



HAL
open science

De la Géorgie à l'Ukraine, comment réformer les systèmes postsoviétiques ?

Thorniké Gordadze

► **To cite this version:**

Thorniké Gordadze. De la Géorgie à l'Ukraine, comment réformer les systèmes postsoviétiques ?. Les Études du CERI, 2016, 219-220, pp.22-26. hal-04298537

HAL Id: hal-04298537

<https://sciencespo.hal.science/hal-04298537>

Submitted on 15 Feb 2024

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

De la Géorgie à l'Ukraine, comment réformer les systèmes postsoviétiques ? par Thornike Gordadze

Deux ans après le sommet du Partenariat oriental de Vilnius et la confirmation du découplage des voisins est-européens de l'UE en deux sous-groupes, ceux qui ont rejoint l'Union économique eurasienne et ceux qui ont signé un accord d'association avec l'Union européenne, les processus de réformes engagés par ces derniers représentent un enjeu majeur pour l'avenir de l'Eurasie.

La Géorgie se distinguait des autres ex-Républiques de l'URSS par ses ambitieuses réformes de la décennie 2003-2012. Après une première transition politique par les urnes, elle accuse aujourd'hui de sérieuses lacunes en la matière. Les réformes de l'équipe précédente, largement saluées par la communauté internationale mais socialement coûteuses, ont été sévèrement critiquées par la nouvelle majorité. Or de manière inédite, ces réformes sont aujourd'hui « importées » en Ukraine, et avec elles un nombre important d'anciens hauts fonctionnaires.

La Géorgie en 2015 : ralentissement économique et tensions politiques

Pour des raisons qui ne sont qu'en partie conjoncturelles, la Géorgie a connu une année 2015 très tendue. Son évolution est révélatrice des difficultés auxquelles se heurte un processus de réforme, d'autant qu'il a été dans ce pays d'une ampleur plus grande que dans aucun des autres Etats de l'espace postsoviétique.

Sur le plan économique, l'année a été marquée par un ralentissement de la croissance (prévision de 2 %, nettement inférieure à la moyenne de 7 % de la période 2003-2013), une dépréciation de la monnaie nationale, une hausse de l'inflation (qui reste modérée) et une forte rétraction des échanges extérieurs, qui a entraîné une détérioration de la balance des paiements. Le climat politique interne et régional tendu ainsi que les incertitudes concernant la future orientation géopolitique du pays ont ralenti les investissements étrangers et locaux. Le gouvernement au pouvoir depuis les élections législatives d'octobre 2012 peine à se positionner par rapport aux grandes orientations économiques du pays. A plusieurs reprises, désireux de marquer sa différence avec le gouvernement précédent qui était clairement libéral, il a tenté de mettre l'accent sur son caractère « social-démocrate ». L'augmentation significative des dépenses en matière de santé (due à la généralisation de l'assurance maladie, dont la qualité reste médiocre), des budgets de fonctionnement de l'administration (liée au relèvement des salaires des fonctionnaires) et des subventions au secteur agricole ont pour résultat une hausse du déficit et de la dette publics. 2015 est d'ailleurs une année record en matière de déficit public.

Le contexte politique ne favorise pas la poursuite des réformes entamées pendant les années Saakachvili. Les conflits entre le pouvoir en place et son prédécesseur ont un sérieux impact sur la vie sociopolitique. Depuis son accession au pouvoir, la coalition « Rêve Géorgien » (RG) n'a cessé de proférer des accusations de sabotage, d'abord à l'encontre du président sortant Saakachvili, puis du président Margvelachvili qu'elle a pourtant soutenu lors des

élections de 2013, mais qui a finalement pris ses distances avec elle. Les cotes de RG et de son leader ont pâti du fait qu'ils n'ont pas respecté leurs promesses électorales, à savoir la réduction des prix de l'énergie, la gratuité du crédit, les subventions faites aux villages et la résorption du chômage. Confrontée à la chute de sa popularité, l'équipe au pouvoir a réagi en menant des actions coercitives contre l'opposition. Le procès de l'ancien maire de Tbilissi et celui de la chaîne de télévision Rustavi2 ont considérablement nui à l'image de la Géorgie à l'étranger¹. Aux yeux de nombreux observateurs occidentaux, les autorités semblent plus soucieuses de mener une chasse aux sorcières que de poursuivre les réformes. Les enquêtes ouvertes par le Service de sécurité d'Etat contre les leaders de l'opposition pour « préparation de coup d'Etat » constituent également un élément de détérioration de la situation politique. Retour en arrière ou coup d'arrêt momentané donné à un processus de réformes qui a été très loin, mais qui a eu un sérieux coût social ?

