

# Congrès AFSP Paris 2013

## Section thématique 48 - Les diplomaties des pays émergents

MARIN, Anaïs

Finnish Institute of International Affairs (Helsinki), [anaïs.marin@fiia.fi](mailto:anaïs.marin@fiia.fi)

### « Émergents, autoritaires... et influents ? Analyse comparée du pouvoir de nuisance ‘dictaplatique’ de deux autocraties post-soviétiques (Bélarus et Azerbaïdjan) »

#### Résumé (750 signes)

Si le lien entre émergence *économique* et autoritarisme a été largement étudié, la diplomatie des régimes autocratiques des pays émergents n’a pas fait l’objet de recherches systématiques. L’actualité montre pourtant que certaines dictatures, du fait de la vigueur de leur croissance économique, sont particulièrement résilientes. La survie de ces régimes tient aussi à l’efficacité de leurs manœuvres « dictaplatiques » pour résister à la contagion démocratique comme aux sanctions internationales. En comparant les stratégies de politique étrangère du Bélarus et de l’Azerbaïdjan, cette contribution montrera comment ces deux autocraties émergentes ont su gagner en autonomie en RI tout en se consolidant.

#### Abstract

Whereas the link between *economic* emergence and authoritarianism has been widely studied, the diplomacy of autocracies in emerging countries has not been systematically researched. Yet current trends illustrate the specific resilience of some dictatorships – due to the vigour of their economic growth. The survival of these regimes also rests on efficient “dictaplatique” manoeuvres for deterring the threat of democratic contagion and international sanctions alike. In comparing the foreign policy strategies of Belarus and Azerbaijan, this contribution will show how these two emerging autocracies managed to enhance their international autonomy and consolidate.

#### Biographie

Titulaire d’un DEA d’*Étude comparée de la transition démocratique dans l’Europe post-communiste* (1999) et d’un doctorat de science politique de l’IEP de Paris (programme Aires Culturelles Comparées, 2006), Anaïs Marin est l’auteure d’une thèse consacrée à l’influence « paradiplomatique » de Saint-Pétersbourg sur les processus de prise de décision en politique étrangère dans la Fédération de Russie des années 1990. Expatriée en Finlande dans le cadre d’un séjour post-doctoral au Collegium for Advanced Studies (Université de Helsinki, 2008-2010) elle a publié de nombreux articles consacrés à la recomposition politique des frontières extérieures de l’UE et à l’institutionnalisation de régions transfrontalières (Eurorégions) en Europe centrale et orientale. En 2011, Anaïs Marin a intégré le programme de recherche sur le Voisinage Oriental de l’UE et la Russie à l’Institut Finlandais des Affaires Internationales (FIIA, Helsinki), un *think tank* indépendant près le Parlement finlandais. Expert du Bélarus, elle a publié plusieurs articles, rapports

et recommandations portant sur la situation interne du pays, sa politique étrangère et ses relations avec l'UE et la Russie. Elle est aussi responsable de la rubrique Bélarus pour la revue en ligne *Regard sur l'Est*. Dans le cadre d'un projet d'étude comparée de la « dictaploamatie », elle se spécialise désormais aussi sur l'Azerbaïdjan, où elle s'apprête à se rendre comme observateur électoral de long terme pour l'OSCE.

**Contact :**

Dr Anaïs MARIN

Belarus desk

The EU's Eastern Neighbourhood and Russia programme

Finnish Institute of International Affairs

PO Box 400

FI-00161 Helsinki

Finlande

e-mail 1 (pro): [anaïs.marin@fia.fi](mailto:anaïs.marin@fia.fi)

e-mail 2 (perso): [anaïsmarin@hotmail.com](mailto:anaïsmarin@hotmail.com)

tél. 1 (pro/Finlande) : +358(0)40 329 3298

tél. 2 (perso/France) : +33 (0)6 24 68 41 09

Webpage : [www.fia.fi/en/expert/102/](http://www.fia.fi/en/expert/102/)

“Western leaders need to understand how those troublesome states use  
crisis diplomacy, negotiations and standoffs to further their aims.  
Only by understanding the nature of these regimes,  
and the tools they employ to further their aims, can they ever be stopped”  
Daniel Freedman<sup>1</sup>

Dans les pays émergents, la diplomatie étatique est mise au service d’une stratégie de développement tirée par les exportations. Son succès dépend de la capacité de ces pays à conquérir des parts de marché à l’international et à obtenir des investissements étrangers. Cet objectif est partagé par les régimes autoritaires, nombreux parmi les pays en situation d’émergence économique. A la différence près que le but suprême d’un régime dictatorial reste sa propre survie.

