



HAL
open science

La Géorgie post-soviétique: lost in transition?

Silvia Serrano

► **To cite this version:**

Silvia Serrano. La Géorgie post-soviétique: lost in transition?. Revue Tiers Monde, 2008, 193 (193), pp.67 - 67. 10.3917/rtm.193.0067 . hal-01403766

HAL Id: hal-01403766

<https://hal.science/hal-01403766>

Submitted on 27 Nov 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LA GÉORGIE POST-SOVIÉTIQUE : LOST IN TRANSITION ?

Silvia SERRANO *

Les changements politiques en Géorgie sont souvent, dans les analyses, corrélés à l'importance de l'aide à la démocratisation. Celle-ci a en effet permis la naissance d'une société civile qui a joué un rôle d'autant plus grand que l'État était faible. L'étude de la réception des programmes d'aide, ainsi que des usages locaux des opportunités et des ressources octroyées par les organisations internationales, met en lumière une autonomisation de la société civile. En dépit d'une forte dépendance envers les bailleurs de fonds étrangers, les acteurs locaux ont la capacité d'agir aussi selon leur propre agenda et l'impact d'une démocratisation exogène doit être nuancé.

Mots clés : Démocratisation, Géorgie, société civile, changements politiques, révolution des roses.

La Géorgie est l'un des États post-soviétiques où l'aide officielle au développement par habitant est la plus élevée. En 2004, elle occupait ainsi la deuxième position derrière l'Arménie (PNUD, 2006) ¹. Certains secteurs n'ont pu se maintenir que grâce aux aides extérieures. C'est l'un des pays au monde où, depuis plusieurs années, l'aide américaine par habitant est la plus importante. Principal donateur bilatéral, les États-Unis ont contribué pour 1,1 milliard de dollars entre 1992 et 2002 ; l'aide s'est élevée à plus de 100 millions annuels depuis, dont 20 millions pour la démocratisation (Département d'État, 2002) ². En 2000, l'administration Clinton a dépensé 200 dollars par habitant en Géorgie, soit six fois plus qu'en Ukraine, et 160 fois plus que dans la Fédération de Russie (CHRISTOPHE, 2005).

Les considérations géostratégiques ne sont pas étrangères à un tel engagement. La Géorgie attise en effet les rivalités entre une Russie qui cherche à rétablir

* Maître de conférences en science politique, Faculté de droit et science politique de l'Université d'Auvergne, rattachée au Centre d'études des mondes russe, caucasien et centre-européen (CERCEC, UMR 8083).

1 - http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/countries/data_sheets/cty_ds_GEO.html

2 - *US Assistance to Georgia, Fiscal Year 2002, 2003, 2004, 2005, Fact Sheets*, <http://www.state.gov/p/eur/ci/gg/c7008.htm>

un semblant de puissance sur ses marches et les États-Unis, soucieux de s'implanter au voisinage du « Grand Moyen-Orient » et de garder un œil sur les gazoducs et oléoducs qui acheminent les hydrocarbures de la Caspienne. Ce traditionnel « verrou » du Caucase méridional est ainsi fréquemment décrit comme l'un des fronts d'un nouveau « Grand Jeu » et c'est en effet le seul État issu de l'URSS où étaient déployées à la fois des troupes russes et des troupes américaines.

Par ailleurs, avant la « révolution orange » en Ukraine (décembre 2004) et la « révolution des tulipes » au Kirghizstan (mars 2005), c'est le premier des États où, sous la pression de la rue, a lieu une relève du pouvoir qui pose avec particulièrement d'acuité la question de l'articulation entre l'aide internationale et les aspirations des sociétés locales. Suite à des élections truquées, le 23 novembre 2003, une foule pacifique menée par M. SAAKACHVILI faisait intrusion dans le Parlement une rose à la main : après trois semaines de mobilisation populaire, l'ancien président E. CHÉVARDNADZÉ était contraint de céder le pouvoir à une jeune génération tournée vers l'Occident mettant en œuvre une politique de modernisation dictée par le FMI et la Banque Mondiale³. Les facteurs exogènes ont été soulignés tant par ceux qui ont vu dans ces changements la main de Washington que par ceux qui se sont réjouis de l'impact de l'aide sur les avancées de la démocratie. Pour eux, la *success story* de la « révolution des roses » constituerait l'illustration de l'impact positif des programmes internationaux sur les changements politiques, d'autant plus précieux que les exemples se font rares dans d'autres régions du monde. Or la société civile, qui est au cœur du discours sur le succès des politiques de démocratisation (ATLANI, 2005a et 2005b ; RAIK, 2006), a en effet joui d'une visibilité très forte dans ces événements.

L'objectif est donc d'étudier l'une de ces facettes de l'aide, à savoir l'aide à la démocratisation, et plus particulièrement le volet qui concerne le renforcement de la société civile. Après un bref aperçu des conditions dans lesquelles émerge la société civile géorgienne, cet article porte sur les usages qui sont faits par les acteurs locaux des ressources politiques, économiques et symboliques fournies par l'aide au développement et son volet « démocratisation », et sur les conséquences que cela entraîne sur les changements politiques.

I – AIDE À LA DÉMOCRATISATION ET NAISSANCE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Si la linéarité de la relation de causalité entre modernisation économique et changements sociaux n'est plus aussi expressément affirmée qu'à l'époque du plan Marshall, elle continue implicitement à modeler l'aide au développement. La Géorgie ne déroge pas à cette règle. Bien au contraire, les évolutions politiques y ont réactivé les anciennes théories développementalistes postulant un lien entre démocratie et développement (MARCHESIN, 2004), qui avaient déjà tenté un retour en force au lendemain de la chute du Mur de Berlin. Ainsi, la Géorgie doit

3 - La Géorgie vient d'être classée « pays réformateur n° 1 2007 » par *Doing business, How to reform ?*, une revue co-éditée par la Banque mondiale.

http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2007_FullReport.pdf

percevoir 295 millions de dollars sur cinq ans dans le cadre du *Millennium Challenge Account*, qui conditionne l'aide aux changements politiques. Il est basé sur des accords bilatéraux avec des pays ayant engagé des réformes économiques et s'engageant à promouvoir l'établissement d'un État de droit, la mise en place d'une société civile, la libéralisation de l'économie de marché, l'indépendance des médias et l'efficacité des institutions ⁴.

L'accompagnement de la démocratisation se développe dans deux directions. Selon une répartition des tâches classiques, les États et organisations inter-étatiques mettent en place, à partir du milieu des années 1990, des programmes d'aide aux réformes de l'État, par exemple aux réformes juridiques. Le pendant de cette aide à la « transition démocratique » met l'accent sur le soutien à la « société civile », définie comme une sphère sociale autonome dans laquelle les individus ou groupes sociaux peuvent articuler et poursuivre leurs intérêts collectifs et individuels. Pour des raisons qui tiennent tant aux héritages qu'au contexte qui a suivi l'effondrement de l'URSS, l'articulation entre État et société civile dans les politiques d'aide au développement s'est faite, en Géorgie, sur un mode spécifique, et les organisations non gouvernementales se sont vu attribuer une fonction particulièrement importante du volet « démocratisation ».

1 – La Géorgie comme État faible

L'ex-URSS constitue un cas particulier de l'aide car elle intervient dans des pays ayant déjà une forte infrastructure industrielle, même si celle-ci a besoin d'être modernisée, et dans laquelle l'aide économique revêt une forte dimension idéologique puisqu'il s'agit de contribuer au passage d'un système centralisé planifié à une économie de marché. Mais la centralisation et la capacité coercitive du pouvoir politique occulte la faiblesse, voire pour certains auteurs l'inexistence, de l'État weberien en URSS, notamment parce que manquerait la distinction fonctionnelle entre l'administration et la société (FAVAREL-GARRIGUES, STARTSEV, 2007). Cette faiblesse des structures étatiques est particulièrement marquée dans un État qui accède juste à l'indépendance et qui a particulièrement souffert de l'éclatement de l'URSS.

La Géorgie apparaissait, depuis la période brejnévienne, comme un havre de liberté culturelle et de prospérité économique, en raison d'une relative mansuétude des élites soviétiques nationalistes locales, d'une redistribution de l'économie soviétique à l'avantage de la République, et d'un système de corruption et d'économie parallèle qui permettait un relatif enrichissement personnel. Dès 1991-1992, l'économie et les structures politiques géorgiennes s'effondrent littéralement, sous le double poids des conflits inter-ethniques et de la rupture des liens avec la Russie. Le PIB tombe en deçà du niveau des années 1960 ⁵, et un processus de dé-modernisation de l'économie s'engage : les infrastructures sont laissées à l'abandon, les usines, les rails et jusqu'aux câbles électriques sont vendus comme débris métalliques, les pénuries d'essence entraînent un retour

4 - <http://www.whitehouse.gov/infocus/developingnations/millennium.html>

5 - Le PIB en dollars constant chute de 1 893 en 1988 à 437,90 en 1994, soit près de deux fois moins de ce qu'il était en 1965.

de l'agriculture à la traction animale, etc. Avec la rupture des approvisionnements énergétiques de Russie, le pays est plongé dans l'obscurité et le froid durant plus de dix ans.

