

**La démocratisation en Géorgie  
à l'épreuve des élections**

Salomé Zourabichvili

LES CAHIERS RUSSIE

MARIE MENDRAS

THE RUSSIA PAPERS

La démocratisation en Géorgie  
à l'épreuve des élections

Salomé Zourabichvili

N. 4

2007

## *Les Cahiers Russie - The Russia Papers*

**Floriana Fossato**, *Vladimir Putin and The Russian Television "Family"*.  
N. 1, 2006

**Jean-Charles Lallemand**, *Biélorussie 2006. Manipulation électorale dans une dictature post-soviétique*.  
N. 2, 2006

**Alexandre Verkhovski**, *Religion et « idée nationale » dans la Russie de Poutine*.  
N. 3, 2006

**Salomé Zourabichvili**, *La démocratisation en Géorgie à l'épreuve des élections*.  
N. 4, 2007

*Française et géorgienne, Salomé Zourabichvili est Professeur associé à Sciences Po. Elle dirige le parti politique « La voie de la Géorgie ». Elle a été ministre des affaires étrangères de Géorgie en 2004-2005.*

*Les Cahiers Russie* sont publiés par l'Observatoire de la Russie au CERI avec le concours du Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère des Affaires Etrangères à Paris. Le contenu de chaque Cahier n'engage que son auteur.

The Russia Papers are published by the *Observatoire de la Russie* at CERI with the support of the Policy Planning Department, Ministry of Foreign Affairs, in Paris. The content of each paper is the sole responsibility of its author.

A peine trois ans après la Révolution des Roses qui a porté au pouvoir en Géorgie le gouvernement libéral et pro-occidental du président Mikhaïl Saakachvili, la tenue des élections locales et municipales le 5 octobre 2006 soulève des questions importantes sur l'évolution du régime politique. Pourquoi consacrer une étude à une élection apparemment secondaire : un scrutin local dans un petit pays, qui plus est extérieur à l'Union européenne ? Pour la majorité des observateurs, certes assez distants de la réalité géorgienne, la situation politique ne soulève pas d'inquiétude particulière car la Géorgie bénéficie toujours de la bonne image bâtie sur le renversement pacifique du régime Chevardnadze en novembre 2003. En juin 2005, le président Bush a salué ce pays comme le « fleuron de la démocratie » ! Et, en effet, la Géorgie reste, avec l'Ukraine, en dépit des difficultés qui se font jour, un des îlots de démocratie dans l'espace post-soviétique.

La Géorgie, qu'elle le veuille ou non, a valeur de test de la solidité des nouvelles institutions démocratiques, de leur ancrage réel, de la possibilité en somme de sortir du communisme dans cet espace post soviétique. Ainsi, en dépit de son caractère local, cette consultation électorale revêtait une forte valeur symbolique. Ces élections étaient en effet les premières du nouveau régime, si on ne prend pas en compte celles qui se sont déroulées dans la foulée de la révolution de novembre 2003 et qui avaient donné lieu au raz de marée prévisible en faveur des vainqueurs de la révolution, c'est-à-dire le président Saakachvili (élection présidentielle de janvier 2004) et son parti, le parti national unifié (lors des parlementaires de juin 2004).

Après trois ans, il s'agissait donc avec ces élections locales de mesurer l'ampleur du processus de démocratisation engagé. D'autant que celles-ci devaient justement consacrer une nouvelle étape de décentralisation et d'autonomie locale, et un des leviers de la consolidation démocratique, par le rapprochement du citoyen des centres de décision, l'augmentation de la démocratie participative et de la transparence. Toutes choses essentielles en démocratie en général, et particulièrement à cette étape décisive de la sortie du totalitarisme.

Il s'agissait aussi pour le président Saakachvili, confronté depuis peu à des accusations de dérive autoritaire, de démontrer que, bien qu'élu initialement avec un score à la soviétique de 96%, il était désormais prêt à s'accommoder d'un réajustement de son parti et capable d'accepter le dialogue avec une opposition jusque là très mal et très peu représentée au parlement, en l'associant pour commencer aux responsabilités locales. Accepter en somme le partage sans lequel il n'est pas de véritable démocratie.

Ces élections représentaient enfin une répétition générale, à mi-législature, des élections parlementaires qui doivent se tenir en 2008 et de l'élection présidentielle

d'abord prévue en 2009 et avancée à l'automne 2008 pour faire coïncider les deux consultations.

Or, là où on attendait un modèle de comportement démocratique, une application scrupuleuse de l'esprit et des règles d'une consultation électorale juste et transparente, alors même que le parti national disposait d'une majorité absolue au parlement, et ne prenait donc aucun risque de perdre le pouvoir, force est de constater qu'il n'a pas osé – ou n'a pas voulu – lâcher les rênes et laisser la démocratie opérer. Au contraire, tout a été mis en œuvre pour contrôler et orienter la consultation électorale. Mais tout cela, et c'est là la nouveauté, de la façon la plus légale possible. Car les fraudes trop apparentes et les violences, façon régime communiste, ne sont plus de mise.

## L'ENJEU DES MUNICIPALES

Le parti au pouvoir est « le parti national », qui dispose d'un pouvoir incontesté au Parlement, où il détient, avec 205 sièges<sup>1</sup> sur 235, la majorité absolue. En conséquence, il est en mesure d'adopter toutes les lois, y compris les réformes constitutionnelles qui exigent 2/3 des suffrages, sans avoir à prendre en compte les vues de la minuscule opposition parlementaire. Cette dernière est constituée de quatre partis : le parti des industrialistes (proche du pouvoir), le parti de la nouvelle droite, le parti républicain et le parti conservateur (ces deux derniers formant la fraction « bloc démocratique ») et d'un certain nombre de députés majoritaires plus ou moins indépendants. Ensemble, les partis de l'opposition ne rassemblent pas plus de trente députés. Depuis le début de la législature, ils n'ont pas réussi à faire passer le moindre amendement. Il existe encore trois groupes non représentés au Parlement : le parti travailliste et le parti « Liberté » (du fils de l'ancien président Zviad Gamsakhourdia), auxquels vient de s'ajouter le nouveau parti « Voie de la Géorgie ».<sup>2</sup>

La population géorgienne, qui était demeurée passive devant la généralisation de la corruption et l'effondrement économique du pays dans les dernières années du régime Chevardnadze, est descendue massivement dans la rue en novembre 2003. Elle a protesté contre la fraude électorale et la manipulation des résultats des élections législatives, provoquant ainsi la démission du président, dont le mandat

---

<sup>1</sup> Le parti national uni et les Majoritaires apparentés au parti national représentent 166 sièges, auxquels il faut ajouter les députés Majoritaires de la précédente législature (qui n'ont pas été soumis à réélection en juin 2004) et qui systématiquement votent avec la majorité et en font de facto partie. Les députés appartenant à des partis d'opposition ne sont qu'une trentaine. Une demi-douzaine de ces anciens Majoritaires sont aujourd'hui considérés comme susceptibles de rallier l'opposition.

<sup>2</sup> La Voie de la Géorgie a été fondée par l'auteur au printemps 2006, sur la base d'un mouvement social d'initiative démocratique constitué après sa destitution du poste de ministre des Affaires étrangères.

n'était pourtant pas en cause, la présidentielle n'étant prévue qu'en 2004. Cette réaction radicale de la population était inattendue. Les bourrages d'urnes, les fraudes massives aux élections, étaient une constante sous le régime Chevardnadze, aussi personne n'attendait beaucoup de ces élections de novembre 2003. Il faut toutefois noter qu'à la différence d'autres républiques post-soviétiques, la Géorgie n'avait pas une « tradition établie » de fraude électorale et gardait la mémoire d'élections régulières et démocratiques.

Au moment de l'indépendance, et sans soutien de la communauté internationale, la Géorgie avait en effet organisé trois consultations, toutes trois reconnues comme légitimes, transparentes et régulières. Il s'agit de l'élection du premier Parlement en 1990, de l'élection présidentielle de mai 1990 qui a porté au pouvoir Zviad Gamsakhourdia et enfin du référendum sur l'indépendance. Ces scrutins ont été marqués par une participation massive (90% pour le référendum) et par l'absence de contestations, y compris pour ce qui est des régions ou républiques autonomes (Abkhazie, Ossétie du sud). Il faut rappeler également qu'un an après la proclamation d'indépendance du 26 mai 1918, lors de sa première indépendance, la Géorgie avait tenu des élections législatives démocratiques et régulières, qui ont porté au pouvoir en 1919 une majorité gouvernementale social-démocrate. Les élections de janvier et mai 2004 s'inscrivent donc dans cette continuité démocratique. Cette fois, elles se déroulent en présence d'observateurs internationaux et avec le soutien de la communauté internationale : la participation massive et la majorité écrasante obtenue par le nouveau président, comme par le parti issu de la Révolution des Roses, le parti national, ne sont ni contestables, ni contestées. Les élections locales d'octobre 2006 s'annonçaient donc déterminantes: ce régime venu par une révolution était-il suffisamment démocratique pour accepter un vote démocratique et le suffrage des urnes, même si celui-ci ne traduisait plus l'unanimité révolutionnaire ?