La manière dont certains régimes autoritaires, favorisés par leur situation d’émergence, mobilisent la diplomatie pour défendre non seulement des intérêts de politique étrangère (l’insertion dans l’économie mondiale, l’intégrité territoriale du pays et l’autonomie de sa politique étrangère), mais aussi se consolider en tant que dictatures, reste une question marginale dans les études de politique comparée. Or la capacité de nuisance des régimes autoritaires est une donnée persistante des relations internationales (RI) : si seuls certains franchissent la « ligne rouge » – développer l’arme nucléaire, conduire une guerre chimique, perpétrer un génocide – l’arrogante vigueur de régimes (semi-)autoritaires moins tyranniques ou moins bellicistes n’en contribue pas moins au recul des valeurs universelles des droits de l’Homme et des libertés fondamentales.

C’est du moins sous cet angle que sont le plus souvent appréhendés le comportement et les instruments de politique étrangère de régimes communément désignés comme « voyous » (*rogue states*) – Cuba, la Corée du Nord, l’Iraq de Saddam Hussein, l’Iran, le Soudan, la Libye de Kadhafi, la Syrie de Bachar al-Assad, etc.<sup>2</sup> Ces analyses servant à renseigner les diplomates occidentaux sur les moyens les plus efficaces de déjouer les manœuvres « dictaploématiques »<sup>3</sup> de régimes autoritaires, leur visée est essentiellement pédagogique.

L’approche est aussi normative et prescriptive car elle s’inscrit le plus souvent dans une réflexion sur l’(in)efficacité des sanctions internationales ou l’(il)légitimité d’une intervention militaire contre tel ou tel dictateur. Menées au nom de standards démocratiques, certaines de ces croisades de la « communauté internationale » se sont révélées motivées par des intérêts plus prosaïques et moins honorables cependant.<sup>4</sup> Or les états cherchant à développer l’arme nucléaire ne sont pas nécessairement dotés des régimes les plus tyranniques, et toutes les autocraties ne sont pas engagées dans une course aux armements représentant une menace pour la paix mondiale, ni même dans des aventures diplomatiques nuisibles aux intérêts occidentaux. Pour preuve, la dictaploématique de l’Azerbaïdjan et du Bélarus n’est guidée par aucune prétention belliciste. Or, pour universels que soient les principes démocratiques invoqués pour incriminer et condamner (« *shaming and blaming* ») les États-parias, la décision de les sanctionner n’en est pas moins sujette à de doubles standards : ainsi Washington, Bruxelles et leurs alliés ont-ils adopté des « mesures restrictives » contre le régime de Minsk, tandis que celui de Bakou, guère plus démocratique, demeure épargné par les sanctions.

---

<sup>1</sup> Daniel Freedman, “Dictaploématique: Negotiating with States like North Korea”, *CERI Strategy Papers*, 9, 2011, [www.ceri-sciencespo.com/ressource/n9\\_06122010.pdf](http://www.ceri-sciencespo.com/ressource/n9_06122010.pdf)

<sup>2</sup> Michael Klare, *Rogue States and Nuclear Outlaws: America's Search for a New Foreign Policy*, New York: Hill & Wang, 1995. Voir aussi Thomas H. Henriksen, “The Rise and Decline of Rogue States”, *Journal of International Affairs*, 54 (2), 2001, p. 349-371.

<sup>3</sup> Néologisme proposé par Daniel Freedman “‘Dictaploématique’. Deconstructing Iran's strategy toward the West”, *Forbes*, 24 juillet 2009.

<sup>4</sup> Noam Chomsky, “Rogue States”, *Z Magazine*, avril 1998, [www.chomsky.info/articles/199804--.htm](http://www.chomsky.info/articles/199804--.htm)

## Questions de recherche

Cette différence de traitement invite à se demander par quels mécanismes la diplomatie permet à certains dictateurs de consolider leur autorité, d'acquérir une légitimité « exogène », de résister aux pressions internationales, voire de gagner en influence en RI lorsqu'ils savent manipuler leurs interlocuteurs occidentaux.<sup>1</sup> Le concept de « dictaploatie » a une valeur paradigmatique pour analyser précisément ces dimensions internationales de l'autoritarisme. Prendre le paria comme objet de recherche et catégorie analytique en RI, comme le prône Geoffrey Pridham<sup>2</sup>, permet de comprendre comment les régimes autoritaires instrumentalisent la politique étrangère et les RI à des fins de survie.