Parallèlement, il est livré aux milices paramilitaires qui s'entre-déchirent et rackettent la population. Le premier président, le nationaliste Zviad GAMSAKHOURDIA, est renversé par un coup d'État en janvier 1992 par des putschistes qui rappellent au pouvoir en mars 1992 l'ancien premier secrétaire du parti communiste géorgien, Edouard CHÉVARDNADZÉ. Celui-ci mettra trois ans à venir à bout des milices, en partie grâce à ses anciens réseaux au sein du ministère de l'Intérieur où il a fait carrière.

Le traumatisme des premières années de l'indépendance est toujours perceptible en dépit de la stabilisation de la vie politique. Le contrôle des régions séparatistes n'est pas rétabli. Le coût social de cet effondrement est très lourd. Toutes les institutions héritées de l'URSS ont été détruites : à la différence de la Russie et de la quasi totalité des nouveaux États indépendants (NEI), les systèmes sanitaires et éducatifs ont été engloutis, de même que toute la protection sociale. Alors que les salaires n'étaient plus versés, on a assisté à une privatisation sauvage : les médecins ont ouvert leurs cliniques fonctionnant sans aucun financement public, généralement dans les locaux et services des anciens hôpitaux soviétiques, tandis qu'une multitude d'« universités » concurrentielles voyaient le jour, quand ce n'était pas des écoles municipales qui étaient vendues à des particuliers par leur ancien directeur (observations de terrain). La Géorgie n'a toujours pas retrouvé son niveau de production de 1989. Tous les bons résultats de l'économie géorgienne, qui connaît depuis 2003 une forte croissance, sont à relativiser à l'aune de ce traumatisme initial.

Dans la mesure où l'État géorgien était incapable d'accomplir un certain nombre de fonctions basiques, telles la collecte d'impôt, le maintien d'infrastructures nécessaires au fonctionnement de l'économie, sans même parler de la lutte contre la violence, il a pu être décrit comme un « État en faillite ». Les différents acteurs se sont d'ailleurs saisis de cette rhétorique à des fins divergentes : les autorités russes et les minorités nationales pour montrer que « Tbilissi ne contrôlait rien », les dirigeants géorgiens pour convaincre leurs partenaires occidentaux de participer à l'effort militaire.

2 – *Democracy-building et State-building*

La faiblesse extrême de l'État a des conséquences sur l'aide, et sur les fonctions réciproques attribuées à l'État et à la société civile. Dans ce contexte, les bailleurs de fonds ont rapidement reconnu la nécessité de le renforcer et le *state-building* apparaît comme un impératif plus pressant que la démocratisation. La question ne se pose en effet pas dans les mêmes termes dans les pays où l'État existe, comme ce fut le cas des transitions latino-américaines ou sud-européennes (O'DONNELL, SCHMITTER, 1986) qui ont fourni le cadre théorique de la réflexion sur les transitions post-communistes (CAROTHERS, 2002 et 2007), et dans celui où on a affaire à des États ayant à asseoir leur indépendance nouvellement acquise sur les ruines de l'ancien. Les transitions de la « troisième vague »

(HUNTINGTON, 1991) visaient à la réforme d'un État qui fonctionnait déjà, l'hypothèse implicite étant qu'elle déboucherait naturellement sur un renforcement de la démocratie.

Certes, la démocratie est posée comme un objectif essentiel. Au lendemain de l'indépendance, l'assistance a pris la forme d'une aide humanitaire généralement liée aux conflits ⁶ puis, à partir du milieu des années 1990, d'aide à la reconstruction économique, notamment aux infrastructures. Le projet européen TRACECA, lancé en 1993, en constitue un exemple ⁷. Mais bientôt l'aide à la démocratisation s'impose comme une forme privilégiée de l'assistance internationale ⁸. Ainsi, en 2002, les États-Unis avaient alloué 23,5 millions de dollars aux programmes de promotion de la démocratie, 30,1 millions pour les réformes du marché, 13,4 millions pour l'aide humanitaire (DEVDAIANI, 2003).

Toutefois, en raison de la perception des menaces liées au contexte international, la nécessité d'œuvrer au renforcement de l'État, en particulier dans ses fonctions les plus régaliennes, a été jugée de plus en plus importante à mesure que le pays était perçu comme une pièce sur l'échiquier international. L'aide à la société civile s'est donc toujours doublée d'une assistance importante dans les domaines où la compétence de l'État n'était pas mise en cause : les gardes-frontières, l'armée, etc. ⁹. Parallèlement, les bailleurs de fonds, publics ou privés, venaient au chevet d'une fonction publique agonisante. L'exemple le plus saillant et incontestablement le plus controversé est le financement des salaires des ministres et des hauts fonctionnaires par la fondation Soros depuis 2004. En Géorgie, *soft* et *hard power* marchaient main dans la main.

La priorité accordée au renforcement de l'État ne signifie pas que la société civile a été marginalisée dans les politiques d'aide. Si l'État a longtemps été perçu comme le récepteur « naturel » de l'aide, à partir de la fin des années 1970 une conception faisant une grande place à la société civile s'est peu à peu développée en raison des piètres répercussions de l'aide au développement dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique, puis dans les années 1980 avec la diffusion du discours néo-libéral. Les analyses mettent généralement l'accent sur le fait que l'aide à la société civile vise le contournement et l'affaiblissement de l'État. C'est particulièrement sensible dans le contexte soviétique où, dès la *Perestroïka*, les sociétés civiles apparaissent comme la force politique à soutenir face à un État jugé trop puissant et impossible à réformer. Au contraire, l'exemple

6 - Deux conflits éclatent dans la région autonome d'Ossétie du Sud en 1991-1992, et dans la République autonome d'Abkhazie en 1992-1993. Des cessez-le-feu sont alors signés, mais aucun règlement n'est trouvé.

7 - L'assistance européenne s'élève à 370 millions d'euros de 1992 à 2003.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/georgia/intro/

8 - Si l'aide à la démocratisation est très présente dans les discours sur l'ensemble de l'espace post-soviétique, elle l'est souvent moins dans la réalité. En Russie par exemple, les modestes fonds alloués contrastent avec les déclarations des politiques sur l'importance de construire des institutions démocratiques, et le ratio dépensé en assistance économique *versus* démocratisation était de 8 à 1 en dollars (MENDELSON et JOHN, 2000). La cohérence semble donc plus grande dans le cas géorgien.

9 - Le programme américain *Equip and Train* est lancé en 2002, mais la coopération en matière militaire avec les États-Unis se met en place dès le retour d'E. CHÉVARDNADZÉ au pouvoir en mars 1992. À l'été de la même année, un agent de la CIA est tué en Géorgie.

géorgien montre que l'aide à la société civile peut être également perçue comme complémentaire de la construction de l'État.

La délégation par l'État de certaines prérogatives aux ONG peut *in fine*, selon des logiques analogues à celles de la privatisation de l'État (HIBOU, 1999)¹⁰, œuvrer à son renforcement. Les agences multilatérales de développement favorisent l'action des ONG dans la prestation de certains biens communs et des services collectifs qui sortent du champ régulé par le marché (WEISS et GORDENKER, 1996). La faiblesse des États post-soviétiques renforce cette tendance et explique la très forte densité des ONG. Même si l'État est toujours resté le principal récipiendaire de l'aide (NODIA, 2005)¹¹, elles se sont en partie substituées à lui pour l'accomplissement de certaines missions de service public qu'il ne peut plus assurer. C'est ainsi le cas de la formation et de la reconversion professionnelles pour adultes : un grand nombre d'ONG développent des programmes d'apprentissage du géorgien auprès des populations russophones ou d'initiation à l'informatique.

L'État a pu y voir un avantage tout en recherchant à engranger ensuite les bénéfices de l'action qu'elles mènent (COHEN, 2003). C'est là une des raisons pour lesquelles E. CHÉVARDNADZÉ n'a jamais cherché à enrayer la croissance du « troisième secteur », et la tendance s'est renforcée depuis l'accession au pouvoir de M. SAAKACHVILI, la négociation sur le partage des tâches entraîne une réelle connivence et donne naissance à de véritables passerelles institutionnelles. Ainsi, on pourrait multiplier les exemples d'ONG qui, parce qu'elles disposent des ressources humaines, des réseaux et des compétences techniques dont est dépourvu le secteur public, proposent aux autorités de répondre pour elles à un appel à subvention internationale, négocient avec l'État le partage ultérieur des fonds. Une fois que l'État remporte celle-ci, c'est l'ONG qui a sous-traité l'appel d'offre, servant de véritable prestataire de services à son bénéficiaire, qui reçoit le monopole de la mise en œuvre des projets. Les ONG sont perçues comme un autre lieu du pouvoir fonctionnant en complémentarité avec les instances officielles. La participation à une ONG est vue comme le moyen le plus efficace d'influencer le gouvernement, justement parce que la population les associe aux autorités, et non à des contre-pouvoirs (SUMBADZÉ, 2006)¹².

Le recours à la société civile se justifie ainsi idéologiquement, mais également par pragmatisme, parce qu'il fallait trouver des canaux d'acheminement de l'aide, dans un contexte d'effondrement des structures étatiques. Cela explique son poids considérable : la faiblesse des autres institutions renforçait son poids relatif, et elle a en outre disposé de financements dont étaient dépourvus les pouvoirs publics, elle a été seule à pouvoir assumer certaines fonctions dévolues à l'État.

