

Géorgie : une si grande lassitude...

Eveline Baumann*

* *Economiste à l'Institut
de recherche pour le
développement, UMR 201
« Développement et sociétés »
(IRD / Université Paris I)*

Tbilissi, capitale de la Géorgie, la nuit du 25 mai 2011 : une manifestation pacifique est réprimée avec une violence inégalée depuis que la petite république sud-caucasienne s'est libérée de l'emprise du Kremlin. Les manifestants – avec, en tête, Nino Burdjanadze, ancienne compagne de route de l'actuel président Mikheïl Saakachvili et ex-présidente de l'Assemblée – avaient bravé l'interdiction de poursuivre leurs actions devant le Parlement, là où, le lendemain, un défilé militaire devait célébrer la Journée de l'indépendance. La dispersion de la manifestation aurait fait deux morts. Officiellement. Car selon d'autres sources, cinq ou six personnes auraient perdu la vie. Les arrestations furent nombreuses, plus de 162 d'après *l'ombudsman*. Les témoignages sur le traitement infligé aux manifestants pendant leur détention sont aussitôt mis sur Facebook, moyen de communication par excellence dans ce pays où les médias sont surveillés de très près. Les autorités géorgiennes, elles, semblent sous-estimer la détermination venant « du bas ». Comme à l'accoutumée, elles voient derrière le mécontentement populaire la main de Moscou et estiment que leur riposte est « juste et légale ». Une chose est certaine : les événements de la nuit du 25 mai 2011 n'ont fait que rajouter à la profonde lassitude qui caractérise une grande partie de la société géorgienne¹.

1. Ce texte poursuit les interrogations présentées lors d'un colloque organisé à Tunis par l'Association des économistes tunisiens et faisant l'objet d'une publication (M. Haddar, J.-Y. Moisseron (dir.), *La transition démocratique en Tunisie : quelles leçons tirer des expériences passées ?*, Paris, L'Harmattan, à paraître 2011). Je tiens à remercier les membres du Centre for Social Studies à Tbilissi [<http://cssge.ge/>], et notamment Marina Muskhelishvili, de leur grande disponibilité à mon égard. Tous mes remerciements vont également à l'ASCN (Academic South-Caucasus Net) pour avoir facilité un séjour de recherche en Géorgie en mai-juin 2011. Toutes les opinions exprimées n'engagent cependant que l'auteure.



Géorgie : une si grande lassitude...

Deux décennies après l'indépendance, nombreux sont les Géorgiens qui se disent désabusés. Ils regrettent le décalage entre les espoirs éveillés par la Révolution des roses de 2003, d'une part, et les progrès effectivement réalisés depuis, d'autre part. Des espoirs nourris par des promesses faites par le héros de cette révolution, Mikheil Saakachvili, promesses allant de l'adhésion à l'OTAN et un rapprochement de l'Union européenne à une vie matérielle décente, en passant, bien sûr, par la démocratisation. Des réalisations jugées insuffisantes par les uns, ceux qui expriment leur courroux dans la rue, et par les autres, ceux qui suivent les événements sur l'unique chaîne contestataire que compte le pays : les emplois dignes de ce nom font défaut, les écarts par rapport au respect des droits individuels sont nombreux, l'indépendance de la justice laisse à désirer et le pays occupe tout juste un strapontin auprès des grands de ce monde.

Les Géorgiens ne sont pas seuls à être désabusés, loin de là. C'est un sentiment largement partagé dans les pays de l'espace post-soviétique entrés dans ce que, par commodité, on a pris l'habitude d'appeler « transition »². A l'origine, celle-ci fut présentée comme le passage simultané vers l'économie de marché et la démocratisation, cette dernière devant garantir aux citoyens un accès égalitaire aux richesses créées. Or c'est là une simultanéité toute théorique, car les réalités, elles, sont bien plus complexes. Elles sont le fruit des constellations démographiques, sociales et économiques des anciennes républiques soviétiques et de la trajectoire spécifique de chaque pays. L'exemple de la Géorgie nous en fournit la démonstration.

LES SPÉCIFICITÉS GÉOSTRATÉGIQUES ET LE POIDS DU PASSÉ SOVIÉTIQUE

Les spécificités de la Géorgie sont tout d'abord imputables à la position géographique du pays, situé à la frontière septentrionale de la Russie. Pour l'ancienne puissance coloniale, l'intérêt géostratégique que représente la petite voisine du Sud est manifeste : compte tenu de la composition ethno-linguistique particulièrement complexe et des frontières fixées souvent de manière arbitraire tout au long de l'histoire longue, les conflits armés sont fréquents dans la sous-région (*cf.* carte 1). Ayant vu s'effriter son empire, Moscou

2. Habitude fâcheuse s'il en est, tant le terme est contestable et contesté. Mais on ne s'appesantira pas, ici, sur cette question.

