Democracy in Georgia (2007-2008)*, Tbilisi, LTD Globus, 190 p. [géorgien et anglais].
- NIES Susanne [2008], « Le conflit russo-géorgien : quel impact énergétique ? », *Actuelles de l'Ifri*, 30 septembre [<http://www.ifri.org/>].
- OSCE, OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS [2008], *Georgia. Parliamentary Elections 21 May 2008. Final Report*. Warsaw, 9 septembre, 35 p.
- PAPAVA Vladimer [2005], « The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline : Implications for Georgia », in Starr (S.F.), Cornell (S.E.) (eds), *The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline : Oil Window to the West*, Washington D.C. / Uppsala, John Hopkins University / Uppsala University, pp. 85-102 [Central Asia Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, <http://www.silkroadstudies.org/BTC.htm>].
- RUKHADZE Vasili, MOERSCHEN Tobias [2008], *Analysis of Tbilisi's Real Estate Boom*, Working Paper n° 01/2008, Tbilisi, National Bank of Georgia, 20 p. [<http://www.nbg.gov.ge/index.php?m=451>].



Géorgie

SAMSON Ivan [2008], *Medium Terms Prospects for the Georgian Economy*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, Espace Europe Institut de Recherche, 31 p. [<http://upmf-grenoble.fr/espace-europe/>].

SOCIAL PROGRAMS FOUNDATION, NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, LEGAL PROTECTION ASSISTANCE [2006], *Analysis of the Legal Status of Internally Displaced People and the Legislative Acts Regulating the Protection of Their Rights and Ways for Solving the Existing Problems*, Tbilisi, Social Programs Foundation, 61 p. [géorgien et anglais].

SUMBADZE Nana [2006], *Georgia Public Opinion Barometer 2006*. Tbilisi, Institute for Policy Studies, 69 p.

SUMBADZE Nana, TARKHAN-MOURAVI George [2003], *Working Paper on IDP Vulnerability and Economic Self-Reliance*, Tbilisi, Swiss Agency for Development and Cooperation, UNDP, UNHCR, USAID, World Bank, 90 p.

UNDP [2003], *Study on IDP Rights*, Tbilisi, UNDP / New Approach Support Unit, 33 p., annexes.

UNITED NATIONS [2008a], *Georgia Crisis Flash Appeal*, Geneva, August, 44 p.

UNITED NATIONS [2008b], *Georgia Crisis Flash Appeal - Revision*, Geneva, October, 88 p.

UNITED NATIONS, WORLD BANK [2008], *Georgia. Summary of Joint Needs Assessment Findings. Prepared for the Donors' Conference of October 22, 2008 in Brussels*. Geneva, Washington, 35 p.

VAICENAVICIUS Rimantas Juozas [2008], « Strengthening the Independence and Sustainable Functioning of the Department for Statistics in Georgia », in GEPLAC, *Georgian Economic Trends*, October, pp. 65-74 [<http://www.geplac.org/>].

VINCENZ Volkhart [2008], « Trade Policy and Georgian Exports », in GEPLAC, *Georgian Economic Trends*, October, pp. 56-64 [<http://www.geplac.org/>].

Sites internet géorgiens (consultation novembre 2008) :

Civil Georgia (ONG, information) : <http://www.civil.ge/>

Georgia Today (hebdomadaire géorgien) : <http://www.georgiatoday.ge/>

Georgian Business Week (hebdomadaire géorgien) : <http://www.gbw.ge/>

Weekly Georgian Journal (hebdomadaire géorgien) : <http://www.kvirispalitra.ge/gj-site/index.htm>

Human Rights (ONG) : <http://www.humanrights.ge/>

National Bank of Georgia (Banque nationale) : <http://www.nbg.gov.ge>

GEPLAC (Georgian-European Policy and Legal Advice Centre, UE) : <http://www.geplac.org/eng/>