Dans la lignée des travaux d'Abel Escribà-Folch et Joseph Wright, on adoptera une grille de lecture néo-institutionnaliste du lien entre RI et autoritarisme<sup>3</sup>. Cette approche a été développée pour mesurer l'impact des pressions internationales sur les institutions politiques de différents types-idéaux de régimes autoritaires que les sanctions cherchent à transformer (démocratiser) ou renverser.<sup>4</sup> Elle est pertinente pour appréhender comment l'arène internationale fournit à ces régimes des instruments pour renforcer leurs institutions autoritaires<sup>5</sup>. Cet agenda de recherche englobe plusieurs questions : les mécanismes de survie opérationnalisés par les régimes autoritaires en RI relèvent-ils du même arsenal que celui employé à des fins de consolidation *interne* ? Comment évaluer la contribution spécifique de la politique étrangère à la légitimation autoritaire de ces régimes, notamment en situation d'émergence ? Parmi les stratégies et tactiques dictaploatiques mobilisées par les régimes autoritaires, quelles sont les plus efficaces ? Enfin, en quoi leur succès constitue-t-il une nuisance objective en RI ?

## Hypothèses

Nombreuses sont les Cassandre qui ont annoncé la fin prochaine de tel ou tel régime autocratique, pariant sur ses tares internes ou le succès des pressions internationales pour lui pronostiquer de faibles chances de survie. Tant de ces régimes tiennent pourtant si bien qu'il serait bon de les appréhender non plus sous l'angle transitologique du changement démocratique, mais bien en tant qu'acteurs à part entière d'un (dés)ordre international qu'ils contribuent à façonner.<sup>6</sup> L'attention devrait se porter notamment sur les États autoritaires qui ne répondent pas aux critères du *rogue state* (parce que leur comportement de politique étrangère n'est pas belliqueux), mais dont la capacité de nuisance en RI croît au même rythme que leur économie. En effet, les succès économiques et diplomatiques de tels régimes, répandus au Moyen-Orient et en Eurasie, illustrent l'émergence d'un nouveau *soft power* autocratique qui change *de facto* les règles du jeu international vers toujours moins de démocratie.

Alors que la disponibilité de ressources naturelles (rente pétrolière par exemple) est souvent évoquée pour expliquer la résilience autoritaire<sup>7</sup>, aucune étude empirique n'a encore mesuré la

---

<sup>1</sup> L'ancien président croate Franjo Tudjman était un maître en la matière, cf. Robert F. Miller, "Tudjman's Victory: Croatia, the U.N., NATO, and the U.S.", *Nationalities Papers*, 25 (3), 1997, p. 501-514.

<sup>2</sup> Geoffrey Pridham "Uneasy Democratizations - Pariah Regimes, Political Conditionality and Reborn Transitions in Central and Eastern Europe", *Democratization*, 8 (4), 2001, p. 65-94.

<sup>3</sup> Joseph Wright and Abel Escribà-Folch, "Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy", *British Journal of Political Science*, 42 (02), 2012, p. 283-309.

<sup>4</sup> Ces deux options sont envisagées par les auteurs comme résultant d'un *échec* des stratégies de survie autoritaire, et non comme la preuve du *succès* des pressions extérieures à les faire changer. Cf. Abel Escribà-Folch and Joseph Wright, *Foreign Pressures and the Politics of Authoritarian Survival* (manuscrit à paraître).

<sup>5</sup> Abel Escribà-Folch, "Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions", *Comparative Political Studies*, 45 (6), 2012, p. 683-713.

<sup>6</sup> Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", *Journal of Democracy*, 13 (1), 2002, p. 5-21.

<sup>7</sup> Michael L. Ross, *The Oil Curse. How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*, Princeton University Press, 2012.

survie de certaines dictatures à l'aune d'autres facteurs d'impact et notamment du succès de leurs stratégies diplomatiques. Comblant cette lacune est l'ambition de cette étude, qui analyse le comportement de politique étrangère de deux pays émergents d'ex-URSS, l'Azerbaïdjan et le Bélarus en comparant l'efficacité de la dictaploamatie pratiquée par Ilham Aliyev et Alexandre Loukachenko. Ces deux cas sont représentatifs des conditions et trajectoires communes à deux types de régimes autoritaires répandus en Eurasie<sup>1</sup>, l'Azerbaïdjan étant un pays producteur de pétrole (comme la Russie) et le Bélarus un pays de transit (comme l'Ukraine). Leur diplomatie s'étant avérée inégalement efficace pour déjouer les sanctions internationales, mais également efficace pour consolider les régimes en place, on se demandera quelle part de ce succès est attribuable à l'efficacité de leur dictaploamatie. Sans présager de la longévité de ces régimes, on cherchera à mettre en évidence l'influence que leur procure leur capacité de manipuler les institutions démocratiques nationales et internationales.