Avec quelques 70 % d'abstention et le grand éventail de « manipulations para légales » que nous allons décrire, les municipales de 2006 ont déçu cette attente. Elles sont à l'image de l'évolution paradoxale du pouvoir en Géorgie : régime hybride, ni véritable démocratie, ni régime néo-communiste, mais curieux mélange où la phraséologie et la « façade » démocratiques affichées coexistent avec une incapacité à partager le pouvoir, ou même à concevoir ce partage sans lequel il n'est de démocratie véritable. Ces élections ont mis en évidence la survivance et la sophistication des techniques de manipulation héritées du système précédent, qui coexistent avec un souci de légalité formelle répondant aux normes fixées par les institutions internationales et à l'exigence démocratique de la population elle-même. Nous sommes donc confrontés à une forme électorale nouvelle : des élections manipulées et pourtant, en apparence, « légales ». Les fraudes aux termes de la loi ont été ramenées au strict minimum, les observateurs n'ont que peu d'irrégularités à

observer le jour des élections, mais l'esprit de la démocratie, de la liberté et des élections en sort perversi. L'électeur est floué et humilié, mais il ne peut rien prouver. Le cynisme et la passivité en sortent renforcés.

Alors que la Géorgie prétend encore à une démocratie et que se préparent déjà les élections présidentielle et parlementaires de l'automne 2008, qui décideront de l'avenir de la démocratie dans ce pays et peut-être dans la région, et que certaines caractéristiques de ces manipulations peuvent se retrouver aussi dans les élections parlementaires de Russie, il nous a paru utile de mettre à plat les techniques de cette manipulation légale. Il s'agit de réfléchir aux contre-feux et défenses possibles contre les stratagèmes qui pourront être employés pour gagner aussi « totalement » la prochaine et décisive consultation de 2008<sup>3</sup>.

#### ADAPTATION DU CADRE LEGISLATIF

##### *La réforme de la loi sur l'autonomie locale*

Sous prétexte de rationalisation et utilisant l'argument des dysfonctionnements des administrations municipales et communales, le parlement adopte fin 2005 une réforme qui entraîne une complète réorganisation de la carte territoriale et doit mettre en place une décentralisation plus efficace. En réalité, les dysfonctionnements de l'administration locale, que cette réforme est censée rectifier, ne provenaient pas de la carte territoriale et de sa trop grande dispersion. De fait, l'inefficacité des administrations locales tenait à deux raisons extrêmement simples. Premièrement, l'administration locale était dépourvue de toute ressource propre et donc de tout moyen financier pour agir, les seules ressources financières provenant des transferts du budget de l'Etat destinés à financer les traitements des fonctionnaires locaux. Deuxièmement, la loi portant sur le transfert des propriétés de l'Etat aux collectivités territoriales n'a jamais donné lieu à un décret d'application, privant ainsi ces mêmes collectivités locales de toute ressource indirecte qui aurait dû provenir de l'utilisation ou de la location ou vente de ces propriétés.

Au lieu de chercher à remédier à cette pénurie de ressources, la nouvelle loi s'attache à remodeler et « rationaliser » la carte territoriale en regroupant les conseils de municipalité ou de village au niveau d'une unité plus concentrée : le « district ». Curieux choix pour cette jeune démocratie d'inspiration occidentale, que de retenir comme nouvelle et seule unité administrative, le district, c'est-à-dire le « raïon » de

---

<sup>3</sup> Ayant eu la chance non seulement d'observer, mais encore d'être un acteur direct de cette consultation, comme leader d'un parti d'opposition (La Voie de la Géorgie), mon témoignage permet sans doute d'apporter un éclairage supplémentaire à cette analyse.

création soviétique aux dépens des entités traditionnelles (villages, agglomérations, bourgs et villes, ces dernières -à l'exception de quatre d'entre elles- perdant leur statut). Le « raïon » n'a pas d'existence historique, culturelle ou économique, il n'a de réalité qu'administrative. A défaut de justification économique ou sociale à cette reconcentration, c'est la motivation politique qui apparaît la plus plausible : le raïon comme circonscription électorale est une entité mieux contrôlable, sur laquelle le poids du pouvoir central et du parti gouvernemental peut s'exercer plus directement qu'au niveau d'un village.

Cette réforme entraîne donc la suppression des conseils municipaux au niveau des villages et des agglomérations villageoises, réforme absurde dans un pays essentiellement agricole, où les infrastructures sont en décomposition, les distances infranchissables par manque de routes, de moyens de transports accessibles, de moyens financiers pour se déplacer. Avec cette conséquence que les villageois seront demain plus éloignés de leurs centres administratifs, tant pour les démarches administratives, que pour l'exercice de leurs devoirs de citoyens. Les élus, quant à eux, seront certainement plus enclins à considérer et chercher à entrer dans les bonnes grâces des partis politiques, à rechercher les soutiens qui peuvent leur venir des autorités centrales, plutôt que de faire la cour à leurs électeurs.

Cette réforme, dont l'objectif affiché était de renforcer la démocratie locale, va en réalité à l'encontre du principe de rapprochement du citoyen des élus et du pouvoir ; elle contribue au contraire à éloigner le citoyen des centres de décisions, avec pour conséquence de renforcer donc son apathie et sa passivité. Cette reconcentration au lieu de décentralisation a été largement critiquée par les ONG locales et les partis d'opposition comme réduisant de fait les possibilités de démocratie locale, allant dans le sens de la concentration des pouvoirs et ouvrant la voie à un contrôle renforcé des autorités centrales sur les administrations locales. Le parlement dominé par une majorité toute puissante n'a tenu aucun compte de ces critiques lors de l'examen de la loi dont la dernière mouture a été adoptée juste avant l'intersession de fin d'année de 2006 (28 décembre).

Au-delà de son impact négatif en termes politiques, économiques et sociaux, il est clair que cette réforme avait dès l'origine une finalité principalement électorale. Les élections de plusieurs milliers de conseils villageois sont moins faciles à contrôler ou à manipuler. En revanche, au niveau des 65 nouveaux districts, l'anonymat, le poids politique, l'importance des emplois publics qui y sont concentrés (hôpital, écoles et collèges, administration) maximisent les moyens de pression du pouvoir en place sur l'électorat. En bref, on « tient » mieux un district qu'un village.



## *Un code électoral sur mesure*

La loi organique fixant le code électoral est amendée en juillet et décembre 2005, puis en juin et juillet 2006 à l'initiative du parti majoritaire et sans que les partis d'opposition puissent faire valoir leurs idées ou leurs objections. Les auteurs de la refonte du code électoral<sup>4</sup> mettent en place ce système unique « majoritaire de liste, corrigé de proportionnelle ». Le nouveau code électoral pénalise donc les indépendants et les petits partis.

La capitale, principal enjeu de ces élections locales puisqu'un électeur sur deux vote à Tbilissi, est divisée en dix circonscriptions soit 25 sièges majoritaires (2 ou 3 sièges par circonscription suivant la taille) et 12 sièges attribués sur liste proportionnelle, pour un total de 37 sièges au conseil municipal. Les partis doivent donc présenter deux listes : une liste de 50 majoritaires (25 candidats et leurs suppléants) et une liste proportionnelle de 12 candidats. Quoique « majoritaire », le scrutin n'autorise pas dans la capitale les candidats à se présenter en indépendants, ils doivent obligatoirement figurer sur la liste d'un des partis. Ce scrutin est donc en réalité un scrutin de liste qui ne dit pas son nom.

Dans les régions, le système est à première vue ouvert aux candidats majoritaires indépendants, puisque le conseil se compose de dix sièges au scrutin de liste proportionnel augmenté de 15 à 25 sièges « majoritaires »<sup>5</sup>. Ces majoritaires peuvent théoriquement, à la différence de la capitale, se présenter sans avoir l'investiture d'un parti. Dans la pratique, il en ira autrement : 30% de ces indépendants seront déboutés pour ne pas avoir satisfait les formalités d'enregistrement<sup>6</sup>.