Géorgie : une si grande lassitude...

entend tirer profit de cette fragilité intrinsèque et continue à vouloir affirmer son emprise sur ses voisins immédiats. Plus encore, la Géorgie est aussi un pays de transit, traversé non seulement par un important axe routier – partiellement en devenir –, mais aussi et surtout par des oléoducs et gazoducs reliant l'Europe de l'Est et l'Asie centrale. A ce sujet également, Moscou tient à exercer une fonction de contrôle.

Intérêt géostratégique pour la Russie, certes, mais pas seulement. L'Union européenne veut, elle aussi, avoir son mot à dire dans la zone. Il s'agit de sécuriser les pays situés à la porte de l'Union et d'empêcher la constitution de foyers de troubles politiques, troubles qui risqueraient d'avoir un effet contagieux pour l'Europe dans son ensemble et de générer des flux migratoires non désirés dans les pays d'arrivée. C'est aussi à ce titre que la Géorgie bénéficie, tout d'abord, de la Politique européenne de voisinage, comme les pays riverains de la Méditerranée d'ailleurs, et, ensuite, du Partenariat oriental, et ceci indépendamment de ses éventuelles potentialités en tant que partenaire économique de l'Union européenne³.

CARTE 1 : Groupes ethno-linguistiques dans le Caucase



Source : http://en.wikipedia.org/wiki/File:Caucasus-ethnic_en.svg

3. Le Partenariat oriental concerne le Bélarus, la Moldavie, l'Ukraine, ainsi que les trois pays sud-caucasiens (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie). Voir Laure Delcour, « Le Partenariat oriental de l'Union européenne et le Caucase du Sud », in G. Minassian, *Eurasie, au cœur de la sécurité mondiale*, Paris, Editions Autrement Frontières, 2011, pp. 169-177 ; Beka Natsvlishvili, « Georgia on the Way to Europe », in Heinrich Böll Stiftung (dir.), *Twenty Years after. Post-Communist Countries and European Integration*, Bruxelles, Heinrich Böll Stiftung, 2009, pp. 102-110.



Géorgie : une si grande lassitude...

Cet intérêt géostratégique mérite cependant d'être nuancé. S'il est vrai que, pendant longtemps, Moscou tenait à contrôler le passage des hydrocarbures, ce souci s'est quelque peu estompé au fil du temps. De leur côté, les autorités de Tbilissi ont souvent tendance à surestimer l'intérêt que présente leur pays pour Bruxelles, ce qui les amène régulièrement à instrumentaliser cet intérêt à des fins politiciennes. Tantôt des mesures impopulaires sont présentées comme faisant partie du contrat implicite qui lie les deux capitales, tantôt des difficultés liées aux politiques publiques sont imputées aux contraintes imposées par l'Union européenne. Une chose est certaine : compte tenu de l'état de son économie, c'est essentiellement la Géorgie qui bénéficie du rapprochement avec l'Union européenne. Alors que celle-ci accorde des appuis financiers consistants, les autorités de Tbilissi bénéficient aussi du prestige de la proximité symbolique avec Bruxelles.

Parmi les spécificités de la Géorgie, c'est aussi et surtout la rupture avec le passé soviétique qui mérite d'être soulignée. Rupture politico-administrative tout d'abord, puisque dès le lendemain de l'indépendance il s'agissait de doter la Géorgie d'institutions permettant aux populations de s'identifier avec ce nouvel Etat en gestation et de pourvoir ce dernier d'insignes qui lui soient propres : institutions de la vie politique, services administratifs, appareil juridique, monnaie, système d'éducation et de formation, système électoral, protection sociale, etc.

Rupture économique ensuite, puisqu'il fallait construire une économie susceptible de remplacer le système planifié, basé sur la coopération entre les Etats membres de l'URSS. L'effondrement de l'empire soviétique sonna le glas de ces relations vieilles de plusieurs décennies. Alors que la Géorgie perdait ses fournisseurs à bas coût et ses marchés d'exportations quasiment illimités et que les infrastructures de transport de la sous-région étaient démantelées, les biens produits traditionnellement n'étaient pas compétitifs sur les nouveaux marchés qu'il s'agissait de conquérir. Le système de production soviétique s'est désarticulé progressivement, faisant place, timidement, à des structures compatibles avec la nouvelle donne. Cette évolution devait aussi s'accompagner de réflexions par rapport aux options politiques.