### **Plan**

Le propos s'articule comme suit. On s'attachera tout d'abord à justifier en vertu de quels critères qualifier le Bélarus et l'Azerbaïdjan de pays émergents *et* autoritaires. On rappellera le contexte géopolitique dans lequel ces pays ont émergé en tant que républiques indépendantes. L'évolution de leurs intérêts de politique étrangère ces vingt dernières années illustrera que l'émergence, dans un contexte de transition post-soviétique, porte en germe des tendances autocratiques. On procédera ensuite à un tour d'horizon de la littérature théorique consacrée aux aspects internationaux de l'autoritarisme, en insistant sur trois axes de recherche utiles à la compréhension de la dictaploamatie – les études sur la propension des régimes autoritaires au conflit, sur leurs stratégies de légitimation extérieure et enfin sur leur résistance aux sanctions internationales. Un inventaire des tactiques dictaploamatiques utilisées par l'Azerbaïdjan et le Bélarus illustrera enfin la spécificité de leurs stratégies respectives : la séduction dans le cas de Bakou, et le chantage dans celui de Minsk. L'analyse mettra en évidence l'importance du niveau de formation des élites comme facteur explicatif de l'efficacité relative de la dictaploamatie azerbaïdjanaise. En conclusion, on s'interrogera sur la nature et l'étendue du *soft power* que confère la dictaploamatie aux régimes qui l'exercent, afin d'évaluer leur potentiel de changer les règles du jeu international.

## **Émergents et autoritaires : état des lieux**

Si la plupart des pays dominés par des régimes autoritaires sont aussi en situation de sous-développement, l'émergence économique est pourtant une caractéristique partagée par un nombre croissant de régimes autoritaires.

### **Les *success stories* de la résilience autoritaire**

L'émergence économique ne fait pas toujours l'objet d'une définition unanime, pas plus que la qualification d'un régime politique comme « autoritaire ». Cette section rappelle les critères en vertu desquels on peut considérer l'Azerbaïdjan et le Bélarus comme émergents *et* autoritaires, en insistant sur les différentes manières dont la disponibilité d'une rente pétrolière a permis à chacun de se consolider.

---

<sup>1</sup> Un troisième type de régime, que l'on n'étudiera pas ici, est celui des autocraties « patrimoniales » d'Asie Centrale, incarné par Islam Karimov en Ouzbékistan, et qui s'appuie sur une idéologie nationaliste et un culte de la personnalité prépondérants dans cette partie de l'ex-URSS. Cf. Andrew F. March, "State ideology and the legitimation of authoritarianism: The case of post-Soviet Uzbekistan", *Journal of Political Ideologies*, 8 (2), 2003, p. 209-232. Voir aussi Karine Gatelier, "Entre réinterprétation du passé et difficile rapport à la modernité, les stratégies de légitimation du pouvoir ouzbek", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 19 (4), 2012, p. 7-12.

### ***La notion d'émergence économique***

En général, sont dites « émergentes » les économies à revenu intermédiaire (c'est-à-dire dont le PIB par habitant est inférieur à celui des pays de l'OCDE), en phase de sortie du sous-développement, et dotées d'un fort potentiel de croissance, tiré le plus souvent par les exportations. En vertu d'une telle définition, les dragons asiatiques (Corée du Sud, Hong Kong, Singapour et Taiwan) et la Russie sont des économies déjà « émergées ». Elles sont en passe d'être rattrapées à leur tour par les « bébés tigres » asiatiques (Malaisie, Indonésie, Thaïlande, Philippines, Vietnam) et les « jaguars » latino-américains (Mexique, Chili et Colombie), nouveaux pays industrialisés (NPI) parfois considérés comme encore « émergents ». Pertinent pour qualifier le processus de croissance de *petits* pays ouverts sur le monde, le terme d'émergence s'emploie aussi au sujet de grands pays à l'industrialisation accélérée tels la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud (soit les « BRICS », moins la Russie), ainsi que la Turquie, car leurs marchés connaissent une expansion et une restructuration rapides. L'émergence apparaissant comme une catégorie dynamique et aux frontières mouvantes, par convention et à des fins de comparaison on qualifiera « d'émergent » un pays en voie de développement :

- qui connaît une croissance économique rapide (PIB en hausse de plus de 7% par an en moyenne, investissements en hausse) ;
- dont l'économie est ouverte et tirée par les exportations vers les pays industrialisés ;
- qu'il a ainsi le potentiel de rattraper, ce qu'illustre un PIB par habitant qui talonne, en parité de pouvoir d'achat, celui des pays de l'OCDE.

L'intervention de l'État a souvent été essentielle pour parvenir à une industrialisation à marche forcée et faire de l'ouverture économique un facteur d'émergence. Ainsi la croissance des tigres asiatiques s'est-elle appuyée sur un mode de gestion centralisé, dirigiste, de l'économie, ainsi que sur la redistribution des richesses générées à une frange fidèle de l'élite, chargée d'assurer à ces régimes un soutien populaire et d'éradiquer la dissidence. Ce mode autoritaire de gouvernance a garanti la stabilité politique de ces régimes sur le long terme en les prémunissant contre les revendications sociales. L'ouverture internationale, gage d'émergence sur la scène économique mondiale, a donc été un facteur-clé de consolidation autoritaire de ces régimes. L'interdépendance entre ambitions économiques et montée de l'autoritarisme est une tendance particulièrement lourde de la transition post-soviétique en Eurasie.