10 - L'exemple le plus frappant est la privatisation du service des douanes géorgiennes, cédé à une entreprise britannique.

11 - Le taux de 5 % de l'aide qui passerait par les canaux des ONG, avancé par l'auteur, paraît exagérément bas.

12 - Réponse donnée par 26,8 % des personnes interrogées.

3 – Des ONG « produits dérivés » de l'aide internationale

La première organisation non gouvernementale à être créée en Géorgie est le « Mouvement vert », rattaché à la société Roustaveli, un groupement d'intellectuels critiques face à l'Union des écrivains. Il s'agissait encore là d'une association locale, sans liens transnationaux. Les bailleurs de fond internationaux ont ensuite très fortement contribué à l'expansion du secteur associatif. Dans les années 1990, plusieurs milliers d'ONG voient le jour en Géorgie : elles étaient 150 en 1995, 2 500 en juin 2007 (Commission européenne, 1997)¹³, entre 3 000 et 8 000 selon les sources aujourd'hui, et entre 500 et 800 d'entre elles auraient reçu des subventions plus d'une fois (NODIA 2005, TEVZADZE 2003)¹⁴.

À partir de 1995, les agences de développement, qu'elles soient internationales ou nationales, ont recherché des « partenaires » fiables, aptes à recevoir les fonds qu'elles distribuaient. Comme dans d'autres pays anciennement socialistes, se pose avec une acuité particulière la question des institutions en charge de l'aide. L'une des tâches des agences de développement a été de créer des institutions locales par lesquelles l'aide puisse passer.

Ces agences n'entretiennent généralement pas de relations directes avec les organisations locales, le lien passant par des fondations qui jouent un rôle intermédiaire. Celles-ci ont pour mission d'encourager la constitution d'ONG, de distinguer les « bonnes » et d'opérer une sélection. Ainsi, des fondations telles que Open Society-Georgia, de G. SOROS, ou Eurasia Foundation et ISAR-Georgia – qui prend ensuite le nom d'Horizonti –, financées par USAID, s'implantent en Géorgie au milieu des années 1990. Elles jouent un rôle considérable dans la structuration de la société civile, jetant leur dévolu sur certaines ONG, en laissant d'autres dans l'ombre, généralement selon des procédures d'appels d'offre. Elles seront rejointes plus tardivement par des fondations allemandes comme les fondations Friedrich Ebert, Henrich Böll ou Gesellschaft für Zusammenarbeit (GTZ), qui ouvrent un bureau à Tbilissi, tandis que d'autres contribuent aux programmes d'assistance sans filiale sur place, comme les fonds hollandais Cordaid ou NOVIB, ou de l'Union européenne, European Initiative for Democracy and Human Rights. Parallèlement, les agences de l'ONU, tel le PNUD, les programmes européens TACIS d'assistance technique aux NEI, mais aussi la Banque mondiale et le FMI, contribuent à la vivacité du « troisième secteur ».

Les problèmes posés par les financements des activités ne sont pas spécifiques à la Géorgie. Ici toutefois, la part élevée des *grants* illustre l'étroitesse du lien entre constitution du secteur civil et de l'aide étrangère : 80 % des ONG ont un budget annuel composé pour une part allant de 50 à 100 % de *grants*, alors que les cotisations ne contribuent que très marginalement à leurs budgets, et que seules 13 % des organisations avaient obtenu un financement public (NODIA,

13 - PTDP *Evaluation Report, Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programs*, 1992-1997.

<http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/reports/cards/951432.pdf>

14 - Le mode d'enregistrement des ONG rend aléatoire toute tentative de recensement. Jusqu'en 2004, certaines étaient enregistrées en tant que « fondations » auprès du ministère de la Justice et d'autres en tant qu'« unions » auprès des tribunaux régionaux.

2005). En ce sens, plus encore qu'en Russie, on a affaire à une société civile créée sous l'égide de la communauté internationale. Cette dépendance particulièrement grande envers les bailleurs de fonds étrangers pose la question de leur autonomie politique et de leur capacité à peser sur les sociétés dans lesquelles elles évoluent.

II – FACTEURS LOCAUX ET RÉCEPTION DE L'AIDE

Les processus d'autonomisation des acteurs par rapport aux institutions et des associations par rapport aux organismes qui les financent sont des processus bien connus des sociologues. Toute politique est co-définie tant par les décideurs que par tous ceux qui la mettent en œuvre. Or ces phénomènes sont particulièrement complexes dans un contexte international d'importation d'institutions, de répertoires d'actions et de valeurs (BADIE, 1992). Il convient donc de s'interroger sur la réception des programmes d'aide internationaux par les acteurs géorgiens.

Les ONG ne constituent pas un milieu homogène. Il existe en effet un clivage très net entre deux types d'ONG. Le premier groupe – soit plus de la moitié d'entre elles selon une étude effectuée en 2005 (NODIA, 2005) – est composé des associations implantées à Tbilissi, souvent par des jeunes diplômés anglophones imbriqués dans des réseaux transnationaux. C'est parmi elles que l'on trouve les 3 % disposant d'un budget annuel supérieur à 500 000 dollars¹⁵. Les dirigeants présentent un profil sociologique commun : appartenant à la jeune génération ayant à peine connu l'époque soviétique, ils ont effectué à l'étranger un ou plusieurs stages de quelques mois et sont souvent les enfants des anciennes élites. Ainsi, la très grande majorité des membres de l'Institut caucasien pour la paix, le développement et la démocratie (CIPPD) ou du Liberty Institute étaient des enfants de professeurs de l'université de Tbilissi. Les ONG auxquelles appartiennent ces jeunes gens sont hautement « professionnalisées » et spécialisées, elles se consacrent exclusivement à des questions de démocratie, de défense des Droits de l'homme. Un autre groupe est constitué d'une myriade d'ONG de tailles et de profils très divers, souvent localisées en province, animées par des adultes aux profils plus variés. Pourtant, si importantes que soient les différences entre les deux groupes, elles ne doivent pas occulter les similitudes dans les fonctions qui leur sont assignées par les acteurs et dans les pratiques qui y sont développées.

1 – Les ressources économiques, sociales et symboliques fournies par les ONG aux acteurs locaux

Certains auteurs soulignent que les programmes d'aide à la société civile servent en premier lieu à nourrir les élites locales (STUBBS, 1996). En Géorgie, la remarque ne concerne incontestablement pas que l'élite, mais des pans entiers de la société. L'accusation souvent adressée aux bénéficiaires des subventions de

15 - Notamment, le CIPDD, l'Institut Liberté, l'United Nation Association of Georgia.

n'avoir de motivations qu'économiques, et de se comporter en rentiers associatifs, en « bouffeurs de grant » (*grant guzzlers*, expression qui a rapidement trouvé une traduction géorgienne : *grantichamia*) néglige un point important : il ne s'agit pas là d'un phénomène à la marge, d'un dysfonctionnement des ONG, mais cela renvoie à leurs fonctions économique (pourvoir un revenu), symbolique et sociale (empêcher le déclassement) premières.

En situation de chômage massif, les ONG ont compté parmi les rares institutions à avoir maintenu une activité rémunérée. Dans certains secteurs d'activité et dans certaines régions, les ONG financées par les bailleurs de fonds étrangers constituent la seule source de revenus accessible. Certes seulement 1 % de la population serait employée dans une ONG¹⁶, mais cela n'en constitue pas pour autant une part non négligeable du marché de l'emploi, un revenu permettant de faire vivre toute une famille élargie. En amont même de la réalisation des projets, et parfois indépendamment de ceux-ci, la fonction sociale principale des ONG géorgiennes a été et reste de pourvoir des débouchés professionnels pour tous ceux qui travaillaient auparavant dans la fonction publique, et notamment pour tous ceux dont les compétences rendent difficile une reconversion dans le privé.

Elles ont ainsi contribué à pérenniser un marché du travail intellectuel. Quel que soit leur profil, leur champ de compétence ou la région d'implantation, les anciennes ou nouvelles élites intellectuelles y ont trouvé une planche de salut. Alors que le salaire moyen des professions intellectuelles s'est effondré – le salaire des universitaires couvrait leurs frais de transport en commun quotidiens¹⁷ –, les dernières générations formées à l'époque soviétique y ont trouvé la seule possibilité, en dehors de l'émigration, pour éviter le déclassement ou le renoncement à utiliser ses compétences intellectuelles.

Les ONG de Tbilissi (CIPDD, International Center on Conflict and Negotiation – ICCN, Liberty Institute, etc.) sont composées en grande partie d'enseignants-chercheurs de l'université de la ville. Le cas de figure typique est celui d'un universitaire recevant une part de ses revenus d'une ONG, tout en continuant à donner des cours occasionnels ou réguliers à l'université, voire à suivre des doctorants. Dans les petites ONG de province ou moins prestigieuses, on retrouvera, outre des professions intellectuelles qui ont cessé d'être financées (ethnologues, géologues à l'ONG Tolérance, par exemple), des enseignants du secondaire ou des cadres locaux du parti.