Dans la capitale, le pouvoir s'est refusé à considérer une initiative référendaire qui avait pourtant obtenu le soutien requis de deux cent mille signatures pour que l'élection du maire se déroule au suffrage universel. Sans doute parce que, au printemps 2006, le maire sortant et candidat de la majorité, Guiorgui Ugulava, maire nommé, ne disposait pas d'une popularité pouvant lui garantir le succès. Pour assurer son élection, rien ne sera épargné : une fois la question de l'élection au

---

<sup>4</sup> Les principaux experts du parti national pour ces questions sont G. Bokeria, M. Machavariani, K. Gogorichvili.

<sup>5</sup> Chaque commune dont le conseil municipal a été dissous dans la nouvelle réforme ayant le droit d'élire un député au conseil municipal de district.

<sup>6</sup> Les délais réduits pour la présentation des candidatures et l'obligation de satisfaire à des formalités complexes seront les moyens utilisés pour bloquer les candidatures individuelles. Ainsi la dernière semaine avant les élections, notre parti se verra soumettre de nombreuses requêtes de candidatures individuelles demandant l'investiture pour se présenter comme majoritaire mais présenté par un parti. Ces candidatures de dernière minute présentent un autre danger, compte tenu de l'impossibilité dans ces très courts délais de vérifier le passé, les affiliations ou la stature politique, morale ou financière de ces candidats.

suffrage universel direct écartée, une exception de taille sera faite en sa faveur. Le code prévoit que la liste proportionnelle est composée à partir des candidats qui se présentent comme majoritaires dans l'une ou l'autre circonscription de la capitale. Seul le maire sortant de Tbilissi s'affranchira de cette contrainte et se présentera seulement comme tête de liste du Parti National, sans être en lice comme candidat majoritaire dans aucune des dix circonscriptions de la capitale. La manœuvre est claire, il s'agit d'éviter tout risque de défaite personnelle, nuisible à sa crédibilité, alors même que l'élection lui aurait été assurée par son positionnement sur la liste proportionnelle. Cette irrégularité sera attaquée en justice par l'opposition, mais en vain.<sup>7</sup>

Ce code est pénalisant pour les petits partis car il oblige tout parti qui veut participer à couvrir l'ensemble des circonscriptions de la capitale, il ne peut présenter de candidats de façon sélective, dans quelques districts de son choix. Il doit impérativement réunir une liste consolidée de 50 candidats (25 sièges et 25 suppléants), ce qui nécessite, suivant le code en vigueur, le recueil en moins de dix jours de dix mille signatures, ainsi que la désignation simultanée de 1600 observateurs pour les bureaux de vote !

A la fin de l'année 2005, lorsque ce nouveau code électoral est pensé<sup>8</sup>, le parti national, qui ne bénéficie plus, en raison de la détérioration de la situation sociale, de l'assurance de la majorité absolue<sup>9</sup>, sait représenter encore environ 40 à 45% des intentions de vote.<sup>10</sup> De plus, le parti gouvernemental reste indiscutablement le premier parti du pays, aucun des partis d'opposition n'ayant acquis une audience suffisante et ne dépassant les 10% dans les intentions de vote. C'est à cette nouvelle donne que répond parfaitement le nouveau code électoral, ou comment garantir la victoire d'un parti au pouvoir, qui dispose encore d'une majorité relative mais non plus de la majorité absolue, et qui sait encore pouvoir devancer ses concurrents de l'opposition, même si l'avance se réduit. La réponse à cette situation est le système

---

<sup>7</sup> Le parti républicain, qui a introduit un recours contre cette exception abusive, a été débouté de sa plainte, n'ayant pas été reconnu comme compétent pour agir. En seconde instance, le tribunal a conclu que le maire sortant pouvait bien se présenter sur la liste proportionnelle sans être candidat majoritaire, car le texte de la loi ne précise pas que seuls « les candidats majoritaires figurent sur la liste proportionnelle ». Cette subtilité d'interprétation n'a manifestement été comprise que par le Parti national, puisque tous les autres partis ont pour leur part respecté la règle de ne faire figurer sur la liste proportionnelle que des candidats également présentés comme majoritaires.

<sup>8</sup> Il vaut d'être noté que ce nouveau code est l'œuvre de parlementaires qui appartenaient auparavant au cercle étroit d'Edouard Chevardnadze et ont fait leur conversion au Parti national. Il s'agit de Michel Machavariani, vice speaker, et de Khatouna Gogorichvili, présidente de la commission des lois et règlements du Parlement, qui sont connus comme les maîtres de la manipulation électorale de l'époque de Chevardnadze.

<sup>9</sup> Le président Saakachvili a obtenu en mars 2004 plus de 90 % des suffrages, avec plus de 90 % de participation électorale.

<sup>10</sup> Voir les sondages de l'Institut Gorbi, succursale de Gallup.

du « *winner takes all* », calibré sur mesure pour assurer une victoire aisée du parti gouvernemental dans la capitale, où se gagnent et se perdent les élections. En effet, plus de la moitié des électeurs du pays votent à Tbilissi. Le « *winner takes all* » signifie que le parti qui arrive en tête, même s'il n'obtient que 32% des suffrages et le suivant 31%, emporte tous les sièges de la circonscription. Le parti national se croit assuré à ce moment, de cette première place.

Tout paraît donc parfaitement en place et ce calcul habile devrait permettre au président Saakachvili de tenir son engagement et organiser les élections locales attendues depuis 2005, sans risquer un échec électoral même relatif, et avec toutes les apparences d'élections « justes et transparentes » aux yeux des observateurs étrangers. En effet, il ne peut être question, pour celui qui incarne la démocratie la plus soutenue par Washington, de risquer un trucage des élections par des fraudes grossières et des bourrages d'urnes, dont la mise en évidence signerait la fin du soutien américain.

Mais, dans les premières semaines de 2006, les choses ne tournent pas tout à fait comme prévu : un certain nombre d'événements<sup>11</sup> et surtout l'aggravation de la crise sociale et économique viennent ébranler la popularité déjà érodée du pouvoir. A la fin du mois de juin 2006, un nouveau sondage à usage interne - qui ne sera communiqué aux autres partis qu'en septembre ! - sonne la fin de la récréation pour le parti au pouvoir. Ce sondage marque la baisse brutale des intentions de vote en faveur du parti national tombées à 29% en moyenne nationale, soit environ 25% pour la capitale. Certes, aucun parti d'opposition n'en vient encore sérieusement à rivaliser avec la majorité gouvernementale, mais déjà le calcul électoral pourrait - si l'on n'y prend garde - se retourner contre ses auteurs. En effet, ce scrutin majoritaire à deux tours, qui fonctionne parfaitement pour assurer la victoire à tout parti qui obtient de 30 à 50 % des voix, pourrait fonctionner au profit de l'opposition dès lors que le parti « majoritaire » ne serait plus à même de remporter son « tiers » minimal pour franchir la barre des le premier tour. Il suffirait alors à l'opposition, en rangs dispersés au premier tour, de se mobiliser autour du concurrent le mieux placé au second tour, pour que le candidat d'opposition bénéficie automatiquement du report de toutes les voix « contre » et de l'effet dynamisant consécutif à un échec initial du pouvoir en place. Pire encore, la victoire de l'opposition dans plusieurs circonscriptions de la capitale pourrait bénéficier de l'effet décuplant que les auteurs de la réforme entendaient faire jouer à leur avantage et amener au conseil municipal une majorité d'opposition ou forcer à la mise en place d'une coalition de gouvernement. Ces deux perspectives, inattendues pour le président géorgien, s'avèrent inacceptables pour lui et le conduisent à engager une campagne électorale

---

<sup>11</sup> Notamment le meurtre le 26 janvier 2006 d'un jeune homme, Sandro Girgviliani, dont tout donne à croire qu'il a été commandité et exécuté par des fonctionnaires haut placés du ministère de l'Intérieur et dont le président comme le gouvernement se refusent à chercher et punir les responsables.

frontale. Refusant l'idée d'une quelconque réduction de son emprise dans le pays et donc de tout partage du pouvoir, même partiel et limité aux administrations locales, Mikhaïl Saakachvili lance une bataille dont l'enjeu est clair: il s'agit de conserver le pouvoir, tout le pouvoir, rien que le pouvoir.

#### LA CAMPAGNE AVANT LA CAMPAGNE

La campagne électorale des autorités, alors qu'elle n'est toujours pas ouverte pour l'opposition et la société civile, se déroulera sur plus de quatre mois, de juin à octobre, alors que la campagne « légale » pour tous les autres partis se verra strictement limitée aux quarante jours prévus. Rien d'illégal donc puisque la durée de la campagne a été légalement réduite par un amendement au code électoral. Mais très injuste, puisque les autorités qui ont décidé de longue date la tenue des élections feront tout pour semer la confusion et faire régner l'incertitude sur la date de la consultation électorale, pour compliquer la stratégie de préparation des partis d'opposition.

