

# La Géorgie à la croisée des chemins

La Géorgie est à la croisée des chemins. Autrefois à l'avant-garde des réformes démocratiques dans l'espace postsoviétique, le pays s'est engagé sur une voie de plus en plus autoritaire et, sous le gouvernement actuel, s'est détourné de l'Occident. Les élections législatives du 26 octobre 2024 auront des répercussions décisives sur sa trajectoire.

Par Jeronim Perović

Au printemps 2024, la capitale géorgienne Tbilissi et d'autres villes du pays ont connu plusieurs semaines de manifestations pacifiques. Des dizaines de milliers de personnes, essentiellement des jeunes, sont descendues dans la rue pour protester contre un projet de loi prévoyant d'obliger les organisations dont plus de 20 % des ressources proviennent de l'extérieur du pays à s'enregistrer comme des agents sous influence étrangère. Cette loi a été élaborée et soumise au vote du Parlement par le parti au pouvoir, le «Rêve géorgien», qui disait s'inspirer de la loi américaine sur l'enregistrement des agents étrangers. Mais ses détracteurs y ont plutôt vu une loi calquée sur le modèle russe, qui sert au Kremlin à combattre les opposants politiques et à réprimer les opinions divergentes.

Malgré des manifestations massives, la «loi sur la transparence de l'influence étrangère» a été adoptée le 14 mai 2024 par le Parlement géorgien à une large majorité, les partis d'opposition s'étant abstenus de voter. Même si la présidente géorgienne, Salomé Zourabichvili, a ensuite utilisé son droit de véto, soutenant ainsi publiquement les revendications des protestataires, la loi est entrée en vigueur. Avec cette décision, le Parlement a également ignoré les recommandations pressantes émises par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe le 21 mai et par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme



Manifestation le 24 mai 2024 à Tbilissi, capitale de la Géorgie, contre la nouvelle «loi sur la transparence». Irakli Gedenidze / Reuters

(BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) le 30 mai, demandant l'abrogation de la loi.

En réaction à l'adoption de cette loi, Washington a ordonné une réévaluation complète des relations bilatérales avec la Géorgie et a gelé ses aides financières. L'UE lui a emboîté le pas et a annoncé l'imposition de sanctions contre des particuliers, une réduction de l'aide économique, voire la réin-

troduction de l'obligation de visa pour les citoyens géorgiens si le pays poursuivait sa politique actuelle. L'OTAN, de son côté, a omis de mentionner la Géorgie parmi ses candidats potentiels lors d'une déclaration, une première depuis 2008.

Dans ce climat tendu, les élections législatives du 26 octobre 2024 focalisent l'attention. Alors que le parti au pouvoir espère confirmer sa majorité, l'opposition souhaite

utiliser ce scrutin comme un vote pro-européen. En effet, l'immense majorité de la population géorgienne est favorable à une adhésion à l'UE et à l'OTAN. Officiellement, le gouvernement reste lui aussi tourné vers l'Occident. Cependant, Tbilissi a opéré ces dernières années un changement de cap significatif en matière de politique étrangère. Les relations commerciales et économiques avec la Russie se sont améliorées et la Géorgie coopère également de plus en plus avec la Chine, la Turquie, les pays du Golfe et l'Iran.

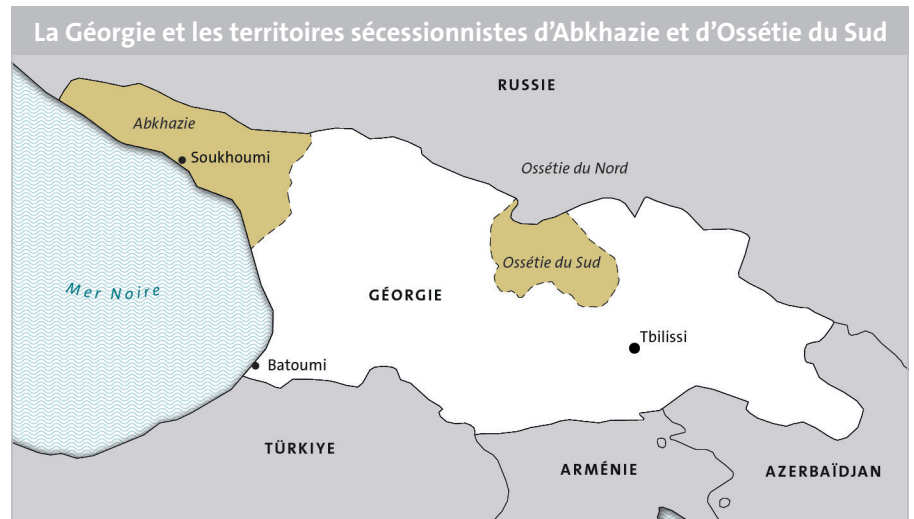
### Un virage «illibéral»