Au-delà de la dimension purement financière, l'ONG fournit des ressources sociales, symboliques et institutionnelles. Elle sert de marchepied pour un retour dans la fonction publique. Les allers-retours sont donc habituels là où celle-ci a continué d'exister. Les membres de la Georgia Young Lawyers Association (GYLA) se sont toujours livrés à ce pantouflage d'un nouveau type, tandis qu'avec

16 - D'après un sondage conduit par l'International Republican Institute en 2003, 1 % de la population travaillait pour une ONG, 17 % pour le secteur public, 18 % dans le privé, alors que 64 % ne travaillaient pas.

<http://www.iri.org/eurasia/georgia.asp>

17 - Le salaire mensuel moyen en 1997 de 14 dollars dans une ONG constituait ainsi un revenu d'appoint faible, mais non négligé (*PTDP Evaluation Report, Evaluation of the PHARE and TACIS Democracy Programs, 1992-1997*).

la récente revalorisation des métiers universitaires, une part importante des membres des ONG de Tbilissi a rejoint l'université (observations de terrain, avril 2006).

Il n'est pas rare que le militant-entrepreneur, faute de financement extérieur, maintienne une ONG perçue comme un capital à préserver, qu'il peut même financer avec un petit business propre. L'ONG change alors brusquement de profil et de projets, en fonction des opportunités du moment, ou bien elle développe en parallèle une gamme très large d'activités, dont certaines ont pour fonction de financer les autres (un projet sur la question de l'égalité entre les sexes, un sur la résolution de conflits et un autre sur l'aide à la culture du vin, par exemple). On peut trouver dans les mêmes locaux une salle destinée à la formation pour adultes, quelques ordinateurs et un comptoir vendant des sucreries et des cigarettes, activité de remplacement en l'absence conjoncturelle de financements de projets, comme c'était le cas dans une des ONG d'Akhalkalaki en 2003 (observations de terrain, décembre 2003). C'est ainsi que son fondateur s'est maintenu comme acteur public et a pu être nommé procureur du district au lendemain de la « révolution des roses ». De manière significative, la raison la plus fréquemment invoquée en 2005 par les personnes qui ont quitté l'ONG dans laquelle elles travaillaient, c'est qu'elles ont obtenu un emploi dans la fonction publique (NODIA, 2005).

Les membres des ONG présentent ainsi souvent un profil de petits entrepreneurs du secteur tertiaire qui sont parvenus à se convertir et à adapter leurs compétences et leurs réseaux au nouveau contexte. Les connections transnationales sont souvent présentées comme des conditions pour travailler dans les ONG, tandis que le maniement d'outils informatiques et la connaissance de l'anglais, à défaut d'une autre langue étrangère, sont, selon les sondages, les compétences jugées les plus utiles (SUMBADZE, 2006). Ces ressources sont probablement surévaluées. Même les « jeunes loups » proches de M. SAAKACHVILI n'avaient pas tous une expérience de l'étranger – ils l'ont acquise par la suite – et, contrairement à ce qui est souvent dit, ils ont rarement fait l'ensemble de leurs études en Occident¹⁸.

L'expérience acquise dans l'administration soviétique ainsi que l'intégration dans des réseaux de sociabilité géorgiens constituent en revanche des ressources sous-estimées pour intégrer la planète ONG. Steven SAMPSON fait remarquer dans son étude sur la société civile en Albanie que la « transition » n'a pas tant à être analysée comme un changement social ou comme un transfert, que comme un espace social où les différentes ressources matérielles, organisationnelles, humaines, symboliques sont « projectifiées », transformées en projets (SAMPSON, 1996). La compétence à rédiger des projets selon le format requis est donc un critère déterminant dans l'attribution des *grants*. Les similitudes entre ces nouvelles exigences et les anciennes pratiques administratives de l'économie planifiée ont constitué un atout, dans le « monde des projets » qui est celui de l'aide internationale, pour les générations élevées sous le pouvoir soviétique habituées aux différentes langues de bois recyclables et à la nécessité de se conformer à un

18 - Les jeunes effectuant l'ensemble de leurs études à l'étranger reviennent plus rarement au pays.

modèle normatif, injonctif et arbitraire. Toutefois, ce savoir-faire n'est pas l'apanage exclusif des élites occidentalisées et surdiplômées. Chaque ville ou bourg de province comporte donc ses experts en rédaction de projets dont rougirait d'envie bien des universités françaises.

Enfin, même dans les ONG les plus élitistes et les plus occidentalisés, les membres se sont généralement connus car ils appartiennent aux mêmes milieux ou, quand ce n'est exceptionnellement pas le cas, parce qu'ils ont fréquenté la même école ou la même université, y ont fait leurs premières armes de militants¹⁹. Le système de recrutement des ONG ou fondations par voie de recommandation contribue d'ailleurs à la reproduction sociale des élites. La cooptation est parfois formellement explicitée, comme dans le cas du conseil de Soros, où chaque membre sortant doit proposer un entrant. Dans une ville à taille réduite comme Tbilissi, il est donc aisé de reconstituer les canaux par lesquels l'ensemble des membres des ONG ont été recrutés, et de faire le constat que sont *de facto* exclus les habitants des villes de province, de même que les habitants des quartiers périphériques (seuls deux collaborateurs du CIPPD vivent hors des quartiers chics).

Les compétences professionnelles, les attentes et les routines qui étaient celles de la bureaucratie soviétique ont ainsi pu se reporter sur les ONG, et les élites se reproduire.

2 – Le poids des héritages

En Géorgie, la société civile s'est institutionnalisée sous la forme d'« organisations non gouvernementales » qui sont souvent bien insérées dans des réseaux internationaux, ce qu'elles affichent en se faisant connaître sous des sigles anglais par exemple. En conséquence, la vision implicite qui domine est celle d'une société civile à l'occidentale, à l'opposé d'une vision « communautaire » reposant sur la reconnaissance du rôle des communautés traditionnelles, telle qu'elle est par exemple promue par les programmes de la Banque mondiale sur le *community driven development* et, dans le cas de l'URSS, plus fréquemment évoquée dans les études sur l'Asie centrale (HOURS, 2005). La définition choisie de la société civile a des conséquences sur le regard porté sur la participation politique et sociale et sur le rôle des héritages antérieurs.

Deux types d'analyses appréhendent ces questions, s'agissant de l'espace post-soviétique. Selon certains auteurs, ces sociétés se caractériseraient par une grande amorphie, un rejet du politique et de l'engagement, une méfiance vis-à-vis de toute association, perçue comme une réminiscence du régime soviétique (HOWARD, 2003). Tandis que d'autres ont en revanche considéré que les réseaux informels pouvaient, en URSS, constituer un embryon de société civile et de participation (SHLAPENTOKH, 1989). Plusieurs études ont en effet montré les continuités entre les formes de participation et d'engagement dans la période communiste et post-communiste (DEVAUX, 2006 ; LE HUÉROU, 2006 ; DAUCÉ, 2005). Dans

19 - Ainsi, Lévan BERDZÉNICHVILI et Guiga BOKÉRIA se sont rencontrés à l'université, où ils ont ensemble milité dans une organisation étudiante.

le cas géorgien, la question des héritages soviétiques et des pratiques sociales locales est parfois négligée par les descriptions enchantées d'une société civile à l'occidentale, qui peinent à inclure les réseaux de solidarité informels décrits dès l'époque soviétique (MARS et ALTMAN, 1983). Pourtant, même les ONG les plus occidentalisées présentent certains traits plus fréquemment présents dans la vision communautaire de la société civile. Les spécificités géorgiennes tiennent au mode d'articulation entre ces deux types de sociétés civiles, l'ensemble des ONG bénéficiant également d'un transfert d'acteurs, de pratiques et d'attentes liés à l'ancienne bureaucratie soviétique.

Se pose en des termes spécifiques la question de l'« *embeddness* », et donc celle des conditions d'importation et d'adoption des normes et pratiques promues par les bailleurs de fonds occidentaux. L'une des rationalités qui commande la création des ONG locales tient à la nécessité pour ces bailleurs de trouver des partenaires locaux. Les préoccupations de légitimité et d'efficacité les ont amenés à ne pas passer seulement par des fondations ou des ONG étrangères, y compris celles travaillant avec des équipes locales, et donc à une « géorgianisation » du troisième secteur : les équipes et parfois les *managers* des grosses fondations sont souvent géorgiens. C'est là un point crucial de toute démocratisation portée de manière exogène, mais il se pose en des termes particuliers en raison du poids relatif particulièrement lourd des ONG. Au sein de Soros, par exemple, même si les Géorgiens ont des liens directs avec les bailleurs de fonds – les nouveaux membres du conseil, invités à une formation, rencontrent le *big boss* en personne –, occupent des postes importants à la tête du conseil de la fondation, parlent des langues étrangères ou encore se rendent régulièrement en séminaire à l'étranger, ils sont pris dans un tissu social et des pratiques locales. C'est à ce titre qu'ils peuvent exercer une influence sur la société géorgienne.

A *contrario*, les personnalités publiques que M. SAAKACHVILI a fait venir de l'étranger ont bien du mal à s'imposer durablement sur la scène locale. À la faveur de la xénophilie sélective qui a accompagné l'arrivée de M. SAAKACHVILI au pouvoir, son épouse hollandaise était ainsi très médiatisée et populaire, avant de disparaître de la scène publique. La diplomate française Salomé ZOURABICHVILI, nommée ministre des Affaires étrangères, a ensuite été limogée en 2005 et a alors été tentée par une carrière politique. Elle n'a toutefois pas obtenu plus de 2 % des voix aux élections locales d'octobre 2006.