### ***Autoritarisme et performance économique***

D'après le classement annuel du *Economist Intelligence Unit* (EIU), la cellule de recherche de *The Economist*, près du tiers des pays de la planète et 37,6% de la population mondiale sont dirigés par des régimes autoritaires. Entrent dans cette catégorie les pays dont les scores sont les plus médiocres dans cinq domaines : le pluralisme de la scène politique ; le fonctionnement démocratique du gouvernement (état de droit) ; la participation politique (droits politiques universels, élections libres) ; le libéralisme de la culture politique (tolérance, respect des droits de l'Homme) ; et les libertés civiques (liberté de pensée, d'expression, d'association, de culte, etc.).

En 2011 sur les 167 pays que couvre l'Index de Démocratie de l'EIU, 53 se classaient comme autoritaires<sup>1</sup>. Si la plupart se trouvent en Afrique sub-saharienne (23 pays) et dans la zone du Maghreb et du Machrek (15 pays), l'ex-URSS n'est pas en reste avec 7 régimes considérés comme

---

<sup>1</sup> Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2011: Democracy under stress*, tableaux p. 2 et 9.

autoritaires<sup>1</sup> : la Russie (117<sup>ème</sup> rang mondial), le Kazakhstan (137<sup>ème</sup>), le Bélarus (139<sup>ème</sup>), l'Azerbaïdjan (140<sup>ème</sup>), le Tadjikistan (151<sup>ème</sup>), l'Ouzbékistan (164<sup>ème</sup>) et le Turkménistan (165<sup>ème</sup>). On retrouve ces sept régimes en queue de peloton dans les classements prenant pour critères le respect des droits civiques et des libertés fondamentales (Freedom House) ou encore celui de la liberté de la presse (Reporters sans Frontières) [voir tableau 1 en annexe]. Comparés aux autres pays de la « CEI occidentale » (Russie, Ukraine), ou aux quatre autres voisins de l'UE couverts par le Partenariat Oriental (Arménie, Géorgie, Moldavie et Ukraine), le Bélarus et l'Azerbaïdjan se classent immanquablement bons derniers.<sup>2</sup> La tendance n'est pas à l'amélioration : entre 2006 et 2010, l'Azerbaïdjan a dégringolé de la 135<sup>ème</sup> à la 162<sup>ème</sup> place dans l'Index de la Liberté de la Presse de RSF ; depuis 2011, le Bélarus a quant à lui rétrogradé dans l'Index de Freedom House.

L'Eurasie post-soviétique a connu au cours des deux dernières décennies une croissance fulgurante tirée par les exportations d'hydrocarbures. Durant cette période, marquée par la hausse des prix mondiaux du pétrole, la rente pétrolière a généré des revenus considérables qui ont permis d'acheter la paix sociale. Les pays d'ex-URSS producteurs de pétrole (la Russie surtout, mais aussi le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan) et de gaz (Russie encore, Ouzbékistan et Turkménistan) ont profité de cette manne. Elle a indirectement bénéficié aussi au Bélarus, pays de transit du quart des exportations russes de pétrole brut vers l'Europe. Ces économies ont affiché d'arrogants taux de croissance de leur PIB, de l'ordre de 7% par an en moyenne au cours de la décennie passée pour le Bélarus, et du double pour l'Azerbaïdjan, qui a connu des pics de croissance supérieure à 25% avant la crise mondiale de 2008. Leur capacité à générer des gains socio-économiques pour la population font que ces pays se positionnent relativement bien dans les classements évaluant la performance économique des pays en transition comme l'index Bertelsmann [voir tableau 2 en annexe].

### *La malédiction de la rente pétrolière*

L'Azerbaïdjan et le Bélarus, qui ne sont pas encore membres de l'OMC, ont des économies ouvertes et intégrées au commerce mondial. En valeur, les exportations de biens et de services du Bélarus représentent 2/3 du PIB, une part qui dépasse les 130% si l'on ne tient compte que des exportations de biens. Le Bélarus tire ses principaux revenus d'exportation de la vente aux pays d'Europe – aux prix du marché – de pétrole russe raffiné sur son territoire à partir de brut importé de Russie à des tarifs préférentiels. Cette rente que le Bélarus tire de sa position géographique de pays de transit lui assure des entrées en devises confortables. Quant à l'Azerbaïdjan, qui produit près de 40 millions de tonnes de pétrole par an, en dépit du déclin de ses réserves il reste un fournisseur majeur pour les pays de l'UE, vers lesquels il a exporté en 2011 près d'un million de barils par jour (soit 55% de sa production). La rente pétrolière entretient cependant une dangereuse dépendance de l'économie azerbaïdjanaise par rapport à ces marchés, les exportations d'hydrocarbures représentant 92% des exportations totales du pays. L'enjeu désormais pour les autorités est de s'en affranchir par la diversification des débouchés et la restructuration de l'économie, encore dominée par les industries extractives.