Un processus de réformes qui a été radical

L'équipe gouvernementale arrivée au pouvoir en 2003 à la suite de la « révolution des roses » avait hérité d'un pays exsangue après les guerres civiles des années 1990, totalement miné par la corruption, doté d'une administration inefficace, d'une économie criminalisée et d'un territoire composé de baronnies faisant fi du pouvoir central. Elle s'était lancée dans un processus de réformes sans précédent, caractérisé par sa radicalité, en suivant deux directions principales : la construction de l'Etat, d'institutions efficaces, fonctionnelles et irréprochables en matière de corruption d'une part, et la libéralisation de l'économie de l'autre. A l'extérieur, un rapprochement rapide et maximal avec les structures européennes et euro-atlantiques, le but ultime affiché étant l'adhésion à l'Otan et à l'Union européenne. L'aspect culturel et sociétal comportait une véritable *kulturkampf* contre « la mentalité soviétique », le clanisme, le népotisme et le romantisme mafieux des « voleurs dans la loi ».

La restauration de l'autorité de l'Etat est passée par le remaniement total des structures de maintien de l'ordre, de l'administration fiscale, des douanes, des forces armées, etc. L'ancien ministère de l'Intérieur, symbole de la déliquescence de l'Etat et de la corruption, marqué par un fort cloisonnement interne avec sa douzaine de structures semi-autonomes taillées pour constituer des fiefs, a été jugé irréformable. L'une des premières décisions prises (en janvier 2004) a été la création d'une nouvelle police, dont le fleuron a été la police de patrouille. La suppression pure et simple de la police des routes, dont les Géorgiens appelaient les membres « bandits en uniforme »², et son absorption par la police de patrouille, devenue une vraie force de l'ordre de proximité, très visible et présente, ont été d'emblée très appréciées.

Une lutte sans merci a été menée contre le crime organisé. Le gouvernement s'est d'abord inspiré des lois antimafia italiennes des années 1980 pénalisant le simple fait d'appartenir à

¹ Voir notamment la déclaration conjointe de l'ambassade des Etats-Unis et de la délégation de l'Union européenne à Tbilissi du 5 novembre 2015 (<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=28754>).

² Voir T. Gordadzé, « La police et la formation de l'Etat post-communiste en Géorgie », in G. Favarel-Garrigues (dir.), *Les Polices post-communistes*, L'Harmattan, 2003, pp. 245 et suiv.

l'organisation criminelle. Plusieurs arrestations de chefs présumés des groupes mafieux ont été diffusées à la télévision, afin de prouver que l'Etat était désormais plus fort, capable de détruire la clique que l'on croyait invincible. Ses chefs étant fortement soupçonnés de connivence avec l'administration pénitentiaire, celle-ci a été entièrement renouvelée. En deux ans, la plupart des caïds et des membres de groupes criminels se sont retrouvés derrière les barreaux ou en exil³. Les autorités se sont ensuite attaquées à la petite criminalité et à la délinquance juvénile, en partie liées au crime organisé, mais également issues de la pauvreté et de la précarité urbaine et rurale. La base législative a été considérablement musclée, sur le modèle notamment des dispositifs en vigueur aux Etats-Unis depuis les années 1990 (« tolérance zéro »). La législation antidrogue a elle aussi été renforcée.

Le gouvernement a lutté contre la corruption avec la même intransigeance et la même radicalité. Craignant que la remise en cause totale des privatisations frauduleuses des années 1990 ne débouche sur des processus échappant à tout contrôle, les procureurs ont proposé aux personnes incriminées d'entrer dans des procédures de négociation, à l'issue desquelles, en décidant de plaider coupable et de restituer une partie au moins des sommes incriminées, elles ont vu leur peine réduite, ou ont même évité le procès. Dans les universités, la lutte contre la corruption est entre autres passée par l'introduction d'un système d'examens nationaux anonymes, qui a mis fin aux pratiques de clientélisme et de népotisme des « facultés prestigieuses ». Enfin, l'armée géorgienne a été transformée en une force de défense petite mais efficace, capable de s'engager loin des frontières nationales (elle a participé à la campagne d'Irak en 2003, à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan et depuis 2014 aux opérations en Centrafrique et au Mali).