Les premières années d'indépendance ont été difficiles pour la Géorgie. Après la chute de l'Union soviétique en 1991, le pays a dû faire face à des guerres sécessionnistes et à une guerre civile. En parallèle, Tbilissi a cherché à se rapprocher de l'Occident sans tendre inutilement ses relations avec la Russie. La «révolution des Roses» de 2003 a marqué un tournant. Lors de cet épisode, la population est descendue dans la rue pour protester contre les fraudes électorales, la corruption et la misère économique, forçant le gouvernement d'Edouard Chevardnadze à démissionner. La présidence est revenue à Mikheil Saakachvili, l'un des chefs de file du «Mouvement national uni» (MNU), une formation d'opposition qui a joué un rôle central lors des manifestations. Des réformes visant à lutter contre la corruption, à libéraliser l'économie et à renforcer la démocratie ont été lancées sous sa houlette.

Dans les années qui ont suivi, la Géorgie est devenue un modèle de démocratie pour les autres États postsoviétiques. L'intégra-

## L'immense majorité de la population géorgienne est favorable à une adhésion à l'UE et à l'OTAN.

tion dans les structures occidentales, en particulier l'UE et l'OTAN, était au centre de la politique étrangère du pays. Cela a toutefois créé des tensions avec la Russie, qui considérait toujours la Géorgie comme faisant partie de sa sphère d'influence. En août 2008, après que le gouvernement géorgien a tenté de reprendre le contrôle de la région sécessionniste d'Ossétie du Sud par la voie militaire, les troupes russes ont envahi la Géorgie. Les cinq jours de guerre qui ont suivi ont abouti à la victoire de la Russie. Moscou a retiré ses troupes du territoire géorgien, mais a renforcé sa présence militaire en Abkhazie et en Ossétie du Sud,



qu'elle a reconnues peu de temps après comme des États indépendants.

La défaite face à la Russie et les tendances de plus en plus autoritaires de Saakachvili ont conduit à l'arrivée au pouvoir, lors des élections législatives de 2012, de l'alliance «Rêve géorgien» créée par l'oligarque russe Bidzina Ivanichvili. Le nouveau gouvernement, dont Ivanichvili a été le Premier ministre jusqu'en novembre 2013, a d'abord suivi une trajectoire de réformes libérales et cherché à se rapprocher de l'Occident, ce qui a valu à l'alliance de remporter de nouveau les élections législatives de 2020.

Depuis l'arrivée au pouvoir du «Rêve géorgien», la Géorgie a réalisé des pas en direction de l'Occident avec la conclusion d'un accord d'association avec l'UE en 2014, qui a permis la création d'une zone de libre-échange, et l'exemption de visa pour les Géorgiennes et les Géorgiens dans l'espace Schengen l'année suivante. En 2018, Tbilissi a inscrit l'intégration au sein de l'UE et de l'OTAN au rang des priorités de politique étrangère dans sa Constitution. À la suite de l'invasion totale de l'Ukraine par la Russie, la Géorgie, comme l'Ukraine et la Moldavie, a déposé en mars 2022 une demande d'adhésion à l'UE.

Compte tenu des préoccupations croissantes quant aux tendances autoritaires du pays, l'UE lui a accordé en décembre 2023 le statut de candidat, mais à la condition qu'il mette en œuvre neuf mesures. Avant de pouvoir entamer des discussions d'adhésion, la Géorgie doit ainsi lutter contre la

désinformation, aligner sa politique étrangère sur celle de l'UE, réduire la polarisation politique, garantir des élections équitables, renforcer le contrôle parlementaire, réformer son système judiciaire, lutter contre la corruption, prendre ses distances avec l'oligarchie et protéger les droits humains.