Géorgie :
une si grande
lassitude...

APRÈS L'ANOMIE, LE TRIOMPHE DES LOIS DU MARCHÉ...

Les tâches qui attendaient les décideurs de Tbilissi au lendemain de l'indépendance furent considérables. Il fallait, tout d'abord, défendre les frontières du pays et accueillir en terrain sûr les quelque 250 000 déplacés internes. Une autre urgence s'imposait à eux, celle d'assurer le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché. Ce passage se traduisait, dans un premier temps, par la privatisation des unités industrielles, d'une part, la dissolution des fermes d'Etat et la distribution aux particuliers des terres auparavant cultivées collectivement, d'autre part. Compte tenu des urgences sécuritaires, ces différentes initiatives connaissaient des retards et revers considérables qui allaient aussi affecter les réformes dans le domaine social. En effet, l'Etat social – auparavant inclusif, procurant aux travailleurs des revenus plus ou moins décents tout au long de leur vie et garantissant des soins de santé relativement corrects – avait cessé de fonctionner. Pendant de longs mois, les pensions de retraite – essentielles dans une société comptant une proportion de personnes âgées comparable à celle que connaissent les pays d'Europe occidentale – n'étaient pas versées. Plusieurs années de suite, l'inflation faisait des ravages. Ceux qui en avaient la possibilité se repliaient sur l'agriculture de subsistance, une stratégie de survie à même de limiter les dégâts du chaos ambiant et qui conduisit, en très peu de temps, au doublement de la proportion des cultivateurs.

Il ne fut alors guère étonnant que, après les années Gamsakhurdia et Shevardnadze, les deux premiers présidents de la République indépendante, les électeurs géorgiens accueillirent, dans leur grande majorité, Mikheil Saakachvili comme celui qui allait sauver la Géorgie d'un déclin sans issue, omettant par là que les premiers jalons des réformes envisagées avaient été posés par son prédécesseur immédiat. Dès le début de son mandat en 2004, les options de Misha, comme l'appellent ses compatriotes, étaient claires : rétablir l'ordre public et la sécurité intérieure, construire un Etat moderne et mettre en place une économie de marché conforme aux préceptes des agences internationales. Un grand nombre de réalisations sont effectivement impressionnantes : rétablissement de la sécurité au jour le jour, suppression de la petite corruption – perpétrée notamment par les agents de la circulation –, construction d'infrastructures de communication, rétablissement de l'approvisionnement en gaz et électricité, reprise des paiements des retraites et, plus récemment, augmentation substantielle des salaires de la fonction publique, etc.



Géorgie : une si grande lassitude...

Après les considérations sécuritaires, c'est la généralisation des règles du marché qui devient la priorité des priorités ; et elle l'est toujours. Le maître mot des autorités de Tbilissi est la croissance. Pour cela, elles s'appliquent à accroître la compétitivité économique du pays, une compétitivité s'appuyant sur les investisseurs étrangers qu'il s'agit de séduire par un environnement de l'entreprise moderne et des contraintes réglementaires réduites au minimum. L'un des protagonistes de cette approche ultra-libérale et ancien conseiller de Mikheil Saakashvili, Kakha Bendukidze, l'exprimait ainsi : « La priorité de toute politique économique doit être une dérégulation maximale de l'économie, et en Géorgie, c'est de l'ultralibéralisme. Parce que si la Géorgie veut construire un pays normal, son économie doit croître très rapidement. »⁴

La croissance coûte que coûte, même si c'est au détriment d'une véritable stratégie d'ensemble. Le discours de Lado Gurgénidze, successeur de Kakha Bendukidze et ancien Premier ministre, est assez évocateur : « [...] nous sommes des libertariens [...] », « [...] nous n'avons pas de politique industrielle dans quelque secteur que ce soit [...] » et « [...] nous prenons toute activité légale... peu importe d'où vient la croissance [...]. »⁵

Les décideurs considèrent la croissance économique comme le seul moyen susceptible de conjurer le danger majeur pour le pays : la Russie voisine. En effet, il s'agit de faire reculer, à l'intérieur, toute velléité pro-russe et de se présenter, vis-à-vis de l'extérieur, comme « élève modèle » de l'économie néo-libérale. Et paradoxalement, pour entretenir les investissements étrangers – qui ont chuté après la guerre d'août 2008 –, les autorités de Tbilissi ne rechignent pas à accueillir les capitaux d'origine... russe. Le président le dit explicitement : « Nous n'allons pas empêcher des sociétés russes de s'installer en Géorgie. [...] Plus il y aura des intérêts commerciaux, moins il y aura de pression politique. Je n'ai jamais dit que la Géorgie n'a pas besoin de *business* russe. »⁶