Dans le domaine économique, les maître-mots des réformes ont été la libéralisation et la dérégulation. Les nouveaux dirigeants se sont engagés dans une « thérapie de choc » à la Balcerowicz, sous la direction de Kakha Bendukidze, homme d'affaires nommé en 2004 ministre de l'Economie, puis ministre en charge de la Coordination des réformes. Adeptes des idées de Friedrich Hayek et de Milton Friedman, entouré de jeunes économistes formés dans les universités occidentales, Bendukidze a lancé une ambitieuse campagne de privatisations. Les dépenses publiques ont été drastiquement réduites grâce à l'allègement de la bureaucratie, la vente ou la mise en faillite des services et entreprises publics inefficaces, l'allègement considérable du code du travail (priorité a été donnée aux contrats particuliers entre l'employeur et l'employé pour la plupart des aspects encadrant l'emploi) et la simplification maximale des démarches administratives pour la création d'entreprises. Le taux d'impôt sur le revenu a été fixé à 12,5 % (*flat tax*) et les tarifs douaniers à un niveau qui est parmi les plus bas du monde, ce qui fait du pays un lieu attractif pour le réexport.

L'ouverture en 2010 des négociations avec l'Union européenne sur l'Accord d'association, et surtout sur sa composante commerciale – l'Aleca – a apporté son lot de changements au processus de réforme. L'ouverture du marché européen requérait l'adaptation de la législation et de l'économie aux standards européens. Tandis que Bruxelles exigeait de l'Ukraine, de la Moldavie et de l'Arménie une plus grande flexibilité de leurs économies, elle a plutôt

³ G. Slade, *Reorganising Crime. Mafia and Anti-mafia in Post Soviet Georgia*, Oxford, Oxford University Press, chapitres 3 et 4.

imposé à la Géorgie un coup d'arrêt au processus de dérégulation de l'économie initiée par Bendukidze. Le rapprochement avec l'UE étant jugé prioritaire, Tbilissi a accepté la plupart des conditions qu'elle réclamait.

Entre autres difficultés, la Géorgie s'est heurtée à l'hostilité de la Russie. Le processus de réforme a constitué l'une des causes principales du conflit russo-géorgien et de la guerre d'août 2008. L'objectif du Kremlin a été de détourner Tbilissi de ses ambitions euro-atlantiques, mais aussi de discréditer les « révolutions de couleur » en faisant échouer les réformes locales. Les embargos, les tentatives de déstabilisation interne par soutien à l'opposition la plus radicale, les expulsions abusives de ressortissants géorgiens en 2006, l'officialisation des relations privilégiées avec les séparatistes abkhazes et sud-ossètes ont été autant de moyens de pression qui ont précédé l'invasion de 2008.

Les réformes géorgiennes ont profondément modifié l'Etat et la perception qu'en a la société. Leur caractère radical et la volonté délibérée de rompre avec le système postcommuniste ont porté leurs fruits. La corruption a été réduite à un niveau largement inférieur à celui de certains pays membres de l'UE d'après Transparency International. Les institutions telles que la police, l'armée, l'administration fiscale, les douanes, le registre public ont été modernisées. La criminalité a sensiblement diminué. Dans le domaine économique, les initiatives prises ont permis de restituer au budget de l'Etat une masse importante d'argent, contribuant au financement des réformes et des projets d'infrastructures dont le pays avait grandement besoin. Elles ont aussi créé un climat favorable aux affaires. Entre 2005 et 2008, le taux de croissance de l'économie a oscillé entre 9 et 12 %. En 2012, la Géorgie était en neuvième position dans le classement annuel de la Banque mondiale « Doing Business ». Elle a en outre réussi en moins de deux ans à stabiliser son approvisionnement énergétique (gaz et électricité) et à rompre sa dépendance en la matière vis-à-vis de la Russie.