En effet, le parti au pouvoir a adopté ces dernières années une attitude de plus en plus illibérale et populiste. Il met désormais l'accent sur la «souveraineté nationale», les traditions géorgiennes et les valeurs conservatrices qui devraient soi-disant être protégées de l'influence occidentale. Dans leurs propos, les députés du parti au pouvoir en Géorgie ne se distinguent guère de ceux d'autres gouvernements populistes et autoritaires tels que celui du Premier ministre hongrois Viktor Orbán ou même de Vladimir Poutine.

La «loi sur la transparence» adoptée le 14 mai 2024 devrait donc avoir des conséquences majeures: les organisations financières étrangères ont l'obligation de s'enregistrer comme des «organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère» et de présenter des rapports financiers annuels. La loi autorise le ministère de la Justice à mener des enquêtes approfondies sur les organisations enregistrées. Elle permet également aux autorités de demander des données personnelles concernant les citoyennes et citoyens, y compris des informations confidentielles telles que l'orientation sexuelle, les opinions politiques ou l'appartenance à un syndicat.

Cette loi s'inscrit dans une trajectoire de plus en plus illibérale: le gouvernement a

ainsi pris des mesures pour contrôler plus étroitement la commission électorale et exercer une mainmise plus forte sur les médias. Le 17 septembre 2024, le Parlement géorgien a adopté en troisième lecture une loi prévoyant d'importantes restrictions des droits LGBT, notamment l'interdiction de la «propagande» en faveur des relations homosexuelles et des opérations de réattribution sexuelle, ainsi que la censure des livres et des films sur le sujet.

### Le rôle d'Ivanichvili

Si la Géorgie se détourne de plus en plus de l'Occident, c'est en grande partie à cause de Bidzina Ivanichvili. Avec une fortune estimée à quelque cinq milliards de dollars US, soit environ 15 % du PIB géorgien, l'oligarque est de loin le citoyen le plus riche du pays. Il a acquis l'essentiel de son patrimoine dans les années 1990 en faisant affaire avec la Russie. Après son retour en Géorgie, Ivanichvili a fondé en 2011 l'alliance «Rêve géorgien», qui a remporté les élections législatives de 2012 et l'a propulsé au poste de Premier ministre pendant une courte période. Même s'il n'a plus occupé de fonction officielle par la suite, il a conservé une grande influence et agit désormais en arrière-plan pour façonner le paysage politique du pays.

Les observateurs voient dans le cap autoritaire pris par Ivanichvili une stratégie destinée en premier lieu à garantir ses intérêts financiers personnels. Après l'agression de l'Ukraine par la Russie en février 2022, les sanctions occidentales ont visé les oligarques russes, mais également les personnes entretenant des liens présumés avec ces derniers. Ivanichvili s'est, lui aussi, trouvé dans la ligne de mire du fait de ses éventuelles relations d'affaires avec la Russie et de sa fortune placée à l'étranger, notamment plusieurs milliards auprès de Crédit Suisse. Le gouvernement américain a pris des sanctions à l'encontre de personnes de son entourage. Même si ses avoirs n'ont pas été officiellement gelés, il y a eu des retards dans les transactions financières et l'accès aux services bancaires qu'Ivanichvili a interprétés comme étant motivés par des considérations politiques. En 2022 et 2023, il a gagné des procès contre Crédit Suisse, qui appartient aujourd'hui à UBS, car une partie de ses fonds avait été détournée par un gestionnaire de fortune de la banque au cours d'une période antérieure.

Tous ces événements ont probablement renforcé la conviction d'Ivanichvili que des forces pilotées par l'Occident s'en prenaient à lui et l'ont poussé à accentuer son autori-

tarisme. Son style de direction s'apparente de plus en plus à celui d'autres chefs d'État autocratiques qui ont recours à des pratiques autoritaires pour asseoir leur pouvoir et, par conséquent, leurs intérêts économiques. Ivanichvili cherche d'autres partenaires économiques et commerciaux afin de réduire sa dépendance vis-à-vis de l'Occident et de s'éloigner de l'orientation euroatlantique actuelle.