Autre amendement au code électoral, très significatif mais qui passe relativement inaperçu : il s'agit de la suppression du seuil minimal de participation électorale, en deçà duquel l'élection pourrait être invalidée. Désormais, les élections seront valides quelle que soit la participation électorale.

Pour ceux qui comprennent l'arithmétique électorale, le calcul est facile à déchiffrer : plus le nombre d'électeurs est réduit, plus il est aisé de franchir la barre des 30% qui permet de l'emporter à la majorité relative dès le premier tour. En langage chiffré, c'est encore plus clair, 30% d'un million d'électeurs, ce sont 300 000 voix plus faciles à trouver et fidéliser que 30% de deux millions d'électeurs, soit 600 000 voix. A partir de ce moment là, la campagne « non déclarée » des autorités va se dérouler sur deux directions : l'abstention ne doit pas être combattue, le corps des militants doit être consolidé.

Il s'agit d'une part de « fidéliser les fidèles » pour s'assurer du seuil de 30% requis pour la victoire et d'autre part, de décourager les « autres » d'aller voter. Le pouvoir recourt à la propagande « nous sommes les plus forts, nous ne pouvons pas être vaincus », encourageant indirectement la résignation, le défaitisme, y compris de certains partis d'opposition (parti de la nouvelle droite et parti de la liberté qui vont en appeler au boycott, alors même que la suppression du seuil minimal de participation ôte toute perspective d'invalidation des élections). Quel que soit le succès du boycott, il ne saurait disqualifier les élections. Cercle vicieux où le découragement des partis d'opposition renforce les chances du parti majoritaire, ce qui fait le lit de la passivité électorale ! Les autorités bien entendu ne font pas le moindre effort pour relever le niveau de la participation électorale, bien au

contraire : il suffit pour s'en convaincre de constater l'absence de toute propagande officielle en faveur du devoir civique jusque très tard dans la campagne et de façon purement formelle.

Il est intéressant de noter qu'un sondage de l'institut Gorbi effectué en février-mars 2006 faisait apparaître que 63% des personnes interrogées considéraient comme très important de voter et 22% comme important. A la question « irez vous voter aux élections locales », 73 % répondaient positivement...Or, en octobre la tendance aura été inversée et c'est l'abstention qui atteindra 70% !

### *Manipulation de la date des élections*

Depuis le début de l'année 2006, alors que les partis d'opposition et les partenaires étrangers font pression pour obtenir la fixation d'une date pour les élections, le président se refuse encore à préciser le calendrier électoral. En juin, le chef de l'administration présidentielle, qui est aussi le Secrétaire général du parti national, Guiorgui Arveladzé, fait une déclaration publique pour indiquer que les élections se tiendront en décembre, mais sans en préciser le jour. Cette annonce est prise par tous comme celle d'une position officielle. Puis plus rien. Au cours de l'une de leurs tournées « électorales » de l'été, sur l'un des chantiers de la capitale, le président et le maire sortant et candidat, Guiorgui Ugulava, font une déclaration énigmatique et un tant soit peu provocante : « les élections c'est comme la seconde venue du Christ, personne ne sait quand cela va arriver...! » suivie de grands éclats de rire; c'est tout ce que les citoyens géorgiens obtiendront comme précisions durant tout l'été, et chacun de considérer que la date pré-annoncée reste en vigueur.

Il faudra attendre le dimanche 27 août, au milieu du long week-end férié qui marque la fête de l'Assomption en Géorgie, en pleine trêve estivale, au moment où tous les habitants quittent la ville, plongée dans la canicule, pour que le journal télévisé de 21 heures de la chaîne Roustavi 2 annonce la signature par le président, dans la nuit de samedi au dimanche, du décret fixant la date des élections au 5 octobre. Cette annonce en apparence anodine est lourde de signification pour les partis d'opposition qui pensaient disposer de trois mois de campagne. Cette annonce est doublement pénalisante pour les nouveaux partis : ainsi, le nôtre, -« la Voie de la Géorgie »- qui vient d'achever le 21 août le recueil des 50 000 signatures requises pour son enregistrement électoral au terme de cinq semaines marathon et qui doit déposer sous 24 heures sa demande de participation auprès de la Commission électorale centrale. Ce délai arrive donc à échéance le lundi 28 août : jour férié sauf .... pour la Commission électorale centrale ! Pour les autres partis, ce délai est prolongé jusqu'au jeudi suivant. Pour contraignant qu'il soit, ce décret présidentiel n'est ni contestable, ni entaché de la moindre illégalité ! Personne ne

peut prouver que les autorités auraient cherché, par leurs déclarations, à alimenter une confusion volontaire. Tout le monde en est pourtant convaincu.

### *Manipulation des délais*

L'anticipation des élections se double d'une seconde contrainte: le raccourcissement du délai de campagne, qui est ramené de deux mois à quarante jours. La pratique électorale géorgienne n'avait jamais connu de délai aussi court puisque par le passé, la durée de campagne variait de deux à quatre mois. Un délai aussi court a entraîné plusieurs contraintes supplémentaires pour les partis d'opposition.

Tout d'abord pour la désignation des candidats : l'obligation de présenter en moins de dix jours les listes de candidats complètes, munies des signatures requises -deux cents pour chaque majoritaire. La finalisation des listes de candidats est encore compliquée par une autre règle : si l'un des candidats vient à se retirer en cours de route, il ne peut être remplacé et la liste entière est automatiquement disqualifiée. Cela veut dire qu'il faut s'assurer de l'absolue loyauté de chaque candidat, toute défection étant susceptible d'invalider la liste entière du parti en question. Cette contrainte a été accrue dans les régions : dans de nombreuses circonscriptions, l'opposition, faute de temps pour identifier les candidats, sera purement et simplement absente. Ainsi, dans 27% des districts, les candidats majoritaires du parti national n'ont pas de concurrent qui leur soit opposé et, dans 8% des districts, une seule liste proportionnelle est présentée, celle du parti national. Le pluralisme est mal en point. Il faut noter que les circonstances politiques du moment viennent aussi compliquer le recrutement des candidats d'opposition: début septembre, une vague d'arrestations largement médiatisée touche les militants et les cadres du parti d'Igor Guiorgadzé, accusé de liens avec la Russie. La peur et l'intimidation refont leur apparition et ce climat décourage certaines candidatures dans les partis d'opposition.

Les délais sont également modifiés pour l'enregistrement des observateurs auprès de la Commission électorale centrale et pour la désignation des représentants des partis dans les commissions électorales de districts. Les observateurs doivent désormais être enregistrés auprès de la Commission électorale centrale vingt jours avant les élections, alors qu'auparavant la limite de présentation des nominations était fixée à cinq jours avant les élections. La désignation des représentants des partis doit intervenir au plus tard trente-cinq jours avant les élections : les partis ne disposent ainsi que de trois jours pleins pour nommer au total 6000 représentants qualifiés.

Des contraintes similaires pèsent enfin sur la mise en place d'une mission d'observation internationale de l'ODHIR/OSCE et des Etats intéressés. L'anticipation des élections prend de court la mission préliminaire d'évaluation

venue en Géorgie début septembre et lui impose un choix : il lui faut soit annuler la mission d'observation qui était prévue pour décembre, soit recommander l'envoi d'une mission d'observation limitée. C'est cette dernière option qui sera retenue. Le président Saakachvili pourra après coup et sans crainte appeler de ses vœux une très large mission d'observation internationale, sachant que les délais rendent celle-ci impraticable.

### *Le financement des partis*

Sans que l'on puisse parler de peur physique, l'intimidation fait son entrée dans le paysage politique géorgien. Celle-ci pèse avant tout sur la question du financement. D'une part, la modification de la loi sur le financement des partis, qui exige une plus grande transparence pour identifier les sources physiques des contributions, est une demande incontestable. Mais cette demande, conjuguée au harcèlement des PME par la police financière tout au long de l'année 2006, a incontestablement contribué à décourager les contributeurs potentiels aux campagnes des partis d'opposition. La législation qui impose la transparence des contributions renforce les craintes.

L'expérience de notre parti, La Voie de la Géorgie, est à cet égard explicite: indépendamment de sa popularité indéniable (dont témoignent les résultats favorables dans les sondages, la facilité avec laquelle le parti a obtenu largement les 50 000 signatures nécessaires pour son homologation, les 15000 adhérents enregistrés dans son mouvement associatif ou les 3000 membres actifs du parti), à ce jour, aucun sponsor n'a osé défier les autorités et financer ouvertement le fonctionnement d'un parti, qui devrait rassurer et attirer en premier lieu les milieux d'affaires.