En dépit de succès indéniables, cette politique n'a pas été exempte de défauts et d'erreurs, et elle a laissé un goût amer à un nombre non négligeable de citoyens. Les réductions drastiques des effectifs hérités de l'administration soviétique, l'embauche des jeunes aux dépens des générations formées avant l'indépendance, le sacrifice des secteurs inefficients de l'économie (une bonne partie de l'agriculture), les dérégulations maximales et le code du travail très allégé ont fini par provoquer mécontentements et contestations. Les crispations se sont traduites par une radicalisation d'une partie de l'électorat dans le conservatisme nationaliste ou religieux. La sévérité des peines qui a abouti à un gonflement impressionnant de la population carcérale a suscité au sein de la société des réactions d'autant plus ambivalentes que la quasi-carte blanche donnée à l'administration pénitentiaire pour lutter contre la criminalité a connu quelques dérives. La radicalité du processus de réforme a suscité de nombreuses critiques locales et internationales émanant d'organisations non gouvernementales. Il a été reproché au pouvoir de sacrifier les procédures démocratiques au nom de l'efficacité et d'influencer fortement les décisions de la justice aux dépens du principe de la séparation des pouvoirs. Le vote de 2012 qui a mis fin au règne du Mouvement national unifié (MNU) était principalement motivé par les difficultés économiques que connaissaient les plus démunis, et par la fascination qu'exerçaient la figure paternaliste et les promesses du milliardaire devenu chef de l'opposition.

La greffe des réformes géorgiennes en Ukraine ?

En Ukraine, après l'arrivée au pouvoir de la coalition pro-européenne, de nombreux anciens hauts fonctionnaires géorgiens, le Président inclus, ont été invités à venir soutenir la mise en œuvre des réformes. Des cadres du ministère de la Justice, du bureau du procureur général, du ministère de l'Intérieur, des militaires de carrière ont rejoint l'Ukraine aux côtés de citoyens baltes, américains et même russes. La réforme de la police, à savoir la suppression de la très corrompue et peu appréciée police à la mode soviétique et l'introduction de la police de patrouille, l'une des réformes phares du président Porochenko, est l'œuvre de la ministre adjointe de l'Intérieur Eka Zguladze, qui occupait le même poste dans le gouvernement géorgien jusqu'à la fin de 2012. Khatia Dekanoidze a pris la direction de l'académie de police de l'Ukraine. La réforme du ministère de la Justice a été confiée à Giorgi Getzadze, vice-ministre, plus particulièrement chargé de la lutte anticorruption, de la réorganisation et de la modernisation des services d'Etat (état-civil, cadastre), autrefois sources de corruption des fonctionnaires. La réforme du système de santé publique a été confiée à Aleksandre Kvitachvili, un autre ancien ministre géorgien, celle de la procurature à David Sakvarelidzé, nommé procureur général adjoint d'Ukraine. A Odessa, dont Mikheil Saakachvili a accepté de devenir gouverneur, la concentration des fonctionnaires géorgiens est particulièrement importante. Kiev semble vouloir faire de cette ville et région réputées difficiles un laboratoire des réformes. De nombreux autres Géorgiens ont été invités à conseiller le gouvernement ukrainien sur des dossiers ponctuels ou à travailler dans les administrations régionales de façon permanente. Ces initiatives ont suscité au sein du gouvernement de Tbilissi des réactions négatives qui s'expliquent par son hostilité vis-à-vis de l'équipe précédente. Les Géorgiens sont quant à eux en majorité très favorables à la « révolution de Maïdan » et à la lutte de l'Ukraine contre l'agression extérieure.

Seule expérience globalement réussie de tout l'espace postsoviétique en matière de construction d'institutions publiques efficaces et non corrompues, la Géorgie est aujourd'hui considérée à Kiev comme un modèle et un soutien privilégié. Si l'Ukraine d'avant Maïdan ressemblait à la Géorgie d'avant la « révolution des roses », avec sa bureaucratie totalement corrompue et criminalisée, son Etat déliquescents et ses institutions dysfonctionnelles, quelques différences majeures existent néanmoins entre les deux. Le pays étant presque dix fois plus peuplé, l'économie ukrainienne a engendré des clans oligarchiques beaucoup plus puissants que les géorgiens. Sur le plan politique, contrairement à la Géorgie où un parti politique, le MNU, a gouverné deux législatures en disposant d'une majorité absolue au Parlement et de la quasi-totalité des pouvoirs au niveau local, la coalition au pouvoir en Ukraine est fragile et aucun parti n'est en mesure de gouverner seul. Quant aux régions, les rapports de force y sont infiniment plus disparates. Une situation qui rend la réalisation des réformes plus difficile.