Les nouvelles priorités de son parti sont apparues clairement le 29 avril 2024 lors d'un discours qu'il a prononcé au cours d'un grand rassemblement à Tbilissi, un moment d'autant plus marquant qu'il évite généralement de se placer sous le feu des projecteurs. Il y défendait la «loi sur la transparence»,

### «Rêve géorgien» a adopté ces dernières années une attitude de plus en plus illibérale et populiste.

alors en discussion au Parlement, comme un moyen de lutter contre les influences extérieures. Il accusait une «partie belligérante mondiale» non spécifiée de vouloir placer la Géorgie sous son contrôle par l'intermédiaire d'«agents» et affirmait que ces forces étaient à l'origine de la guerre de 2008 entre la Géorgie et la Russie, ainsi que des crises de 2014 et 2022 en Ukraine. Ivanichvili a désigné le financement opaque des ONG comme étant le principal instrument de manipulation utilisé par les entités extérieures.

Conscient du fait que la société est largement favorable à un rapprochement avec l'Occident, Ivanichvili a déclaré vouloir maintenir l'objectif de faire entrer la Géorgie dans l'UE d'ici 2030, rejoignant ainsi les positions actuellement défendues par le parti au pouvoir dans le pays. Mais en pratique, Tbilissi se détourne de plus en plus de l'Occident et cherche plutôt à se rapprocher d'autres pays dotés d'un régime autoritaire, notamment la Russie.

### Le rôle de la Russie

Du point de vue du contenu, la similitude de la «loi sur la transparence» avec la «loi sur les organisations non commerciales agissant comme des agents étrangers» adoptée en 2012 en Russie laissait à penser que le Kremlin était à l'origine de la variante géorgienne. Les manifestants qui sont descendus dans la rue en Géorgie au printemps 2024 pour protester contre ce texte l'ont qualifié de «loi russe» et ont accusé le parti au pouvoir de chercher à ratta-

cher politiquement le pays à la Russie. Or, la situation est plus complexe. Si le gouvernement s'est certainement inspiré du texte de la loi russe, qui a depuis fait des émules dans des pays tels que la Hongrie, l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan et le Kazakhstan, il est peu probable que la version géorgienne ait été directement dictée par Moscou.

Les tensions sont encore profondes entre la Géorgie et la Russie et aucun gouvernement géorgien ne peut les ignorer. Après l'intervention militaire russe en août 2008 et la reconnaissance de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud par Moscou, Tbilissi a rompu les relations diplomatiques. Aujourd'hui encore, la Russie y maintient d'importantes bases militaires. Tout responsable politique

géorgien qui s'aventurerait à remettre en question l'orientation européenne et proclamerait ouvertement un rapprochement avec la Russie mettrait probablement en péril son avenir politique. C'est pourquoi Ivanichvili agit avec prudence. Au vu de sa

rhétorique de plus ou en plus ouvertement antioccidentale et des nouvelles mesures législatives qui ont été prises, l'on pourrait qualifier sa stratégie d'«apaisement» vis-à-vis de la Russie, la priorité étant la coopération économique et le commerce, plutôt que le rapprochement politique.

La réaction de la Géorgie à l'invasion totale de l'Ukraine par la Russie en février 2022 reflète cette attitude: même si le pays a soutenu la résolution des Nations Unies condamnant l'agression russe contre l'Ukraine en mars 2022, Tbilissi a ensuite refusé de se joindre aux sanctions à l'encontre de Moscou. La Géorgie s'est ainsi vue accusée de se proposer comme plaque tournante pour contourner les sanctions occidentales. De fait, le pays a par la suite considérablement développé ses relations économiques avec la Russie. Cette évolution se manifeste dans le volume des échanges, qui a augmenté de 47 % entre 2021 et 2023. Aujourd'hui, les importations de gaz en provenance de Russie représentent de nouveau plus de 20 % du total des achats gaziers de la Géorgie, soit une hausse de 16,5 % par rapport à l'année précédente (la majeure partie est toujours importée d'Azerbaïdjan). Les deux tiers des exportations de vin, qui jouent un rôle important dans l'économie géorgienne, sont de nouveau destinés à la Fédération russe. Il s'agit là d'une évolution majeure, car Moscou avait décrété en 2006 une interdiction totale des importations qui n'a été levée qu'en 2013.