Les pressions et les accusations de financement étranger contre le parti de Guiorgazé ont fait leur effet. La loi interdit d'ailleurs tout financement venu de l'étranger. Une des sources potentielles -la diaspora, qui compte près d'un million de personnes et parmi les plus aisées- se voit ainsi pratiquement interdite de participer ne serait-ce qu'indirectement à la vie politique du pays. Puis, menace plus directe, ce sont les fortes pressions exercées à l'encontre du parti républicain. Son principal contributeur, le député Guelachvili, a d'abord été agressé en plein jour par des individus jamais retrouvés, puis s'est vu déchu de son immunité parlementaire avant les élections. Enfin, un film enregistré par une caméra cachée des services du ministère de l'intérieur dans un restaurant public a montré le leader du parti conservateur en train de percevoir une somme en liquide en échange de l'inscription d'un candidat sur la liste électorale du parti. Ces intimidations découragent et tarissent les financements de l'opposition et discriminent les petits ou nouveaux partis qui ne bénéficient d'aucune subvention publique. Le financement budgétaire des partis parlementaires reste lui-même très insuffisant.

Les partis non représentés au parlement ne disposent d'aucun soutien. Enfin, compte tenu de la situation économique et sociale de la Géorgie, un parti peut difficilement compter sur les contributions des seuls adhérents pour se financer. Il est illusoire de prélever la moindre cotisation en province où dans beaucoup de villages, la population est quasiment dépourvue de tout revenu monétaire. Cette limitation des sources de financement a bien entendu exercé un effet direct sur la capacité d'un parti à faire campagne de façon active, alors que les coûts de diffusion de la publicité électorale sont très élevés (de 10 à 24 000 dollars la minute dans les derniers jours de la campagne électorale).

Pour sa part le parti national du président Saakachvili bénéficie non seulement des ressources des contributions, mais des contributions « obligées » que le président impose aux principaux hommes d'affaires tantôt pour financer des « soupes populaires », tantôt des parcs d'attraction, tantôt encore des aires de jeux. La particularité de ces contributions est qu'elles sont obtenues par pressions du président ou de membres du parti, qu'elles ne sont pas rendues publiques, et que les réalisations sont présentées comme étant à l'actif du parti national !

Mais cela n'est qu'une partie infime du financement de la campagne du parti gouvernemental, par rapport aux fonds considérables que le parti national obtient de la confusion totale de ses fonds propres avec le budget public ou municipal et de l'utilisation maximale des ressources administratives.

#### *L'utilisation des ressources administratives*

Dès décembre 2005, le parlement passe une loi qui permet la création d'un fonds de réserve du maire de Tbilissi destiné à couvrir des dépenses imprévues et à sa seule discrétion. Ce fonds est utilisé depuis lors pour financer des projets manifestement à finalité électorale, y compris ceux tout à fait hors de la zone géographique de compétence du maire : achats de vins dans la région de Kakhétie pendant l'embargo russe sur le vin, livraisons de vêtements et d'aide humanitaire à la Vallée de Kodori, mitoyenne de l'Abkhazie.

Pendant toute l'année 2006, on assiste à une multiplication des initiatives et programmes sociaux à finalité électorale : programmes de « cadeaux présidentiels », journée dans un parc d'attractions pour 100 000 enfants (ce qui permet de faire remplir aux parents une fiche portant leur double numéro d'identité, les mêmes numéros qui figureront ensuite sur la liste électorale !), programmes pour adolescents de camps de vacances « Patriotes » (sur modèle des « camps de pionniers » ... que le président et le maire visitent à plusieurs reprises durant l'été), programmes d'« emplois-jeunes » financés par la municipalité pour la propreté des villes en juillet et août, programmes de subventions de gaz pour la rentrée des enseignants (les coupons distribués portent l'effigie du maire candidat),



programmes de réfection des immeubles collectifs, développement de terrains sportifs, livraisons de tracteurs aux paysans des régions viticoles, augmentation des pensions pour les retraités de la seule ville de Tbilissi (cette discrimination entre citoyens étant contraire à la constitution).

Tous ces programmes sont mis en œuvre pendant la période « préélectorale officieuse » (juin-août) et sont très ouvertement associés à la personne du président (et/ou du maire) et au parti du président, tout en étant financés sur les budgets ministériels réguliers. On ne pourrait trouver exemple plus clair de détournement des ressources budgétaires à des fins électorales. La confusion entre le budget public et le budget du parti national a été totale durant les quatre mois qu'a effectivement duré cette campagne de juin à octobre.

Le budget officiel de la capitale a été augmenté de 152 000 000 laris (60 millions d'euros), principalement affectés aux transports, aux infrastructures et aux affaires sociales, soit précisément les secteurs dans lesquels le maire sortant a mis en place des programmes et des projets destinés à mobiliser l'électorat. Par exemple un programme, non prévu dans le budget initial, a été improvisé en août pour la formation professionnelle de 50 000 chômeurs, financés (150 000 laris par mois sur trois mois de formation) par le budget municipal et par les entreprises, sommées de prendre en formation ces chercheurs d'emploi, indépendamment de leurs besoins ou de leurs capacités de formation professionnelle.

L'augmentation des dépenses publiques durant cette période de « campagne de fait » a entraîné le doublement du taux d'inflation (qui atteint plus de 14% en juillet 2006 et reste début 2007 autour de 15%) du fait de la mise en circulation d'argent non productif ; ces écarts ont valu à la Géorgie d'être rappelée à l'ordre par la mission du FMI venue sur place en août.

La confusion entre action administrative et propagande électorale est symbolisée par les panneaux de signalisations de travaux de voirie qui, à compter du mois de juin, sont ornés de la photo du maire candidat, souriant et s'excusant du dérangement occasionné par les travaux. De même, les coupons délivrés aux enseignants pour subsides de gaz portaient aussi la photo du maire et un mot d'accompagnement.

Autre amendement au code électoral qui est pris en début d'été à l'initiative du vice président du parlement, M. Machavariani : les membres du gouvernement et le président sont autorisés à prendre une part active dans la campagne pour soutenir les couleurs de leur parti (article 73 du code électoral modifié en juin 2006). Dès lors, le président ne quitte plus le maire candidat; ils apparaissent constamment ensemble, à la télévision, lors de l'inauguration des stades, terrains de jeux, restaurants populaires, salles de cinéma. L'entrée en campagne du président est totale, culminant à la veille du scrutin avec une allocution télévisée solennelle, pour appeler ses concitoyens à sauver le pays et voter pour le parti « numéro 5 » (parti

national). En passant, il faut noter que la fixation de la date des élections au 5 octobre, est un petit clin d'œil de plus...

#### LA CAMPAGNE ELECTORALE OFFICIELLE

S'agissant du rôle des medias, il faut noter une nouvelle fois, la distorsion initiale introduite du côté de la majorité au pouvoir, pour laquelle la campagne a commencé bien plus tôt que pour les autres. Elle a commencé dès juin et de façon intensive. Qu'il suffise pour s'en convaincre de relever l'augmentation du nombre d'apparitions télévisées du maire candidat Ugulava entre le premier trimestre de l'année 2006 et les mois d'été juin, juillet, août. A partir d'août, les deux chaînes privées principales diffusent plusieurs fois par jour un film publicitaire sur les réalisations de la mairie de Tbilissi, intitulé « Nouvelles de Tbilissi ». Cette diffusion se poursuivra une fois la campagne ouverte, sans être ni comptabilisée comme temps de campagne, ni inscrite dans le budget de campagne, mais figurera au budget normal de la ville. En septembre, après l'ouverture de la campagne, la mairie imprimera une revue en quadrichromie « Nouvelles de Tbilissi » d'une quarantaine de pages richement illustrées sur les réalisations passées et à venir de la mairie, qui sera diffusée à tous les habitants de la capitale, accompagnées de brochures du parti national, de drapeaux et d'une lettre personnalisée du maire candidat.