4. Cf. « Kakha Bendukidze promet des réformes ultra-libérales en Géorgie » (en russe), *Polit.Ru*, 2 juin 2004 [<http://www.polit.ru/news/2004/06/02/benduk.html>]. Voir aussi ESI (European Stability Initiative), *Georgia's Libertarian Revolution. Part Two: Bendukidze and Russian Capitalism*, Berlin-Tbilissi-Istanbul, ESI, avril 2010, 15 p. [<http://www.esiweb.org>].

5. Cf. « A Conversation with Lado Gurgénidze, Former Prime Minister of Georgia », *Milken Institute Global Conference 2009*, 27-29 avril 2009 [<http://www.milkeninstitute.org/>].

6. « Georgia's Saakashvili Won't Impede Russian Business », *Bloomberg.com*, 13 mars 2009 [<http://bloomberg.com/>].



Géorgie :
une si grande
lassitude...

Si, *a priori*, l'économie géorgienne s'affiche ultra-libérale à un degré qui cherche son égal ailleurs dans le monde, des nuances s'imposent. En effet, certains secteurs sont partiellement contrôlés par des proches de Mikheil Saakachvili ; l'on peut en prendre comme exemple l'enseignement supérieur et les chaînes de télévision. Plus encore, le président ne se prive pas d'enjoindre l'un de ses « amis » de prendre des participations dans telle ou telle entreprise de la place. De même, les droits de propriété sont loin d'être garantis, alors que leur respect est censé être un élément clé de l'économie de marché, qu'elle se veuille ultra-libérale ou non...

Il n'en reste pas moins que beaucoup d'éléments portent à croire que les décideurs géorgiens ont gagné leur pari et que la greffe néo-libérale a pris. En effet, les performances sont impressionnantes, du moins lorsque l'on considère les données macro-économiques. Pendant plusieurs années, la croissance frôlait, voire dépassait, les 10 % par an ; en 2010, elle était supérieure à 6 %⁷. Et Doing Business, agence de *benchmarking* de la Banque mondiale, qui mesure désormais la compétitivité économique de 183 pays à travers le monde, accorde à la Géorgie, en 2011, le respectable douzième rang.

DOING BUSINESS, VADE-MECUM DES DÉCIDEURS

Ce rang n'est pas le fruit du hasard : c'est, justement, Doing Business qui sert de vade-mecum pour les réformes entreprises au nom de la compétitivité nationale⁸. Elles se concrétisent notamment par la réduction drastique du nombre des taxes et la simplification des procédures pour la création d'entreprise. Il est vrai qu'avec un nombre de six taxes seulement, la Géorgie compte parmi les pays ayant les obligations fiscales les plus réduites dans le monde. Il est également vrai que les démarches administratives – y compris pour les particuliers – sont informatisées à un degré qui cherche son égal en Europe occidentale. Brandi comme preuve de la bonne performance de l'économie,

7. Une croissance qui, tout comme dans d'autres pays post-communistes, s'explique, entre autres, par le nécessaire rattrapage de l'économie consécutif au démantèlement des structures de production soviétiques. Cf., entre autres, Vladimer Papava, « Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie. Vingt ans de transition économique », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 101, hiver 2011, pp. 35-46.

8. Cf. Sam Schueth, « Assembling International Competitiveness: The Republic of Georgia, USAID, and the Doing Business Project », *Economic Geography*, 2010, vol. 87, n° 1, pp. 51-77 pour une vision particulièrement lucide de ce que l'auteur appelle « l'exterritorialité » de l'Etat.



Géorgie : une si grande classitude...

le classement de Doing Business ne reflète cependant que des éléments facilement chiffrables et reproductibles, sans questionner les potentialités de l'économie nationale à moyen et long terme.