L'immigration massive de Russes, pour l'essentiel des jeunes disposant d'une bonne formation, qui ont fui vers la Géorgie après le début de la guerre en Ukraine, a également contribué de façon involontaire à l'intensification des échanges et des activités économiques. Selon une étude du portail d'information indépendant en langue russe *The Bell* reposant sur différentes sources de données, environ un demi-million de Russes ont quitté leur pays entre février 2022 et la fin de la même année, dont 112 000 se sont établis en Géorgie. Depuis, des dizaines de milliers de compatriotes les ont suivis. Une partie a également continué

## Le style de direction d'Ivanichvili s'apparente de plus en plus à celui d'autres chefs d'État autocratiques.

son voyage ou est rentrée en Russie. Selon *Transparency International Georgia*, plus de 26 000 entreprises ont été enregistrées par des Russes en Géorgie entre 2022 et 2023. Au printemps 2023, au milieu des protestations massives contre le gouvernement, les deux pays ont repris les vols directs entre les deux capitales.

La Géorgie s'efforce néanmoins d'éviter une trop grande dépendance économique à l'égard de la Russie. Son principal partenaire commercial reste l'UE, qui représente 20,9 % du volume des échanges, suivie par la Türkiye (13,8 %) et la Russie (11,1 %). Dans le même temps, la Chine a nettement renforcé sa présence à travers des accords de partenariat et des investissements, notamment dans des projets d'infrastructure. Le gouvernement géorgien a annoncé en juin 2024 qu'une entreprise chinoise avait

remporté un contrat pour la construction d'un port en eau profonde sur la côte géorgienne de la mer Noire à Anaklia. La Géorgie espère ainsi consolider sa place de route de transport à travers le Caucase méridional et de carrefour commercial entre la Chine et l'Europe. L'Iran, lui aussi, a récemment développé ses relations commerciales avec la Géorgie, notamment dans le secteur de l'énergie.

### Des législatives décisives

Malgré son attachement à l'objectif d'une adhésion à l'UE, la Géorgie prend de plus en plus ses distances avec l'Occident. Dans ce contexte, les élections législatives du 26 octobre 2024 pourraient constituer un tournant politique pour le pays. Selon les pronostics, la course s'annonce extrêmement serrée entre les partis d'opposition et le parti au pouvoir. Ce dernier possède un avantage dans la mesure où les différentes formations qui lui font face, y compris le MNU, deuxième force en présence après le «Rêve géorgien», ne lui opposent pas un front uni, malgré les efforts de rassemblement dont elles ont fait preuve ces derniers mois.

La principale incertitude quant à l'issue du scrutin réside toutefois dans la forte proportion d'électorales et électeurs indécis. Dans ce contexte, la nouvelle «loi sur la transparence» revêt une grande importance. Alors que les protestations envers le texte ont dressé la société contre le gouvernement et son orientation illibérale, celui-ci donne désormais au régime la possibilité d'affaiblir considérablement l'influence des ONG et des médias indépendants, qui jouent un rôle majeur dans la mobilisation de l'électorat encore indécis.

La situation politique est extrêmement tendue. Le parti au pouvoir fait face à un mouvement de protestation déterminé et a renforcé sa rhétorique. Le Premier ministre Irakli Kobakhidze a déclaré que les élections législatives à venir allaient être décisives et devaient être vues comme une «lutte entre l'apatridie et l'amour de la patrie, l'athéisme et le respect de l'Église, l'esclavage et la souveraineté».

On peut craindre que le parti au pouvoir utilise ses ressources administratives et financières pour manipuler les élections, voire pour acheter des voix. Cela réduirait les perspectives d'une issue pacifique et équitable et augmenterait le risque de protestations violentes, voire de révolution, ce qui ne serait guère surprenant compte tenu de l'histoire récente de la Géorgie.

Dans cette situation, l'UE en particulier est confrontée à un défi délicat: d'un côté, Bruxelles doit clairement désigner les problèmes et imposer des sanctions si des violations des droits humains ou des atteintes à la liberté d'expression et de vote sont constatées. D'un autre côté, une intervention de l'UE pourrait renforcer le récit actuellement entretenu par le parti au pouvoir d'une ingérence extérieure et d'une attitude «coloniale» de la part de l'Occident, ce qui ferait involontairement son jeu.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

**Jeronim Perović** est professeur à l'Université de Zurich et directeur du Center for Eastern European Studies (CEES).

Cette analyse est le fruit d'une collaboration stratégique entre le CSS et le CEES.