Quand l'opposition nationaliste prend pour cible l'Open Society Fondation – la veuve du Président Z. GAMSAKHOURDIA ayant pendant des mois organisé un rassemblement quotidien devant ses locaux –, ses contradicteurs peuvent lui répondre que d'autres institutions « dépensent beaucoup plus que l'organisation de Soros en Géorgie pour la promotion de la démocratie, l'État de droit ou le marché. La seule différence, c'est que les quelques 3 millions de dollars pourvus annuellement par la fondation Soros sont distribués par des Géorgiens selon des procédures qu'ils ont choisies et conduites eux-mêmes. Cela signifie que les "laquais de Soros", comme les appelle Manana ARCHAVADZÉ²⁰, ont donné, en 2005, 70 000 dollars pour la préservation du patrimoine culturel géorgien,

20 - Veuve du président GAMSAKHOURDIA et leader de la branche la plus radicale de l'opposition nationaliste.

210 000 dollars pour aider les habitants de la région de Gali à développer le petit business »²¹.

La déconnexion des ONG à financement étranger par rapport au tissu social local constitue bien souvent l'une des causes de leur faible capacité à agir sur les évolutions politiques et sociales. En Russie par exemple, plusieurs études ont montré que les programmes de promotion de la société civile ont buté sur deux obstacles : soit les ONG sont contrôlées et gérées par des expatriés méconnaissant les réalités locales et incapables de mettre en œuvre des stratégies élaborées dans les capitales occidentales (MENDELSON et JOHN, 2000), soit des militants locaux se trouvent en situation de ghettoïsation à l'intérieur même de leur société (HENDERSON, 2002). Même si ces travers ne sont pas totalement absents en Géorgie, ils se sont posés avec une acuité moindre. Certains obstacles à l'exportation de la démocratie sont donc levés dans le cas géorgien.

L'imbrication des acteurs globalisés dans la société et les habitus géorgiens expliquent le poids des institutions sociales locales dans le choix et la définition des projets.

3 – Le poids du local dans la définition et la mise en œuvre des projets

La volatilité des ONG rend aléatoire toute typologie. Les activités couvrent un champ très étendu, allant de la protection des Droits de l'homme, au soutien à la démocratie et à la société civile, à la protection de l'environnement, aux problèmes spécifiques des femmes, à la prise en charge des déplacés ou à l'aide aux PME par la fourniture de conseils et de micro-crédits. Les ONG implantées à Tbilissi s'occupent principalement de Droits de l'homme, de soutien à la démocratie et à la société civile et de résolution des conflits²². Comme en Asie centrale, les programmes d'aide ont incontestablement contribué à importer des problèmes qui n'étaient pas perçus comme tels auparavant, comme par exemple la lutte contre les violences conjugales (MENDELSON et JOHN, 2002)²³. Certains thèmes correspondent à des préoccupations exogènes.

On assiste toutefois à des processus d'autonomisation des associations par rapport aux organismes qui les financent (HENDERSON, 2002), qui tiennent au rôle que jouent des acteurs locaux dans la définition des activités des ONG ainsi que dans leur mise en œuvre.

Ce sont les projets, non les ONG, qui sont financés²⁴, or ceux-ci sont définis, rédigés et choisis sur place. Dans certaines organisations, le personnel local

21 - 24 *Saati*, 6 septembre 2005.

22 - Pour un descriptif des activités des ONG en Géorgie, voir par exemple :

<http://www.assistancegeorgia.org.ge>

23 - Outre les multiples programmes de lutte contre les violences conjugales menés par les ONG locales, plusieurs rapports d'organisations internationales comme Amnesty International ont contribué à sensibiliser sur cette question.

24 - Chaque organisation étant ainsi encouragée à s'adresser à plusieurs donateurs. Par exemple, la fondation non gouvernementale d'aide au « troisième secteur » Horizonti est financée à la fois par USAID, Mercy Corps International, Open Society-Georgia Foundation, Eurasia Foundation, Allavida

dispose d'une certaine marge de manoeuvre, y compris pour le financement. Au sein de la fondation Soros, le conseil définit une fois tous les deux ans un « programme stratégique » préparé par le directeur exécutif, et qui doit être approuvé par la maison mère, l'Open Society Institute (OSI). Le budget est accordé une fois par an par l'OSI à New York, un directeur régional suivant chaque programme. Le conseil géorgien se réunit ensuite une fois par mois pour discuter de chaque projet concret, généralement choisi par concours. Toutefois le directeur exécutif peut choisir lui-même les « projets maison », engageant des financements n'excédant pas 2 000 dollars. Son influence est déterminante sur ces derniers, comme en témoignent les thèmes choisis : depuis que le poste est occupé par un spécialiste des relations entre les « ministères de forces » et la société civile, les financements vont au monitoring du ministère de la Défense, du ministère de la Justice, de la Police, et à celui du Parquet, par exemple.

L'autonomisation des acteurs locaux tient également aux usages qu'ils font des priorités définies en d'autres lieux. L'ONG Tolérance, notamment, est l'une des six ONG de Samtskhé-Djavakhétie et Kvémo-Karlie qui s'étaient vu accorder un *grant* de la commission « Démocratie » du Département d'État « pour développer la société civile dans les régions où vivent de larges minorités ethniques » et qui « ciblent l'intégration ethnique, l'apprentissage du géorgien ou la résolution de conflits »²⁵ (Département d'État, 2005). Ici, point de brillants anglophones, un bureau glacial et déserté, mais bien quelques ordinateurs et quelques affiches sur papier glacé (observations de terrain, avril 2006). Nous sommes à Akhaltsikhé, capitale de la région de Samtskhé-Djavakhétie, et province natale des Meskhètes, Géorgiens musulmans ou Turcs géorgianisés déportés en Asie centrale par Staline en 1944, victimes de pogromes dans la vallée de Ferghana à la fin des années 1980, réfugiés depuis en Russie ou en Azerbaïdjan, et dont certains cherchent à revenir sur leur terre natale. Le retour des Meskhètes était l'une condition de l'entrée de la Géorgie au Conseil de l'Europe en 1999. Depuis, une dizaine de familles est rentrée, mais un nombre considérable d'ONG et de programmes financés par les agences internationales ont vu le jour.

Les personnes en charge de cette ONG sont issues des couches moyennes soviétiques, il s'agit des anciennes élites intellectuelles ou politiques locales déclassées, par principe peu enclines à la corruption et donc sans autre ressource que les anciennes amitiés de jeunesse, et auxquelles « l'émergence de la société civile » fournit des possibilités de conversion. L'ONG a été fondée par une ethnographe militante de la cause meskhète depuis les années 1980. Elle compte parmi ses membres un ancien député issu de la mouvance nationaliste modérée et qui, après s'être vu refuser l'investiture par l'équipe de Z. JAVANIA dont il était politiquement proche, et après avoir un temps intégré le cabinet du gouverneur (l'équivalent de nos préfets de région), s'est retrouvé sans emploi. L'intérêt des bailleurs

(GB), Canada Feeds the Children, American Friends of Georgia, Care International, Initiative for Social Action and Renewal (ISAR USA), National Endowment for Democracy, etc. Voir :

<http://www.horizonti.org/index.html>

25 - *Supporting Human Rights and Democracy : The U.S. Record 2005-2006*, Bureau de la Démocratie, des Droits de l'homme et du travail, Département d'État américain,

<http://www.state.gov/g/drl/rls/shrd/2005/63946.htm> (consulté le 21 janvier 2007)

de fonds pour la question meskhète constitue donc une aubaine, qu'elle permette de poursuivre des activités militantes engagées sans financement ou qu'elle pourvoie des débouchés professionnels à des individus peu enclins à la défense des minorités turques ou musulmanes, perçues comme des ennemies héréditaires des Géorgiens (entretiens, 2005).

Tolérance met en place des programmes « d'aide à l'intégration » dont on peut douter des effets, tant celle-ci apparaît comme une injonction exogène. Les Meskhètes sont aujourd'hui turcophones, ils sont musulmans, et la Géorgie a accepté de les accueillir en raison de l'argument selon lequel ils seraient d'origine géorgienne. Aussi la condition de la « tolérance » à leur égard est qu'ils « retrouvent » cette identité ethnique supposée. Ils reçoivent donc des cours de géorgien, mais leurs enfants doivent en outre apprendre des danses et des chants folkloriques géorgiens, gages d'un désir d'assimilation. Cependant la méfiance demeure et, pour ne pas leur donner de terres, alors qu'ils viennent de la campagne, on les contraint de vivre en ville et à apprendre des métiers citadins.

Ces usages locaux des ressources fournies par l'aide internationale peuvent correspondre à des stratégies individuelles, sans exclure cependant des visées militantes et un engagement politique. Les ONG n'ont pas pour seule fonction de démocratiser la société, mais elles peuvent fournir le cadre et les instruments pour ceux qui y œuvrent.

III – LES ONG, DES ACTEURS CLEFS DE LA « RÉVOLUTION DES ROSES » ?