L'existence d'une rente pétrolière est réputée constituer un frein aux réformes structurelles et à la libéralisation politique des pays qui en disposent. Dans le contexte chaotique de transition des

---

<sup>1</sup> Parmi les autres républiques issues de l'URSS, quatre entrent dans la catégorie au-dessus, celle des régimes « hybrides » (ou « semi-autoritaires ») : l'Ukraine (79<sup>ème</sup> rang mondial selon l'EIU), la Géorgie (102<sup>ème</sup>), le Kirghizstan (107<sup>ème</sup>) et l'Arménie (111<sup>ème</sup>). La Moldavie (64<sup>ème</sup> rang mondial) et les trois républiques baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) se classent, comme la France d'ailleurs, dans la catégorie des démocraties « imparfaites », qui comprend aussi des pays émergents comme l'Afrique du Sud, l'Inde et le Brésil. Ainsi aucune des républiques d'ex-URSS ne figure-elle parmi la trentaine de pays considérés comme pleinement démocratiques, quatrième catégorie de l'EIU dans laquelle ne figure qu'un seul pays post-communiste d'Europe centrale et orientale (la République tchèque).

<sup>2</sup> Pour un aperçu de ces classements, voir "Azerbaijan's Political System as Assessed by Country Rankings", *Caucasus Analytical Digest*, n° 24, 11 February 2011, p. 10-16

années 1990, la manne pétrolière a pesé négativement sur le rythme des réformes et les chances de démocratisation de la Russie, frappée, comme les monarchies du Golfe, par cette « malédiction du pétrole ».<sup>1</sup> En Azerbaïdjan, la question de la redistribution de la rente pétrolière est devenue au cours des dix dernières années un objet de lutte, mais entre clans rivaux au sein de l'élite dirigeante. Cela a incité le régime à consolider préventivement ses assises autoritaires contre tout risque de contestation.<sup>2</sup> La préservation des partenariats commerciaux qui assurent au Bélarus et à l'Azerbaïdjan leurs rentrées d'argent est une motivation primordiale de leur diplomatie – mais c'est loin d'être la seule.

## **Des intérêts de politique étrangère dictés par la géopolitique... et les instincts de survie des dictateurs**

Le Bélarus et l'Azerbaïdjan ont en commun d'avoir fait l'expérience concomitante d'une émergence économique *et* politique lorsque l'effondrement de l'URSS en 1991 en fit des États souverains. Tous deux avaient connu un bref épisode d'indépendance au sortir de la première guerre mondiale, mais leur incorporation dans l'Union soviétique avait mis un terme à toute velléité de démocratisation. A l'aube des années 1990 ils furent donc confrontés à des enjeux similaires propres aux pays d'Europe post-communiste. S'ils répondirent aux défis que posait cette situation de transition (politique, économique et géopolitique) de la même manière autoritaire, leur politique étrangère en revanche évolua dans des directions opposées – vers une réintégration avec la Russie pour le Bélarus, et un rapprochement avec l'Occident pour l'Azerbaïdjan.

### ***Défendre l'indépendance : la méthode autoritaire***

Toutes les républiques issues de l'URSS durent faire face à trois types de défis : consolider leur indépendance de « jeunes » États par rapport à l'ancien grand frère russe, (ré)inventer une identité et des intérêts nationaux propres, et adapter leurs structures de gouvernance aux défis du passage d'une économie dirigée à une économie de marché ouverte. Si les réformes démocratiques étaient initialement au menu en Russie et en Ukraine, elles disparurent très vite de l'ordre du jour du Bélarus et de l'Azerbaïdjan.

La dérive autoritaire intervint avec l'arrivée au pouvoir de Heydar Aliyev à Bakou et d'Alexandre Loukachenko à Minsk en 1993 et 1994 respectivement. Si l'élection de Loukachenko à la présidence de la république du Bélarus procédait bien d'un scrutin démocratique – le premier et le dernier de l'histoire du pays – dès les mois qui suivirent Loukachenko entreprit de neutraliser toutes les institutions (l'opposition, le Parlement, la Cour Constitutionnelle, les médias indépendants, etc.) qui auraient pu s'opposer à sa conquête du pouvoir absolu.<sup>3</sup> Heydar Aliyev, qui présidait l'Assemblée Nationale de l'Azerbaïdjan depuis 1991, fut quant à lui élu en octobre 1993 à la faveur d'un coup d'état contre le président Abulfaz Elchibey, démocratiquement élu en juin 1992.