En effet, le souci de collecter des bons points auprès des agences internationales va de pair avec de sérieuses lacunes en matière de politique économique proprement dite. Dans son ensemble, celle-ci est dépourvue d'un cadre prospectif, que ce soit dans le domaine industriel ou ailleurs. Ainsi, l'on cherchera en vain des traces écrites d'une véritable politique de l'emploi – un laisser-aller qui irrite aussi l'Union européenne⁹ – ou des mesures relatives à l'agriculture de type familial ou aux petits métiers. En revanche, ce sont des mesures *ad hoc* qui font office de « politique », mesures généralement présentées au public par une médiatisation à outrance. Et alors qu'en 2010 encore, la Géorgie de Mikheil Saakachvili était supposée devenir un nouveau Dubaï, c'est, à peine un an après, dans le tourisme que résideraient des potentialités jusqu'alors insoupçonnées. Et pourtant, les infrastructures sont encore loin d'être à la hauteur d'un tourisme tel qu'il se pratique sur le pourtour de la Méditerranée ou bien sur l'autre rive de la Mer Noire, en Roumanie ou en Bulgarie. Ce pilotage à vue en matière économique se répercute, bien entendu, sur d'autres domaines tels que l'éducation. Comment peut-on concevoir des programmes de formation professionnelle, prévoir le recrutement d'un nombre suffisant de formateurs, si les priorités des décideurs sont soumises à des réorientations aussi radicales ?

Autrement dit, le classement de Doing Business et le taux de croissance ne peuvent nous renseigner ni sur les évolutions de l'économie géorgienne, ni sur les effets produits, en aval, que ceux-ci renvoient au niveau de vie des populations, à la confiance des acteurs économiques et des consommateurs en l'avenir de leur pays, à l'opportunité de se projeter dans le temps au lieu d'exercer des petits métiers sans véritables perspectives d'expansion, etc.

9. Concrètement, cela signifie qu'il n'existe pas de document officiel précisant la politique de l'emploi. En revanche, ce sont les agences internationales, comme l'USAID et la Fondation Friedrich Ebert, qui s'interrogent sur le marché du travail et le dialogue social. Cf. Commission européenne, *Country Report: Georgia. Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010*, Bruxelles, mai 2011.



Géorgie :
une si grande
lassitude...

« CE N'EST PAS LE CHEVAL QUE NOUS VOULIONS »

C'est par cette locution empruntée à la Hongrie que l'on peut paraphraser le sentiment qu'éprouvent de très nombreux Géorgiens par rapport aux évolutions politiques et économiques des deux dernières décennies. Leur ras-le-bol ne date pas d'hier. Il y a quelques années déjà, un document réalisé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), censée accompagner les pays issus de l'empire soviétique sur le chemin de l'économie de marché, a donné une première vue d'ensemble sur la représentation de la vie au quotidien dans les anciens « pays de l'Est »¹⁰. Entre 60 et 70 % des Géorgiens interrogés estimaient que la situation économique était moins bonne qu'à l'époque soviétique. Quant à la situation politique, les pessimistes furent moins nombreux, entre 30 et 40 % de la population.

Un certain nombre d'éléments portent à croire que la situation ne s'est guère améliorée, bien au contraire. En effet, depuis que la BERD a « pris la température » des pays dits « en transition », la Géorgie a traversé de lourdes épreuves : elle a durement ressenti les répercussions de la crise financière, a vécu, en 2008, la guerre avec la Russie – d'une durée brève, certes : cinq jours...¹¹ – et elle a connu de nombreuses manifestations qui ont été sanctionnées souvent par l'intimidation, parfois par la violence, en dépit de leur caractère pacifique. Sans parler des douloureux événements de fin mai 2011 évoqués plus haut¹².

En effet, au niveau micro-économique et social, la situation est plutôt décevante, en ce sens que les fruits de la croissance n'ont pas donné lieu à la répartition tant souhaitée par la population. La pauvreté est palpable, même si son chiffrage s'avère difficile, tant sa mesure est aléatoire et soumise à des adaptations méthodologiques. Les inégalités sont perceptibles *de visu*, au sein des villes mêmes, mais aussi entre milieux urbains et zones rurales. En effet, c'est dans les campagnes géorgiennes que les conditions de vie

10. Banque européenne pour la reconstruction et le développement, *Life in Transition. A Survey of People's Experiences and Attitudes*, Londres, BERD, 2007.

11. Cf. Eveline Baumann, *Géorgie : soigner les blessures de la guerre*, Note n° 15, Paris, Fondation Jean-Jaurès, janvier 2009.

12. Voir, à ce sujet, le site de l'*ombudsman* [<http://www.ombudsman.ge/>] ; Mirian Meloua, « Géorgie : l'opposition manifeste dans la rue du 21 au 25 mai 2011 », *Colisée*, 26 mai 2011 [http://www.colisee.org/article.php?id_article=3324] ; Sophie Tournon, « Géorgie : Le printemps avorté de N. Bourdjanadze », *Regards sur l'Est*, 1^{er} juin 2011 [http://www.regard-est.com/home/breve_contenu.php?id=1201].