La « révolution des roses » a fait l'objet de deux types d'analyses. Selon le discours dominant en Russie, mais qui a pu également trouver des échos dans la presse de gauche, tel le *Guardian*, celle-ci ne serait qu'une « révolution d'opérette » (LAUGHLAND, 2004), un coup d'État fomenté en sous-main par les Américains qui auraient placé au pouvoir leur marionnette. D'autres y voient une illustration du succès de la politique de démocratisation, et notamment de l'aide à la société civile qui lui a permis de jouer un rôle décisif dans les changements. Ces deux analyses se rejoignent sur l'importance des facteurs exogènes, même si elles les évaluent différemment, mais elles portent des regards opposés sur la nature des changements, définis comme démocratiques dans un cas, anti-démocratiques dans l'autre, et sur le degré d'autonomisation des acteurs. Dans un cas, les membres des ONG sont vus comme des agents de l'étranger, serviles ou manipulés, dans l'autre, comme la force motrice de la mobilisation populaire.

1 – Positionnement et rôle des ONG dans la « révolution des roses »

On ne peut parler d'un positionnement politique unique pour l'ensemble des ONG. Mais certaines d'entre elles ont joué un rôle important dans ces changements, contribuant à discréditer l'ancienne équipe au pouvoir et à présenter une alternative tant en termes de discours, d'agendas, que de personnel politique.

Le pouvoir d'E. CHÉVARDNADZÉ connaît en 2003 un très net essoufflement en raison de sa paralysie et de son incapacité à résoudre les problèmes basiques auxquels est confrontée la population, notamment celui de la corruption et des ruptures des approvisionnements électriques. Le gouvernement répond aux critiques de plus en plus acerbes par une crispation et un renforcement des tendances autoritaires. Les scrutins précédant les législatives sont entachés de fraude. Mais les détournements de fonds et l'enrichissement de certains proches du Président étaient illustrés et commentés quotidiennement par une presse relativement libre. À l'automne 2001, les autorités essayent de fermer la télévision indépendante, mais le résultat est inverse : l'opposition parvient à mobiliser massivement, et les manifestations aboutissent à l'éviction de certains des ministres les plus corrompus, mais aussi jugés les plus puissants, tels les ministres de l'Intérieur et de la Sécurité. Par cette répétition générale, l'opposition s'est persuadée de la faiblesse du pouvoir.

À l'approche des élections législatives, certaines ONG de défense des libertés publiques, très connectées à des réseaux transnationaux, tels la Georgia Young Lawyers Association (GYLA) ou le Liberty Institute, décident de se rallier à l'opposition et de mettre toutes leurs forces dans la bataille contre E. CHÉVARDNADZÉ. Des dissensions importantes existaient toutefois entre les individus qui souhaitaient apporter leur soutien inconditionnel à M. SAAKACHVILI, par exemple entre G. BOKÉRIA et d'autres, plus méfiants par manque d'affinités personnelles, en raison de sa personnalité ou de ses méthodes controversées. Enfin, l'ancienne génération de militants des Droits de l'homme issue de la dissidence est plus réticente à s'aligner sur l'opposition (c'est le cas de N. KAKABADZÉ et des Anciens prisonniers politiques pour les Droits de l'homme), au nom d'une conception des ONG qui les place en dehors du champ de la compétition partisane.

Ces acteurs issus du « troisième secteur » ont joué un rôle important en discréditant le pouvoir en place, puis en encadrant et en légitimant le processus insurrectionnel. En amont, le travail de sape et de discrédit des autorités a été rendu possible par la connivence avec la télévision indépendante Roustavi 2 qui offrait aux ténors de ces quelques ONG une large audience. Les réseaux transnationaux leur ont permis d'augmenter leur capacité organisationnelle. À l'été 2003, 700 militants de Kmara (« Assez »), un mouvement de jeunes lié aux ONG et qui sera à la pointe de la contestation, ont été formés par des militants de l'organisation serbe Otpor (BROERS, 2005).

Enfin, ces ONG ont pleinement su profiter des politiques de renforcement des institutions démocratiques et ont su jouer un rôle déterminant lors du processus électoral lui-même. Dès mars 2003, les fondations et le gouvernement américain avaient décidé de financer une amélioration du système électoral (CORWIN, 2005). Les États-Unis ont contribué à hauteur de 3 millions de dollars au soutien des élections, à la formation des observateurs locaux, au financement des sondages à la sortie des urnes et au comptage parallèle, les autres États à hauteur de 1 million (BROERS, 2005). L'International Society for Free Elections and Democracy (ISFED), une organisation fondée par le National Endowment for Democracy, a ainsi pu envoyer 2 300 observateurs, et la Georgian Young Lawyers' Association 500 (BROERS, 2005). Or c'est le compte alternatif des voix par l'ISFED qui a

totalément discrédité les résultats officiels, avant même que ceux-ci soient proclamés (WHEATLEY, 2005 ; FAIRBANKS, 2007). On voit ainsi que la répartition des tâches a parfaitement fonctionné, entre aide publique à la démocratisation, contribution des fondations étrangères et des ONG locales.

Les parcours individuels et collectifs au lendemain de la « révolution des roses » reflètent les positionnements antérieurs. En toute logique, après la démission d'E. CHÉVARDNADZÉ, les hommes issus des ONG ralliés à l'opposition intègrent massivement les structures du pouvoir, avec pour conséquence paradoxale un affaiblissement important du secteur associatif. Le ministre de l'Intérieur, Vano MÉRABICHVILI, l'un des principaux conseillers du Président, Guiga BOKÉRIA, de même que le maire de Tbilissi, Guigui OUGOULAVA, sont ainsi des anciens militants du Liberty Institute. Le ministre de l'Éducation, Kakha LOMAÏA, est l'ancien directeur exécutif de Soros.

Les membres les plus influents de GYLA passent rapidement à l'opposition. Lors des élections locales d'octobre 2006, T. KHIDACHÉLI, l'ancienne présidente de cette organisation, est ainsi la candidate républicaine en lice à Tbilissi. Les ONG « a-politiques » de défense des Droits de l'homme continuent à dénoncer avec vigueur les violations des libertés individuelles.

2 – Une « révolution » 100 % géorgienne

La force des analyses en termes de réussite de la *democracy building* tient à la conjonction entre forces intérieures et extérieures, et à la répartition des tâches entre aide aux réformes démocratiques et aide à la constitution de la société civile. Contrairement à ce qui a été dit, la « révolution des roses » n'est pas un coup d'État préparé en sous-main à Washington. En Géorgie, ce sont bien les acteurs locaux qui se sont saisis des ressources qui leur ont été fournies par les politiques de soutien aux réformes démocratiques pour mettre en œuvre leurs agendas propres.

Il serait illusoire de croire que les agences nationales ou internationales de développement ont un agenda défini et univoque. Ainsi, USAID, le plus gros contributeur de l'aide au développement, finance des projets depuis 1992²⁶. Or il faut attendre 1999 pour que soit établi le premier plan stratégique, pour la période 2000-2003 (DEVDAIANI, 2003). En outre, la multiplicité des donateurs entraîne une tension entre les différents modèles proposés. B. CHRISTOPHE montre ainsi les effets négatifs de la concurrence entre les spécialistes du développement américains et allemands²⁷. Pour ne prendre que l'exemple américain, la vision de G. BUSH est incontestablement différente de celle G. SOROS.

26 - http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/countries/ge

27 - L'auteur développe l'exemple de la privatisation foncière. Si les spécialistes allemands de la GTZ et américains de l'USAID étaient d'accord sur la nécessité de donner des titres de propriété sur les lopins distribués aux agriculteurs pour raviver une agriculture mal en point, en revanche la stratégie pour atteindre cet objectif différait. La GTZ proposait de construire un cadastre national, alors que l'USAID voulait distribuer directement les titres de propriété avant d'exiger des autorités qu'elles délimitent exactement les lopins. L'auteur développe également l'exemple de la loi sur les entrepreneurs adoptée en 1994 sur le modèle allemand, alors que la loi sur les marchés des valeurs de 1998 correspondait aux standards anglo-saxons (CHRISTOPHE, 2005).

En dépit des nombreuses interprétations qui ont vu dans le départ d'E. CHÉVARDNADZÉ la « main de Washington », la volonté des autorités américaines de changer l'équipe au pouvoir en Géorgie n'est pas évidente, comme l'ont montré les atermoiements de l'ambassadeur américain Richard MILES, et le soutien à M. SAAKACHVILI de la part des Américains en réalité plus mitigé que de nombreux commentateurs ont bien voulu le croire (WHEATLEY, 2005 ; BROERS 2005). L'aide financière dispensée tant par les États que par les fondations a été exagérée. Le quotidien russe *Novye Izvestia* accuse G. SOROS d'investir 5 millions de dollars dans Kmara, somme qui excède le budget annuel des programmes en Géorgie²⁸. Même G. SOROS, abondamment qualifié d'acteur clef de la « révolution des roses », ne s'est rallié à l'opposition que tardivement, ce dont témoignent les changements à la tête de l'organisation (entretiens, décembre 2006).