En comparaison, les medias n'offrent à l'opposition qu'un temps d'antenne extrêmement limité durant les mois d'été, où la plupart des émissions de talk show cessent d'être diffusées. Le parlement étant en intersession, prolongée en septembre pour cause de campagne électorale, les leaders de l'opposition ont moins d'occasions d'être cités à l'antenne et dans les journaux télévisés. A contrario, le calendrier très chargé des activités gouvernementales (liées à la crise du vin en Kakhétie, crise de la vallée de la Kodori, puis crise avec la Russie) offre de multiples occasions de présenter les activités du président –qui ne se déplace qu'accompagné du maire candidat et de la presse– alors même que ces activités ne sont nullement liées à la sphère géographique de compétence du maire. A compter de l'ouverture de la campagne électorale, l'inauguration quotidienne de bâtiments ou de centres sportifs, scolaires, culturels, aires de jeux, fontaines, restaurants pour personnes âgées exposent le maire et le président. Bien entendu ces séquences, qui apparaissent aux informations télévisées, ne sont pas comptabilisées comme propagande électorale, ni financées comme telles. Selon des relevés de l'ONG ISFED, la chaîne publique consacre respectivement 34% de son prime time au président, 30% au gouvernement, 10% au parti national et 5% au bloc d'opposition (républicains et conservateurs). A la même période, la chaîne Roustavi (privée, mais

progouvernementale) consacre 33 et 29% au président et au gouvernement, 9% au parti national et 7% au bloc ; les autres partis d'opposition ne sont pas même notés.

S'agissant des médias durant la campagne électorale, une loi prévoit que la chaîne publique doit attribuer un temps de diffusion gratuit aux partis politiques qui sera fixé en fonction de leurs résultats électoraux. En conséquence, les partis d'opposition représentés au parlement ont bénéficié de vingt-huit minutes quotidiennes à répartir en quatre tranches égales sur la chaîne télé et radio publique. Cette règle a été étendue –et imposée– aux chaînes privées. Les partis enregistrés, mais non « qualifiés » par une participation aux élections précédentes se sont vus discriminés, ne disposant que de cinq minutes par jour, exclusivement sur la chaîne publique et découpées en cinq séquences d'une minute !

Pour obtenir une augmentation de ce temps de diffusion, le parti électoral « non qualifié » devait soumettre le résultat de cinq sondages à dimension nationale réalisés au cours de l'année écoulée et dans lesquels le dit parti aurait obtenu plus de 5% des intentions de vote. Cette condition était impossible à remplir pour un parti tel que le nôtre créé en mars 2006 et enregistré comme parti électoral le 20 août 2006 et alors que cinq sondages nationaux n'avaient pas été organisés en 2006. Il faut noter que les instituts de sondage s'apprêtaient justement à organiser un grand sondage préélectoral en septembre-octobre et ont été, eux aussi, pris de court par l'avancée de la date des élections.

Par le jeu cumulé du temps légal et des privilèges du parti au pouvoir, la distorsion en temps télévisuel, entre un jeune parti nouvellement formé et le parti gouvernemental était de l'ordre de un à cent.

L'obligation de signature, c'est-à-dire de faire figurer la mention publicité politique sur tous les films de publicité électorale, a été très irrégulièrement respectée par le parti gouvernemental. Se pose enfin la question du financement des publicités. Dans la mesure où des membres du gouvernement détiennent des actifs des principales chaînes privées (I. Okhruchvili, le ministre de la défense pour « Roustavi 2 », actifs qu'il a d'ailleurs cédés au lendemain de son départ de ses fonctions de ministre, et D. Bejuchvili député et frère du ministre des affaires étrangères pour la chaîne « MZE »), le prix réel facturé au parti national n'est pas vérifiable. Compte tenu de ces distorsions, pourtant légales, il est impossible de parler d'une égalité de traitement des partis dans la couverture télévisuelle. La presse écrite ne touche qu'une petite partie de la population (le tirage des plus grands quotidiens ne dépasse pas les 6000-7000 exemplaires, et ne diffusent que dans la capitale) et n'est donc pas significative.

Il faut enfin noter que cette totale domination des médias télévisés par le parti gouvernemental (dans les provinces, les chaînes régionales sont sous contrôle total) n'a pu être compensée par la publicité par voie d'affichage, d'abord parce qu'il n'existe aucune législation prévoyant l'obligation de mettre à disposition des partis

des emplacements d'affichage communal autorisés. La loi qui prévoyait que les emplacements et immeubles interdits d'affichage devaient être identifiés par décret, n'a jamais reçu d'application. En conséquence, les partis ne disposaient ni d'emplacements autorisés, ni de liste d'emplacements interdits. Les partis étaient donc réduits à pratiquer les affichages à la sauvette, pratique qui a été très strictement réprimée dès le début de la campagne, avec interpellation des militants et fixation d'amendes élevées à l'égard des contrevenants. Parallèlement, dès le mois de juin, tous les emplacements d'affichage sur écrans publicitaires de la ville (écrans géants, panneaux publics, panneaux des autobus) avaient fait l'objet de contrats fermes et valables jusqu'à la fin 2006.

En revanche, les panneaux d'affichage et les panneaux des autobus ont exhibé durant toute cette période la photo du maire et le numéro 5 du parti national. Grâce à un amendement au code électoral, le jour même des élections, le 5 octobre, les autobus et le métro circulant gratuitement présentaient de grands portraits en couleur du maire candidat.

#### *Les manipulations des listes et l'intimidation des électeurs*

La manipulation électorale a été très « technique » : elle a porté sur la constitution des listes, leur vérification et la composition des commissions électorales de quartier, de bureau de vote et de la Commission électorale centrale elle-même. La composition des commissions électorales de districts et la constitution de la Commission électorale centrale ont été entièrement contrôlées par les autorités. L'adoption d'une date plus rapprochée pour le scrutin a contribué à concentrer la sélection des membres de ces commissions entre les mains du pouvoir et à rendre quasi impossible la désignation par les deux partis autorisés (industriel et travailliste) des 6000 candidats devant siéger dans les commissions de chaque bureau de vote. Ces candidats devaient être présentés en 72 heures.

Les élections de la Commission électorale centrale, qui s'étaient déroulées au cours de l'été, ont été des « nominations électorales » entièrement sous contrôle du parti national et du ministère de la justice. La présence de quelques experts indépendants ne faisant que valider la main mise de l'administration sur la CEC, dirigée par M. Kavtaradze, nommé ensuite ministre de la justice, puis par un membre du parti national, M. Chalagachvili.

La vérification des listes, qui avait commencé au début de l'été et qui s'annonçait compliquée et longue, a connu une soudaine accélération en raison de l'avancement de la date des élections. Curieusement, la commission électorale a annoncé que la révision des listes ne posait plus de problème, serait achevée en temps voulu et que cette accélération ne nuirait aucunement à la fiabilité des listes! Les groupes spéciaux chargés du « porte à porte » pour vérifier l'état des listes

électorales ont achevé leur travail le 1<sup>er</sup> septembre et des groupes spéciaux des Commissions de districts leur ont succédé dans cette tâche.

Les problèmes de listes sont toujours au cœur des manipulations électorales. Cette fois pourtant, les ONG ont pu constater que le phénomène, qui avait fait couler beaucoup d'encre par le passé, était en passe d'être résorbé: les « âmes mortes » ne représentent plus que 1,9% des inscrits ; en revanche un problème de type nouveau apparaît : celui des personnes non inscrites ou mal identifiées. Cette catégorie représente 16% des inscrits (soit 479 752 personnes) lors de l'audit mené par l'ISFED le 16 septembre ; le décompte exact n'étant pas disponible le jour des élections, la même ONG après vérification dans 30% des bureaux de votes, constate que 35 406 électeurs ne sont pas correctement inscrits et ne peuvent voter (soit par déduction plus de 100 000 personnes pour la capitale). La mission OSCE/ODHIR fera un constat similaire mais non chiffré. Compte tenu du fait que les groupes spéciaux chargés du porte à porte ont parfois dépassé leur mandat et questionné sur les intentions de vote, il n'est pas interdit de penser qu'une partie de ces non-inscrits sont des votes d'opposition empêchés.

En effet ni la « vérification » in situ, les appels de vérification passés auprès de la « hot line » ou la vérification sur listes affichées, n'ont pu empêcher la disparition non seulement d'électeurs mais aussi de certains immeubles entiers des périphéries de la capitale des listes finales dans les bureaux de vote. Ceci est particulièrement troublant, s'agissant d'immeubles où résidaient une majorité d'électeurs connus pour leurs sympathies à l'égard de l'opposition. Le parti républicain a déposé une plainte concernant des immeubles du district de Saburtalo où se présentait la numéro deux du parti, T. Khidacheli, mais a été débouté.