Leur maintien au pouvoir s'est fait grâce au trucage des élections présidentielles, en 2001, 2006 et 2010 pour Alexandre Loukachenko, et en 1998 pour Heydar Aliyev. Malade, ce dernier transmit les rênes du pouvoir à son fils Ilham, qui lui succéda à sa mort en 2003 : poursuivant les pratiques

---

<sup>1</sup> Daniel Treisman, "Is Russia cursed by oil?", *Journal of International Affairs*, 63 (2), 2010, p. 85-102.

<sup>2</sup> Scott Radnitz, "Oil in the family: managing presidential succession in Azerbaijan", *Democratization*, 19 (1), 2012, p. 60-77.

<sup>3</sup> Pour une chronologie détaillée de la consolidation autocratique du régime Loukachenko, voir l'excellent ouvrage de Jean-Charles Lallemand et Virginie Symaniec, *Biélorussie: mécanique d'une dictature*, Paris: Les Petits matins, 2007.



autoritaires de son père, Ilham Aliyev fut élu président en 2003 et en 2008 grâce à des fraudes électorales massives.<sup>1</sup>

A l'aube des années 1990s, les deux pays durent faire face à un défi de taille : se doter d'un corps de diplomates chargés d'établir des relations diplomatiques nouvelles, d'élaborer une politique étrangère autonome et de négocier l'adhésion à des organisations internationales et régionales (l'OSCE, le Conseil de l'Europe, l'Organisation de la Coopération Islamique dans le cas de l'Azerbaïdjan). S'ils n'exprimèrent pas d'intérêt à adhérer à l'UE et à l'OTAN, les deux pays se portèrent candidats au statut d'invité spécial du Conseil de l'Europe. Ce statut leur fut accordé en 1996 et l'Azerbaïdjan fut formellement admis dans l'organisation en janvier 2001. Quant au Bélarus, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe suspendit en 1997 son statut d'invité pour condamner le « coup d'état constitutionnel » de 1995-96 et la dissolution *manu militari* du Parlement par Loukachenko.

Les deux régimes partagent des intérêts de politique étrangère comparables mais divergents. Petits pays (leur population est de l'ordre de 10 millions d'habitants) pris en sandwich entre de grandes puissances régionales, ils sont contraints de développer une politique d'équilibrage pour maintenir leur indépendance.<sup>2</sup> Contrairement aux régimes patrimoniaux d'Asie Centrale, ils ont privilégié une diplomatie plus pragmatique qu'idéologique. Voulant s'imposer comme des « ponts » commerciaux entre l'Est et l'Ouest du continent européen, ils ont cherché à développer une politique étrangère « multi-vectorielle » - avec des succès variés cependant.

Chacun a développé des relations privilégiées avec un « bloc » différent – la Russie pour le Bélarus, les États-Unis et ses alliés (la Turquie, Israël et l'OTAN) pour l'Azerbaïdjan.<sup>3</sup> C'est probablement la raison pour laquelle les Occidentaux leur ont réservé un sort différent : le régime de Loukachenko a été frappé par des « mesures restrictives » (interdiction de visa et gel des avoirs à l'étranger d'officiels du régime) de la part des États-Unis, de l'UE et de leurs alliés démocratiques de manière quasi-continue depuis 1997, tandis que la dynastie Aliyev a été constamment épargnée par les sanctions. Au premier abord, cette différence de traitement pourrait s'expliquer par des facteurs purement géopolitiques : l'Azerbaïdjan est un allié stratégique des Occidentaux dans le Sud-Caucase, notamment depuis l'intervention américaine en Afghanistan, et un fournisseur-clé d'hydrocarbures. Le Bélarus en revanche est vu, à tort ou à raison, comme un pays-satellite de la Russie mais qui aurait vocation à rejoindre l'UE – d'où l'application par Bruxelles de la conditionnalité démocratique, quand bien même le Bélarus n'est pas candidat à l'accession. On verra pourtant que l'efficacité de la dictaplomatie respective des deux régimes est un facteur supplémentaire expliquant le succès du régime Aliyev à déjouer les sanctions, et la résilience – en dépit des sanctions - du régime d'Alexandre Loukachenko.

### ***Bélarus : faire financer le « contrat social »***

Alors que le Bélarus se présente officiellement comme un pays neutre et soucieux de développer des relations de bon voisinage avec tous ses voisins, les préférences de politique étrangère du régime Loukachenko sont toujours allées au resserrement des relations avec la Russie<sup>4</sup>. Ce rapprochement se poursuit dans le cadre bilatéral de l'État d'Union russo-bélarusse, en construction depuis 1997 et au sein duquel l'intégration dans le domaine militaire est particulièrement avancée.