Géorgie :
une si grande
lassitude...

sont particulièrement difficiles : souvent les pensions de retraite sont les seules sources de revenus monétaires, l'autoconsommation alimentaire est la règle, la plupart des autres dépenses des ménages s'effectuant par le troc. Les manifestations récurrentes sont motivées par ce dénuement matériel des populations, l'absence d'emplois dignes de ce nom, les écarts entre la « bonne gouvernance » clamée haut et fort, d'une part, et les entorses faites au respect des droits individuels et la grande opacité qui entoure la propriété des médias, d'autre part. C'est donc bel et bien d'un déficit de démocratisation qu'il s'agit.

Le cas de la Géorgie paraît assez symptomatique du désenchantement qui est susceptible de se répandre à la suite d'une révolution¹³. Lorsque fut déclenchée la Révolution des roses, sans doute plus encore qu'au moment de l'indépendance, les populations géorgiennes aspiraient à une vie meilleure, tout simplement. Les décideurs nationaux, eux, raisonnaient en termes de démocratie et d'économie de marché, pensant que les deux allaient forcément de pair. Et en cela, ils n'ont fait que reprendre le discours de certaines agences de développement et autres organisations de la société civile internationales.

EN ATTENDANT LA CONSTRUCTION D'UN ETAT SOCIAL INCLUSIF ET DÉMOCRATIQUE...

L'équipe au pouvoir à Tbilissi fait entièrement confiance aux mécanismes de marché, nous l'avons dit. Cette approche a des répercussions lourdes de conséquences dans le domaine social. En effet, cela signifie que la pauvreté et les inégalités sont supposées se résorber quasi automatiquement par la croissance économique, que l'on estime ne pas avoir besoin de mécanismes de régulation ou de mesures de redistribution. Cela signifie aussi que le dialogue social est considéré comme un exercice superflu, que la défense des travailleurs par des organisations représentatives est présentée comme un

13. Cf. George Khutsishvili, « Georgia's Degenerative Transition », in M. Emerson, R. Youngs (dir.), *Democracy's Plight in the European Neighbourhood. Struggling Transitions and Proliferation of Dynasties*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2009, pp. 68-75 ; Marina Muskhelishvili, Gia Jorjoliani, « Georgia's Ongoing Struggle for a Better Future Continued: Democracy Promotion through Civil Society Development », *Democratization*, 2009, vol. 16, n° 4, pp. 682-708 ; Jonathan Wheatley, « Civil Society in the Caucasus: Myth and Reality », *Caucasus Analytical Digest*, n° 12, Janvier 2010, pp. 2-6.



Géorgie : une si grande lassitude...

luxé. Une telle approche est cependant préjudiciable au déclenchement d'un processus de démocratisation, si nous entendons par là une évolution vers plus d'égalité et d'implication des individus, une conception qui va donc explicitement au-delà de simples préoccupations électorales.

Deux décennies après l'indépendance du pays, le processus de démocratisation semble en panne. On peut en prendre pour preuve la situation de l'Etat social¹⁴. Celui-ci a été largement démantelé et les mesures sociales sont réduites à leur plus simple expression. La protection sociale est essentiellement destinée à stabiliser le niveau de pauvreté, ce qui représente une rupture par rapport au système inclusif de l'époque soviétique, rupture durement ressentie par les populations et tout particulièrement par les personnes âgées. En effet, alors qu'en 1991, les dépenses sociales étaient de l'ordre de 12 % du PIB, elles ne correspondent, en 2007, qu'à 4 %. Toujours en 1991, le taux de remplacement des retraites était de l'ordre de 70 %. En 2011, la pension de retraite – 80 lari, soit environ 33 euros – correspond tout juste à 12 % du salaire mensuel moyen¹⁵. Et pourtant, dans beaucoup de ménages, elle représente la seule rentrée monétaire.