D'autres irrégularités du même ordre ont été constatées dans les grands immeubles collectifs des quartiers populaires de la capitale. La fonction de syndic a été rétablie par la mairie dans le courant de l'été. Des fonds de la municipalité ont été alloués pour rémunérer ces syndics et procéder à la réfection des toitures, des ascenseurs ou l'installation de digicodes pour la première fois en 15 ans. Ces « syndics » rétribués par la mairie, n'ont pas manqué de « parler » aux habitants de l'immeuble, puis se sont fait très visibles le jour des élections, à l'entrée des bureaux de vote, avec des listes en mains. De leur côté, des militants du parti national étaient postés à proximité des bureaux de vote avec des brochures et des signes distinctifs. Tout cela n'était pas interdit expressément par la loi, celle-ci ne prévenant que le démarchage dans l'enceinte du bureau de vote. De surcroît, ce processus complexe « d'encadrement, intimidation, influence » a été couronné par l'installation de caméras placées à l'intérieur des bureaux de vote. Cette mesure, pourtant approuvée par les organisations internationales comme devant assurer la transparence et empêcher les bourrages d'urnes, a pris ici une toute autre signification. Pour l'électeur moyen, qui est aussi un ancien citoyen soviétique, le

syndrome orwellien du contrôle total n'est pas si éloigné qu'il n'exerce plus d'effet dissuasif ! Aussi la conjonction pour lui suspecte des questions tatillonnes des enquêteurs à domicile, l'activisme démonstratif des militants à l'entrée des bureaux de vote, et enfin la caméra tournante soupçonnée de pouvoir « lire » le vote sont autant d'éléments qui n'ont pas manqué de placer une certaine catégorie d'électeurs dans un état psychologique de dépendance.

Il y a eu exercice de deux formes de pressions simultanées et conjuguées visant à obtenir les « votes utiles » : les incitations positives (trouver un emploi public, passer un concours, obtenir une aide ponctuelle), les intimidations (conserver un emploi, éviter un harcèlement fiscal, éviter des tracasseries à un proche emprisonné) ou les mesures directes (versement de rémunérations pour services immédiats : jeunes activistes, syndics).

Pour le reste, le pouvoir s'est contenté d'encourager la propension à la passivité du reste de l'électorat qui n'a pas été convaincu par l'opposition de l'utilité de son vote : impact négatif du thème du boycott, du « cela ne sert à rien, ils sont les plus forts », limitation au strict minimum de la propagande officielle en faveur du « devoir électoral ». Le taux très élevé de l'abstention (près de 70% dans la capitale) reflète le succès de cette tactique de pressions positives et négatives, qui a permis d'assurer au parti majoritaire le franchissement aisé de la barre des 30% des suffrages exprimés nécessaire pour éviter un second tour et emporter d'emblée la totalité des sièges de la circonscription.

### *La manipulation politique : la patrie menacée*

Comme si cette intense préparation de la campagne, cette mise en œuvre de tous les moyens de propagande de l'Etat, du parti national, du gouvernement, de la mairie n'étaient pas suffisants, le président Saakachvili a aussi recours à la plus vieille recette du monde pour mobiliser l'électorat défaillant : l'ennemi extérieur.

Cette carte de l'ennemi intérieur et extérieur est traditionnelle dans la panoplie électorale géorgienne. Edouard Chevardnadzé y avait recours en agitant l'épouvantail de la candidature du communiste Patiachvili, à la solde de Moscou. Mikhaïl Saakachvili reprend des recettes éculées lorsqu'il tolère d'abord, non sans une certaine complaisance, puis interdit et réprime le parti d'Igor Guiorgadzé. Il passe un cran supplémentaire le 28 septembre lorsqu'il dénonce publiquement le complot russe et expulse les quatre espions du renseignement militaire russe ; leur renvoi à grand spectacle déclenche, de façon prévisible, une grave crise avec Moscou. Confrontée aux embargos, menaces et provocations, la nation géorgienne se rassemble naturellement autour de son leader. Le temps n'est plus aux divisions intérieures. Il se trouve que tout cela se passe la semaine précédant les élections, et qu'il est difficile de croire à de simples coïncidences.

La confrontation au bord du gouffre avec la Russie aura deux effets positifs, tous deux bien calculés par le président Saakachvili ; elle rendra plus difficile la tactique des partis d'opposition, qui en pleine campagne électorale, sont sommés de choisir entre attaquer un gouvernement en proie à une tentative de déstabilisation orchestrée par Moscou et paraître faire ainsi le jeu de cette dernière, et risquer d'apparaître pour l'électorat comme un parti « traître », ou perdre une part de crédibilité « d'opposant » en modérant le ton. Sur le plan extérieur même bénéfique : la situation de victime de la Géorgie lui vaut la sympathie de ses partenaires européens et occidentaux, et donc une moindre exigence de ces derniers quant au strict respect des procédures démocratiques. Difficile de tancer la Géorgie pour ses insuffisances démocratiques quand elle est attaquée par une Russie aussi peu démocratique.

Cette préparation très en amont, planifiée jusque dans les moindres détails, y compris par les modifications apportées au cadre législatif pour l'accommoder aux besoins du parti majoritaire, la prise en main par les autorités de « la campagne avant la campagne » et la situation dominante du parti national durant la campagne électorale officielle expliquent que le pouvoir ait pu se permettre, sans prendre aucun risque, un déroulement de scrutin où les bavures ont été réduites au minimum. Les fraudes constatées sont sans doute plus le fait des vieilles habitudes de certains fonctionnaires que d'instructions du pouvoir qui, au contraire, enjoignait à ses représentants de veiller à la légalité.

En province, la situation a pu être différente. Les actes d'intimidations, y compris certaines violences, ont pu être relevés. Les très nombreuses invalidations des candidatures indépendantes dans les villages ont obligé ces candidats à rechercher in extremis l'onction des partis politiques, et en premier lieu du parti gouvernemental, pour valider leur candidature. Cela, joint aux délais très courts qui ont empêché la plupart des partis d'opposition de présenter des listes dans plus d'une douzaine de centres, ont mis le parti national en position de quasi monopole. Ainsi dans plus de deux cent circonscriptions, le parti national n'avait pas de liste rivale.

En conclusion, et c'est sans doute l'élément le plus préoccupant de ce constat, le scrutin du 5 octobre 2006 s'est déroulé en apparence dans le calme et la légalité, sans fraudes massives, sans violations avérées de la loi, sans violences graves, mais les jeux étaient faits. Les conditions politiques ont été préparées de telle sorte que les élections ne laissent aux challengers du pouvoir pratiquement aucune chance d'opposer une concurrence réelle. Le climat de désenchantement politique est préoccupant pour l'avenir de la démocratie.

Les résultats en témoignent. En province, le parti national l'emporte sans conteste. A Tbilissi, le score est plus mitigé mais ce n'est pas le cas du conseil

municipal qui en est issu. En effet, le parti gouvernemental, qui pourtant n'obtient qu'un score de 66% des 30% de suffrages exprimés emporte la totalité des 25 sièges majoritaires, et 9 des douze sièges à la proportionnelle, soit au total 34 sièges sur les 37 que compte le Conseil municipal. Tandis que les partis d'opposition<sup>12</sup>, qui pourtant obtiennent de façon cumulée environ 30 % des suffrages, ne remportent en tout et pour tout que trois sièges. Représentation peu satisfaisante, déformée et surtout peu rassurante pour ce qu'elle préfigure des prochaines élections parlementaires et de l'état de la démocratie.

Le fait que des partis aussi anciens et expérimentés que les travaillistes ou le bloc constitué par le parti républicain et conservateur, traditionnellement bien implantés dans les régions, financés et bénéficiant d'une longue expérience électorale, n'aient obtenu qu'un siège chacun au conseil municipal, est révélateur de l'efficacité de la nouvelle technologie mise au point.

Le président Saakachvili a bien compris qu'il n'a pas vraiment gagné les élections, mais qu'il les a maîtrisées. Les premières modifications apportées à la Constitution à l'initiative du président pour faire coïncider les prochaines élections parlementaires et présidentielle (qui décide de son propre chef de raccourcir son mandat... et surtout de proroger celui du parlement !) montrent, de sa part, une analyse très lucide de la réalité. Mikhaïl Saakachvili sait que sa majorité parlementaire n'en est plus une et n'a que peu de chance d'être reconduite aux prochaines élections s'il n'intervient pas de tout son poids dans la campagne, comme il vient de le faire, pour le compte du parti national et du candidat maire ; et surtout, s'il ne met à son service la technologie électorale de manipulation légale qui vient de faire ses preuves.