En réalité, le mandat du Président géorgien arrivait à terme en 2005, et l'ensemble des acteurs étrangers attendaient cette échéance, sans avoir encore fixé de ligne de conduite ferme à propos de la relève. Certes, dans la communauté internationale aussi, la lassitude était grande envers les revirements politiques d'E. CHÉVARDNADZÉ et son mode de gouvernement. Sa versatilité inquiétait dans un contexte de montée en puissance de priorités nouvelles (lutte anti-terroriste, importance grandissante du Grand Moyen-Orient, etc.) et l'ensemble des partenaires de Tbilissi souhaitaient incontestablement qu'une équipe plus prévisible et plus fiable parvienne au pouvoir. Mais la grille géopolitique habituellement présentée est fautive : elle occulte le fait qu'E. CHÉVARDNADZÉ, avant M. SAAKACHVILI, jouait depuis longtemps la carte de l'Occident contre la Russie (SERRANO, 2007) ; plus ponctuellement, elle néglige le rôle joué par Moscou dans sa démission²⁹. En outre, M. SAAKACHVILI apparaissait lui aussi comme une personnalité instable et imprédictible.

La « révolution des roses » peut être interprétée comme un effet de débordement, comme une heureuse surprise plus que comme un « *agenda termination* »³⁰. Elle est plutôt imputable à la saisie d'opportunités par un groupe d'hommes et de femmes ambitieux, à commencer par M. SAAKACHVILI, et à une autonomisation des acteurs. Selon les mécanismes traditionnels de la cooptation, les hommes qui se sont retrouvés au pouvoir n'ont pas été imposés par les Occidentaux, ils se sont imposés *a posteriori* à eux et il serait faux de voir en eux des agents dociles de l'étranger.

3 – Les acteurs locaux en quête de démocratie ?

Alors que les adeptes de la théorie du complot n'y voient qu'un coup d'État, les promoteurs de la démocratisation soulignent que la motivation principale de ces hommes et des foules qui les ont soutenus était le renforcement de la démocratie en Géorgie. Est-ce à dire que la « révolution des roses » peut être

<http://www.paisley.ac.uk/business/cces/documents/Barbara.Christophe.rtf>

28 - *Novye Izvestia*, 28 novembre 2003.

29 - Le Président accepte de démissionner après son entrevue avec le ministre des Affaires étrangères russe, I. IVANOV, dépêché en urgence à Tbilissi.

30 - Selon le cycle des politiques publiques défini par C. JONES.

interprétée comme la conséquence d'un long mûrissement démocratique et donc comme l'importation réussie des valeurs diffusées à partir de l'étranger ?

Les hommes qui accèdent au pouvoir revendiquent effectivement haut et fort leur attachement aux valeurs de la démocratie et du marché. Ils se font ainsi l'écho d'un sentiment plus général. En Géorgie, en dépit du discrédit qui affecte le politique, à la différence de la Russie, personne ne persifle sur la *dermocratia* (jeu de mot que l'on peut traduire par « merdocratie »). La démocratie reste parée de connotations positives, elle continue à apparaître comme un idéal à atteindre. Plus toutefois qu'une adhésion positive à des valeurs politiques, le terme aux contours imprécis symbolise avant tout le rejet de la période antérieure et la rupture.

La Géorgie est en effet l'un des États où la nostalgie de l'époque soviétique est la moins développée, même si c'est l'un de ceux qui a le plus souffert de l'effondrement de l'ancien empire. L'URSS a une image très négative, notamment parce qu'elle est perçue comme une entité coloniale, quelles que soient les ambiguïtés d'un tel jugement étant donné le rôle joué par les Géorgiens, à commencer par STALINE, dans la construction soviétique. La démocratie est souvent assimilée à l'indépendance nationale.

Échapper au passé soviétique, cela signifie s'éloigner de la Russie et, donc, changer de tuteur. Tout ce qui est occidental est associé à la liberté. La crispation des relations avec la Russie et la conjoncture géopolitique de ce pays convoité par Washington et Moscou pérennise cette configuration binaire issue de la Guerre froide. Celle-ci explique que les Géorgiens construisent et perçoivent leur identité collective contemporaine comme intrinsèquement occidentale. L'attachement aux valeurs démocratiques est partie intégrante de cette identité et elle constitue une ressource importante de légitimation : en externe pour obtenir des soutiens contre Moscou, et en interne en faisant état de ces soutiens. C'est en se présentant comme démocrate que les trois Présidents (Z. GAMSAKHOURDIA en 1991, E. CHÉVARDNADZÉ en 1992, M. SAKACHVILI en 2003) ont été amenés au pouvoir : parce que ce label était jugé précieux pour se mettre sous un patronage capable de protéger la Géorgie de la Russie. Dans ces conditions, la forte dépendance envers les bailleurs de fonds n'est pas perçue comme aliénante mais, au contraire, comme gratifiante dans un jeu international.

Le rejet de la période soviétique explique également la forte valorisation de la société civile et la place centrale des ONG. La perception d'un centre nécessairement éloigné et hostile a alimenté une attitude faite de méfiance profonde envers toute bureaucratie étatique. L'aversion envers l'État, que l'on trouve dans d'autres sociétés post-communistes (BABAJAN 2005), plonge, dans le cas présent, ses racines dans le temps long. L'État, c'est l'autre : l'Empire voisin – seldjoukide, ottoman, séfévide, ou russe – venant mettre le pays à sac ou cherchant à éradiquer la culture locale ; l'État soviétique, enfin, oppresseur et violent. L'ensemble des institutions du politique tels les partis ou les syndicats parce qu'ils étaient pendant la période soviétique des institutions quasi étatiques est également discrédité.

Cette perception fournit aussi le terreau pour une idéalisation par les acteurs locaux de la société civile et de la démocratie participative, et ce d'autant que la

valorisation de l'individu, celle de la liberté individuelle sont des éléments clefs d'un discours identitaire qui se construit notamment dans une opposition binaire au collectif, qui serait le propre de la Russie.

Les ONG, justement parce qu'elles se présentaient comme des organisations non politiques au-dessus de la compétition partisane, ont pu jouir d'une légitimité qui manquait aux partis, quand bien même elles assumaient des fonctions similaires. L'adoption d'un discours sur la démocratie, l'État et la société civile en cohérence avec celui de la « *democracy building community* » tient donc en partie du malentendu opératoire. D'ailleurs, selon des sondages effectués en 2004, seuls 10 % des Géorgiens considéraient que l'instauration de la démocratie était importante pour leur pays ³¹.

4 – Les limites de la démocratisation

Cela amène à relativiser l'importation des valeurs promues par l'aide à la démocratisation. Si elle a fourni à une génération les ressources nécessaires à la relève politique, l'expérience de travail au sein d'ONG semble avoir eu un impact minime sur l'intériorisation des pratiques, et peu joué dans le sens d'une diffusion des normes démocratiques. Comme le souligne Claus OFFE, les institutions démocratiques et les ressources économiques peuvent être importées de l'étranger, mais cela est moins aisé pour le « logiciel mental » nécessaire pour les faire fonctionner (OFFE, 1997). La visibilité très forte des ONG les plus occidentalisées a occulté la continuité dans les comportements politiques, y compris lors de la « révolution des roses ».

C'est le cas des modes de participation. En novembre 2003, les journalistes et les diplomates étrangers sur place ont été impressionnés par les grands rassemblements devant le Parlement qui ont poussé E. CHÉVARDNADZÉ à la démission. Les ONG de défense des libertés publiques et la rue contraignaient les dirigeants à reconnaître les fraudes massives ³². Pour des observateurs plus familiarisés avec l'histoire de la Géorgie et de ses mobilisations, les manifestations présentaient de très fortes similitudes avec les mobilisations populaires antérieures, notamment celles des années 1980 et du début des années 1990, voire de la période soviétique (les manifestations de 1956 ou de 1978 par exemple), similitudes qui amènent à relativiser le rôle des nouvelles ONG et de leurs tuteurs étrangers.

De même, l'analogie des résultats aux élections présidentielles lors des différents scrutins (89 %, 96 % et 96 % des suffrages respectivement pour Z. GAMSAKHOURDIA, E. CHÉVARDNADZÉ et M. SAAKACHVILI) invite à douter d'une maturation du politique sous l'égide de la société civile. Le discrédit envers l'institution étatique s'accompagne toujours d'une forte valorisation de l'homme fort providentiel, du « patron » susceptible de reprendre en main les affaires de la nation, hier Z. GAMSAKOURDIA ou E. CHÉVARDNADZÉ, aujourd'hui M. SAAKACHVILI.

31 - Selon un sondage du Caucasus Research Resource Center effectué en mars 2004.

32 - Deux pour cent de la population ont participé par exemple à une action collective en 2006, contre 3,9 % en 2002 et 4,1 % en 2003 (SUMBADZÉ, 2006).

Enfin, l'arrivée de cadres issus des ONG de défense de la démocratie induit-elle des pratiques plus démocratiques des pouvoirs publics ? En réalité, le nouveau gouvernement a d'emblée cherché à affaiblir les contre-pouvoirs, notamment en adoptant une législation réduisant les prérogatives du Parlement ou en affermissant son contrôle des médias télévisés.