Un autre élément indispensable au processus de démocratisation pâtit, lui aussi, des répercussions de l'ultra-libéralisme cher aux autorités de Tbilissi, à savoir la législation du travail telle qu'elle s'exprime à travers le Code du travail. Élément central pour la protection des travailleurs contre d'éventuels abus de leurs employeurs, d'une part, pour la lutte contre le *dumping* social dont pâteraient les travailleurs des partenaires commerciaux, d'autre part, le Code du travail géorgien, élaboré sans véritable implication des syndicats et voté en 2006, est particulièrement sommaire. A un point tel que l'Organisation internationale du travail, tout comme l'Union européenne, tentent depuis des années d'obtenir des amendements du Code et des garanties quant à la non-discrimination des syndiqués et au droit de grève. Sans grand succès d'ailleurs, car les milieux proches du pouvoir continuent à présenter les syndicats comme le mal

14. Eveline Baumann, « Post-Soviet Georgia: The Rocky Path towards Modern Social Protection », *Social Policy and the Global Crisis, ESPANET Conference*, Budapest, 2-4 septembre 2010 [<http://recherche-iedes.univ-paris1.fr/membres/membres-permanents/baumann-eveline/article/publications-426>].

15. Sources : Social Service Agency [<http://www.ssa.gov.ge/index.php?id=31&lang=2>] et National Statistics Office of Georgia [<http://www.geostat.ge/>].



Géorgie : une si grande lassitude...

par excellence, un vestige de l'époque soviétique, voire une invention de l'Union européenne, susceptible de pénaliser l'économie géorgienne¹⁶. Dans l'espace post-soviétique, la Géorgie est d'ailleurs le seul pays où les décideurs essaient de faire disparaître les syndicats, tout simplement, en faisant fi de leur existence dans les négociations supposées être tripartites.

Le déficit de démocratie se révèle aussi dans d'autres domaines. Ainsi, la propriété des médias est peu transparente et l'accès à l'information plurielle est semé d'embûches, un fait qui, lui aussi, est signalé par les autorités européennes¹⁷. En effet, alors que dans la capitale Tbilissi, on peut accéder à une seule chaîne de télévision critique par rapport au régime en place, dans les zones rurales, il faut disposer pour cela d'une parabole. Mais le coût d'un tel dispositif est prohibitif pour la très grande majorité de la population. De même, Bruxelles déplore la discrimination des minorités ethniques et religieuses et regrette la stigmatisation de la communauté homosexuelle.

On signalera, enfin, un autre indicateur qui mérite l'attention, à savoir le nombre de prisonniers. En Géorgie, il atteint des records dans l'espace post-soviétique. Selon l'International Center for Prison Studies – qui s'appuie sur les données d'Eurostat – fin 2010, le pays comptait 538 prisonniers par 100 000 habitants, soit 29 % de plus que trois années auparavant¹⁸. Autant d'éléments qui donnent un goût amer au regard des espérances réveillées par la Révolution des roses...

ÉCONOMIE NÉO-LIBÉRALE ET PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION : DES TEMPORALITÉS DIFFÉRENTES

Introduire l'économie de marché et promouvoir la démocratie grâce à un Etat moderne, tels étaient les mots d'ordre au moment de la Révolution des roses. Ils rencontraient un écho favorable auprès des bailleurs de fonds et des agences internationales, tout en

16. Cf. « Trade Union is Evil! », *Tabula*, 14 juin 2011 [<http://www.tabula.ge/en/article-4528.html>] et <http://giajandieri.blogspot.com/2006/05/labor-market-unions-and-new-labor-code.htm>, 12 mai 2006.

17. Cf. Commission européenne, *op. cit.* 2011 ; voir aussi Human Rights Centre, *Restricted Rights. Annual Human Rights Report for 2010*, Tbilissi, HRDC, 2011.

18. Source : <http://www.prisonstudies.org/>



Géorgie : une si grande lassitude...

rassurant les investisseurs étrangers. La poursuite simultanée de ces deux objectifs s'avéra cependant très vite être une entreprise difficilement réalisable, car les deux renvoient à des temporalités différentes. En effet, toutes proportions gardées, il est plus aisé de décréter des lois et de mettre en place des organisations économiques que de faire accepter, par les décideurs et l'opinion publique, des mécanismes de contrôle et de sanction en cas d'abus, de se rendre à l'évidence que l'économie de marché est génératrice de pauvreté et d'inégalités et que ces inégalités appellent des instruments de redistribution. Dit autrement, l'apprentissage de l'agir démocratique s'inscrit nécessairement dans le long terme, pour les décideurs autant que pour les populations.

La plupart des pays post-soviétiques éprouvent des difficultés à aller simultanément vers l'économie de marché et davantage de démocratie. Ils sont entrés dans une « zone grise » caractérisée par un grand nombre de modalités de trajectoires possibles¹⁹. Certes, l'on y trouve bel et bien des attributs de la vie démocratique, tels qu'un certain espace pour l'opposition et la société civile, des élections libres, etc. Mais, souvent, ces élections sont peu légitimes, les citoyens et leurs intérêts sont peu ou mal représentés, les médias sont censurés ou s'autocensurent, la mobilisation politique est handicapée par l'excès de zèle des autorités publiques, etc.