D'où les nouveaux projets de réforme électorale qui montrent que le parti national a commencé à réfléchir au perfectionnement de sa technique. La question du seuil électoral est posée depuis longtemps et a fait l'objet de critiques de la Commission de Venise qui demande l'abaissement du seuil de 7 à 5%. Les théoriciens du parti national (Guia Bokeria) viennent de répondre par un contre-projet qui abaisserait certes à 5 ou 6% le seuil électoral pour un parti se présentant seul, mais le rehausserait à 8 % si deux partis font alliance et à 10% dans le cas de partis formant un bloc électoral. Il ne peut y avoir avec plus clair de la crainte qu'éprouvent les autorités devant une possible recomposition de l'opposition. Sur le financement des partis, les discussions qui viennent d'avoir lieu avec les experts du Conseil de l'Europe préconisent une réforme qui consoliderait le statu quo et empêcherait la recomposition des partis ou l'apparition de nouvelles forces. Il augmente les financements publics des seuls partis « qualifiés » (cette notion étant

---

<sup>12</sup> Résultats à Tbilissi : Parti national (67%), Bloc démocratique des partis conservateurs et républicains (12 %), Parti travailliste (10%), Parti industrialiste (6,2%), La Voie de la Géorgie (3%), Parti de l'idéologie nationale (0,1%).



déconnectée des signatures requises pour valider l'enregistrement des partis), sans prise en compte de l'évolution du paysage politique.

Au terme de cette analyse, la vraie question est de comprendre pourquoi. A examiner les moyens mis en place, les efforts accomplis, les sommes dépensées alors même que le pays est en proie à une grave crise sociale et économique, on ne peut s'empêcher de se demander pourquoi cet acharnement à vouloir « gagner à tout prix », y compris en dévalorisant le suffrage universel ?

Pourquoi cette frénésie, alors que ces élections auraient été de toute façon gagnées, même sans intervention externe, compte tenu de la faiblesse relative de l'opposition et d'un capital de confiance pas encore complètement épuisé du côté de la majorité ?

Pourquoi cette volonté de gain total alors que même une demie défaite n'en aurait pas été une, puisqu'elle n'aurait pas remis en cause le pouvoir présidentiel et n'aurait pas eu d'autre effet que celui très positif d'obliger la majorité actuelle du président Saakachvili à composer avec une opposition encore minoritaire, et au seul niveau de l'administration locale ? Cette expérience, limitée et encadrée, aurait été bénéfique pour les deux parties en réintroduisant la culture de dialogue au sein d'une majorité qui tend à penser qu'elle peut s'en passer, en responsabilisant une opposition qui s'est affranchie parfois dans ses critiques du principe de réalité. Cette « cohabitation à la géorgienne » aurait bénéficié à la consolidation d'une démocratie encore bien incertaine. A l'extérieur enfin, l'image de la démocratie géorgienne aurait été redorée.

Le test de la démocratie en Géorgie se jouera aux élections législatives et présidentielle de 2008. La jeune équipe au pouvoir aura-t-elle évolué ? Saura-t-elle composer, accepter la critique et les oppositions, et donc le pluralisme et l'alternance qui sont le socle de la démocratie ? Devant l'imagination, l'habileté et les ressources dont use la majorité actuelle, il faudra un travail de suivi attentif et une pleine mobilisation des observateurs nationaux et internationaux pour préserver une vraie compétition démocratique. Il faudra surtout que des réponses soient apportées aux questions soulevées par ces élections locales non concurrentielles quant à la conception de la démocratie qui prévaut à Tbilissi.

## BIBLIOGRAPHIE

- Adrian A. Basora, *Electoral systems and political transformation in post-communist Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003.
- Valerie Bunce et Sharon L. Wolchik, « Favorable conditions and electoral revolutions », *Journal of Democracy*, vol. 17, n°4, octobre 2006, pp. 5-18.
- Valerie Bunce et Sharon L. Wolchik, « International diffusion and postcommunist electoral revolutions », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39, n°3, septembre 2006, pp. 283-304.
- Aleksandr Tchiepurin, « Seven subjects on Russian-Georgian agenda », *International Affairs* (Moscow), vol. 50, n°3, 2004, pp. 121-137.
- Bruno Coppieters et Robert Legvold (dir.), *Statehood and Security : Georgia after the Rose Revolution*, Cambridge, Mass. : American Academy of Arts and Sciences : MIT Press, 2005.
- Aurel Croissant et Wolfgang Merkel, « Consolidated or defective democracy ? Problems of regime change », *Democratization*, vol.11, n°5, décembre 2004, pp. 1-213.
- Charles H. Jr. Fairbanks, « Georgia's Rose Revolution », *Journal of Democracy*, vol. 15, n°2, avril 2004, pp. 110-124.
- Rick Fawn, « Battle over the box: international election observation missions, political competition and retrenchment in the post-Soviet space », *International Affairs* (London), vol. 82, n°6, novembre 2006, pp. 1133-1153.
- Henry E.Hale, « Democracy or autocracy on the march? The colored revolutions as normal dynamics of patronal presidentialism », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39, n°3, septembre 2006, pp. 305-329.
- Marie Jégo, « Tbilissi entre Moscou et Washington », *Politique internationale*, n°104, été 2004, pp. 49-64.
- Stephen F. Jones, « The Rose Revolution: a revolution without revolutionaries? », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, n°1, mars 2006, pp. 33-48. Fait partie d'une suite d'articles.
- Stephen F. Jones, « Presidential and parliamentary elections in Georgia, 2004 », *Electoral Studies*, vol. 24, n°2, juin 2005, pp. 303-311.
- Rebecca S. Katz, *The Georgian Regime Crisis of 2003-2004: a Case Study in Post-Soviet Media Representation of Politics, Crime and Corruption*, Stuttgart, Ibidem-Verlag, 2006.
- Jason R. Koepke et Nils Ringe, « The second-order election model in an enlarged Europe », *European Union Politics*, vol.7, n°3, septembre 2006, pp.321-346.
- Jean-Charles Lallemand, « Biélorussie 2006. Manipulation électorale dans une dictature post-soviétique », *Les Cahiers Russie - The Russia Papers*, n° 2, CERI - Sciences Po, 2006.
- Jacques Lévesque et Pierre Jolicoeur, « L'ancien espace soviétique et l'Europe de l'Est », *Conflits dans le monde*, 2004, pp. 81-119.

- Dov Lynch, « Why Georgia matters », *Cahiers de Chaillot*, n°86, février 2006, pp. 5-92.
- Sergei Markedonov, Ghia Nodia et Erik Scott, "Russian-Georgian Relations", *Russian Analytical Digest*, n°13, Forschungsstelle Osteuropa Bremen, Germany, Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich, 16 janvier 2007, [www.res.ethz.ch](http://www.res.ethz.ch).
- Jonathan Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution: Delayed Transition in the Former Soviet Union*, Aldershot, England, Burlington, Vt., Ashgate, 2005.
- Yakemtchouk, Romain, « La Géorgie, Etat ami de l'Union européenne », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°489, juin 2005, pp. 388-391.
- Salomé Zourabichvili et Galia Ackerman, « Géorgie : sauver la révolution des roses », *Politique internationale*, n°111, printemps 2006, pp. 351-370.
- Salomé Zourabichvili, « Société civile : le cas géorgien », revue générale de stratégie *Agir*, n°30, mars 2007.
- Salomé Zourabichvili, « Quelle Russie voulons-nous ? », *Foreign Policy*, Edition française, n°3, février/mars 2007
- Salomé Zourabichvili, *Une femme pour deux pays*, Paris, Grasset, 2006.
  
- Rapport de la Commission de Venise « Joint opinion on the election code of Georgia », 2005.
- Rapport de Transparency international sur la campagne électorale, novembre 2006.
- Rapport d'observation des élections locales du 5 octobre 2006 en Géorgie, de l'ISFED (International society for fair elections).
- Rapport de la Mission limitée d'observation de l'OSCE/ODHIR sur les élections locales du 5 octobre 2006 en Géorgie.
- Rapport de l'association des jeunes juristes géorgiens (GYLA) sur les élections locales du 5 octobre 2006.

*Les Cahiers Russie* sont publiés à Sciences Po par le Centre d'Études et de Recherches Internationales, sous la direction de Marie Mendras. Cette collection propose des analyses originales sur la Russie dans des domaines variés : politique intérieure, économie, questions démographiques et sociales, culture et identité, politique étrangère. Elle accueille également des études sur des républiques ex-soviétiques dans une approche comparative et régionale.

*The Russia Papers* are published by the Center for International Studies and Research (CERI) at Sciences Po University in Paris. The Editor is Marie Mendras. The series offers original analyses on Russia in the fields of internal politics, economic affairs, demographic and social issues, culture and identity, and foreign policy. In a comparative and regional perspective, *The Russia Papers* are open to studies on other former Soviet republics.