L'usage qu'il a fait du droit témoigne d'une continuité avec les pratiques antérieures, même si les objectifs diffèrent. Pour imposer un programme de modernisation de l'État, il n'a pas hésité à utiliser l'institution judiciaire à des fins politiques ou économiques, dans la lutte contre la corruption (plusieurs « hommes d'affaires » accusés de corruption ont ainsi été incarcérés jusqu'à ce qu'ils remboursent à l'État des sommes détournées). Mais cela fournissait aussi un moyen de se débarrasser de certaines personnalités en disgrâce tel un ancien ministre de la Sécurité ou un général des forces de l'Intérieur.

Quelle que soit la bonne foi des hommes politiques, les usages non démocratiques de la démocratie ont pour effet d'en saper les fondements. En dépit de bons résultats macro-économiques, et de succès incontestables qui se sont traduits par une amélioration du quotidien (éradication de la corruption de la police routière, amélioration de l'état des routes, fin des coupures d'électricité, etc.), la propagation d'un discours libéral de modernisation s'accompagne d'une montée en puissance d'organisations obscurantistes, intolérantes, mettant en garde contre la perte des traditions nationales, telle l'« Association des parents orthodoxes ».

Les effets des dérives de la démocratisation par le haut se font déjà sentir. Ce n'est pas un hasard si les figures politiques les plus détestées, à en croire les sondages, sont celles qui s'étaient montrées les plus acharnées à défendre les Droits de l'homme, ainsi Lévan RAMICHVILI, le directeur du Liberty Institute ou son ami Guiga BOKÉRIA (SUMBADZÉ, 2006).

Les hommes issus de la société civile ont opéré une véritable mainmise sur la scène publique, occupant les postes ministériels, ceux de la haute fonction publique, monopolisant l'expertise. Les ONG se sont donc imposées *a posteriori* comme une institution centrale du politique tout en étant affaiblies comme contre-pouvoir. L'attitude des autorités renforce ces deux tendances. Elles cherchent à affaiblir leur capacité à s'ériger comme un lieu de critique et d'opposition tout en les institutionnalisant. En témoigne la tentative de M. SAAKACHVILI, lors de rencontres médiatisées avec la société civile, de créer une grande coalition d'ONG sous l'égide des autorités, une initiative inspirée du scénario russe. Et il y a quelque ironie à entendre les militants de l'Institut Liberty accuser les partisans d'I. GUIORGADZÉ (un ancien responsable des services spéciaux poursuivi pour un attentat contre E. CHÉVARDNADZÉ et réfugié à Moscou) arrêtés à l'automne 2006 de trahir la patrie en acceptant que leur fondation soit financée par l'étranger...

L'arrivée au pouvoir d'une jeune génération passée par l'Occident, les « cocardguéouli »³³, constitue l'illustration la plus évidente des retombées des programmes d'aide au développement. Toutefois, que cet impact soit le plus visible

33 - En référence aux « Tergdaléouli », ces jeunes intellectuels du XIX^e siècle qui « buvaient l'eau du Terek », la rivière qui les séparait de la Russie où ils allaient étudier.

ne signifie pas qu'il soit le plus profond. Plus probablement, l'imbrication entre des répertoires d'action, des ressources institutionnelles et des discours de légitimation locaux et importés entraîne un mode de structuration spécifique du politique dont les effets à moyen terme restent inconnus. Les modalités de mise en œuvre de l'aide au développement tout comme la méfiance envers la centralisation et les institutions étatiques ont convergé pour aboutir à une institutionnalisation nouvelle du politique où les ONG occupent une place de choix. Cela ne signifie pas que celles-ci soient à même d'introduire un nouveau référentiel. La montée en puissance des ONG et l'échec de l'émergence d'une scène partisane pluraliste constituent ainsi les deux revers d'une même médaille et le même signe d'une démocratisation en panne.

BIBLIOGRAPHIE

- ATLANI-DUAULT L., 2005a, *Au bonheur des autres. Anthropologie de l'aide humanitaire*, Paris, Société d'ethnologie, 200 p.
- ATLANI-DUAULT L., 2005b, « Les ONG à l'heure de la "bonne gouvernance" », *Autrepart*, n° 35, pp. 4-17.
- BADIE B., 1992, *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 334 p.
- BABAJAN B. V., 2005, « Civic Participation in post-Soviet Armenia », *Central Asian Survey*, n° 24 (3), pp. 261-279.
- BROERS L., 2005, « After the "revolution" : civil society and the challenge of consolidating democracy in Georgia », *Central Asian Survey*, n° 24 (3), pp. 333-350.
- CAROTHERS T., 2002, « The end of the transition paradigm », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 1, pp 5-21.
- CAROTHERS T., 2007, « The "Sequencing" fallacy », *Journal of Democracy*, vol. 18, n° 1, pp. 13-27.
- CHRISTOPHE B., 2005, « From Hybrid Regime to Hybrid Capitalism ? The Political Economy of Georgia under Eduard Shevardnadze », Center for contemporary European studies, communication présentée à la conférence *Varieties of capitalism in post-communist countries*, 23-24 septembre, Université de Paisley.
- COHEN S., 2003, *La Résistance des États*, Paris, Seuil, 258 p.
- CORWIN J. A., 2005, « East : Regime Change On The Cheap », *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 19 avril.
- DAUCÉ F., 2005, « Les analyses de l'engagement associatif en Russie », *Question de recherches*, n° 14.
- DEVAUX S., 2006, « *Engagements associatifs et postcommunisme. Le cas de la République tchèque* » Paris, Belin, 319 p.
- DEVDAIRIANI J., 2003, « The Impact of International Assistance on Georgia », *Building Democracy in Georgia*, n° 11, Bulletin de l'Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tbilissi, 44 p.
- FAIRBANKS C. H. Jr, 2007, « Revolution Reconsidered », *Journal of Democracy*, vol. 18, n° 1, pp. 43-57.

- FAVAREL-GARRIGUES G., STARTSEV I., 2007, « La combinaison des héritages et des emprunts dans la transformation de l'administration russe », *Critique Internationale*, n° 35, pp. 69-84.
- HENDERSON S. L., 2002, « Selling civil Society. Western aid and the non governmental organisation sector in Russia », *Comparative Political Studies*, mars, pp. 139-167.
- HOURS B., 2005, « Les ONG au service de la gouvernance globale : le cas de l'Ouzbékistan », *Autrepart*, n° 35, pp. 115-126.
- HOWARD M. M., 2003, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge University Press, 224 p.
- HUNTINGTON S. P., 1991, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 384 p.
- LAUGHLAND J., 2004, « Georgia on their mind », *The Guardian*, 1^{er} avril.
- HIBOU B., 1999, *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 398 p.
- LE HUÉROU A., 2006, *Acteurs locaux et régionaux face aux transformations du pouvoir en Russie, 1989-1999*, thèse effectuée sous la dir. de WIEVIORKA M., CADIS, soutenue le 13 décembre.
- MARS G., ALTMAN Y., 1983, « The cultural Bases of Soviet Georgia's second Economy », *Soviet Study*, vol. 25, n° 4, pp. 546-560.
- MARCHESIN P., 2004, « Démocratie et développement », *Revue Tiers Monde*, n° 179, pp. 487-513.
- MENDELSON S. E. et JOHN K. G., 2000, *Democracy Assistance and NGO Strategies in post-communist Societies*, Carnegie working papers 8/2000.
- MENDELSON S. E. et JOHN K. G. (dir.), 2002, *The Power and Limits of NGOs : A Critical Look at Building Democracy in Eastern Europe and Eurasia*, New York, Columbia University Press, 257 p.
- NODIA G., 2005, *Civil Development in Georgia : Achievements and Challenges*, Tbilissi, CIPDD, 60 p.
- O'DONNELL G. et SCHMITTER P., 1986, *Transitions from Authoritarian Rule : Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, John Hopkins University Press, 96 p.
- OFFE C., 1997, « Cultural Aspects of Consolidation : A Note on the Peculiarities of Postcommunist Transformations », *East European Constitutional Review*, automne.
- RAIK K., 2006, « Promoting Democracy through Civil Society : How to step up the EU's Policy toward the Eastern Neighbourhood », *CEPS Working Document*, n° 237, Centre for European Policy Studies, 34 p.
- SAMPSON S., 1996, « The Social Life of Projects : Bringing Civil Society to Albania », in HANN C., DUNN E. (dir.), *Civil Society : Challenging Western Models*, Routledge, pp. 120-138.
- SERRANO S., 2007, *Géorgie. Sortie d'empire*, Paris, CNRS éditions, 342 p.
- SHLAPENTOKH V., 1989, *Public and Private Life of the Soviet People*, NY, Oxford University Press, 281 p.
- STUBBS P., 1996, « NGOs and the Myth of Civil Society », *ArkZin*, n° 55.
- SUMBADZÉ N., 2006, *Georgian Public opinion Barometer 2006*, Tbilissi Institute for Policy Studies.
- TEVZADZE G., 2003, « Developing a Democratic Political Community : Civil Society Organizations », *Building Democracy in Georgia*, n° 7, Bulletin de l'Institute for Democracy and Electoral Assistance, Tbilissi.

WHEATLEY J., 2005, *Georgia from National to Rose Revolution. Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot, Ashgate, 252 p.

WEISS T.G., GORDENKER L. (dir.), 1996, *NGOs, the UN and Global Governance*, Londres, Lynne Rienner, 217 p.