La Géorgie ne représente pas une exception à cette entrée dans une « zone grise », bien au contraire. Certes, la société civile géorgienne semble plus vigoureuse que celle des deux autres pays du Sud Caucase, voire d'Asie centrale. Les syndicats – en dépit de leur effacement et de l'animosité qu'ils rencontrent au sein de certains milieux – ont une existence effective. Mais ce qui joue en défaveur de pratiques démocratiques plus répandues, c'est le danger qui émane de Moscou, émanation imaginaire ou effective. Le danger russe est régulièrement évoqué pour empêcher que ne s'expriment les aspirations démocratiques. Les décideurs ne s'en cachent d'ailleurs pas lorsqu'ils disent : « [...] Nous avons été parfois négligents pour les réformes démocratiques... l'environnement sécuritaire étant particulièrement délicat [...] »²⁰.

19. Cf. Thomas Carothers, « The End of the Transition Paradigm », *Journal of Democracy*, vol. 13 ; n° 1, Janvier 2002, pp. 5-21.

20. Régis Genté, « Géorgie : la démocratie au forceps ? », *Les Cahiers de l'Orient*, n° 101, hiver 2011, p. 77.



Géorgie : une si grande lassitude...

Le bilan de l'expérience géorgienne depuis que la Révolution des roses a porté au pouvoir Mikheïl Saakachvili paraît très mitigé. Sans conteste, la révolution de 2003 a donné lieu à une modernisation assez spectaculaire de l'appareil de l'Etat et à un essor économique incontestable, grâce à la confiance reconquise du côté des investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Il n'en reste pas moins que, contrairement à ce que croyaient pendant longtemps la plupart des Géorgiens, et avec eux la communauté internationale, ce ne fut pas une révolution démocratique, mais une révolution néolibérale. En termes de démocratisation, l'on peut même constater un certain recul, car il est un fait que les droits individuels tels que la liberté d'expression, l'adhésion à des syndicats, etc., sont moins bien respectés en 2011 qu'il y a encore quelques années. Plus encore, la « dispersion » de la manifestation du 25 mai 2011, avec ses morts et ses nombreuses arrestations, a ravivé de douloureux souvenirs que l'on croyait appartenir au passé... Et d'une manière générale, il est manifeste que le processus de démocratisation restera fragile tant que les critiques du régime risquent de se faire traiter presque systématiquement « d'agents de Moscou » et de nostalgiques du régime communiste.

Dans quelle mesure l'expérience géorgienne – tout comme un grand nombre d'autres expériences post-soviétiques – peut-elle être instructive pour d'autres pays ayant vécu un renversement de régime, et notamment ceux qui ont connu une révolution au courant de l'année 2011 ? Il s'avère, tout d'abord, que la rupture avec un régime autoritaire quel qu'il soit ne conduit pas automatiquement vers la démocratie. Les expériences sont nombreuses à attester cette non-automaticité, et pas seulement celle de la Géorgie. Plus encore, la démocratisation doit avant tout être considérée comme un processus et non un état plus ou moins définitif. Il ne s'agit pas non plus d'un processus linéaire²¹. Bien au contraire, c'est un processus ponctué d'avancées et de revers dont la Géorgie actuelle nous fournit, justement, un exemple tout à fait évocateur. Une autre idée, souvent exprimée après l'éclatement de l'empire soviétique et mise en avant au lendemain de la Révolution des roses, consiste à surévaluer

21. Cf. Larry Diamond, « The Democratic Rollback », *Foreign Affairs*, Mars/avril 2008, 6 p. [<http://www.foreignaffairs.com/articles/63218/larry-diamond/the-democratic-rollback>].



Géorgie : une si grande lassitude...

l'importance des élections en tant qu'élément générateur de démocratisation. Si essentielles soient-elles, les élections ne suffisent pas pour inaugurer des réformes. Ce qui importe tout autant, sinon plus, c'est le volontarisme bien dosé des autorités publiques, indépendamment de l'histoire du pays et de son état de « développement ». Autrement dit, pour réussir le processus de démocratisation, il faut avant tout et surtout un Etat cohérent et efficace, un Etat qui ait de véritables projets économiques et sociaux à moyen et long terme, un Etat qui accepte le pluralisme d'idées et qui soit ouvert au débat, sans se retrancher derrière une quelconque menace d'un ennemi réel ou imaginaire.