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point les rapports d'observation électorale du Bureau pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme de l'OSCE, accessibles sur [www.osce.org/odihr/elections](http://www.osce.org/odihr/elections).

<sup>2</sup> Avinoam Idan and Brenda Shaffer, "The Foreign Policies of Landlocked States", *Post-Soviet Affairs*, 27 (3), July 2011, p. 1-37.

<sup>3</sup> Kamal Makili-Aliyev, "Azerbaijan's Foreign Policy: Between East and West ...", *IAI Working papers* (Rome), n° 1305, 25 janvier 2013, [www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=834](http://www.iai.it/content.asp?langid=2&contentid=834)

<sup>4</sup> Pavel Usov "Illusion of two-sided geo-policy of Belarus", *Bell - Belarus Info Letter* (Vilnius), n° 1, 2009, p. 1-4.

Le Bélarus est aussi membre depuis leur origine d'organisations multilatérales dominées par la Russie – la Communauté des États Indépendants (CEI), la Communauté Économique Eurasiatique (EurAsEc), l'Organisation du Traité de Sécurité Collective (OTSC) et l'Union Douanière (qui réunit le Bélarus, le Kazakhstan et la Russie). Cette préférence pour le vecteur oriental est dictée par la vision qu'a Loukachenko du monde, ainsi que par deux impératifs de survie de son régime.

Le premier est de conserver tout ce qui, des institutions et méthodes de gestion soviétiques, peut l'être, à commencer par le « contrat social » réputé lier le peuple et son leader, et en vertu duquel les individus auraient volontairement renoncé à leurs libertés en échange du paternalisme de l'État. Or le délitement du système soviétique et la crise économique qui frappa le Bélarus au sortir de la *perestroïka* privèrent le pays de mécanismes artificiels pour maintenir ces acquis sociaux. Dépourvu de ressources endogènes de croissance pour maintenir la générosité de l'État-providence, c'est grâce à l'aide financière de la Russie que Loukachenko a pu subventionner le « modèle social bélarusse ». Au nom de l'amitié fraternelle liant historiquement les deux pays, et au motif que sans cette aide russe le Bélarus ne pourrait remplir ses fonctions de « bouclier » de défense des frontières occidentales de l'État d'Union, il est parvenu à extorquer à Moscou des subsides directs et indirects (sous forme de livraison de gaz et de pétrole à des tarifs inférieurs au prix du marché par exemple) pour une valeur totale estimée à plus de 50 milliards de dollars sur 15 ans.<sup>1</sup>

Le deuxième trait caractéristique du rapport de Loukachenko à l'international tient à son rejet des valeurs démocratiques comme soi-disant étrangères à la culture politique des Bélarusses et même nuisibles à leur bien-être – un argument commode pour prémunir son régime contre les revendications démocratiques. Aussi a-t-il résolument enterré l'idée, défendue en 1991 par le Front Populaire Bélarusse alors aux commandes, d'une adhésion du Bélarus à l'UE. La conditionnalité démocratique attachée à l'offre de l'UE de partager avec ses voisins « tout, sauf les institutions », a conduit Loukachenko à voir dans la Politique Européenne de Voisinage une entreprise d'ingérence dont le but ultime est de transformer son régime de l'intérieur et, partant, de le renverser. Par son refus persistant de se plier aux injonctions extérieures et d'engager des réformes démocratiques, le régime s'est isolé du Partenariat Oriental autant que du Dialogue Européen pour la Modernisation, que l'UE conduit depuis mars 2012 avec les seuls représentants de la société civile bélarusse. Faute de stratégie de long terme pour résister à une absorption par la Russie – un scénario qui apparaît inéluctable à mesure que se cristallise le rejet mutuel entre le Bélarus et l'UE – le régime multiplie les manœuvres tactiques destinées principalement à monnayer au mieux le prix de sa loyauté géopolitique, dans le seul but de gagner du temps.

### ***Azerbaïdjan : priorité à la stabilité régionale***

L'Azerbaïdjan est dans une position géopolitique autrement plus difficile compte tenu de la volatilité de son environnement régional, qui le contraint à conduire une diplomatie d'équilibre entre les différentes forces en présence. République du Sud-Caucase riveraine de la Caspienne, l'Azerbaïdjan est pris en étau entre trois puissances régionales – la Russie, l'Iran et la Turquie. Historiquement, les relations avec cette dernière sont particulièrement chaleureuses du fait de la proximité linguistique et culturelle entre les nations turque et azérie. À l'inverse, les relations de voisinage avec l'Iran sont compliquées, entre autres du fait de l'existence d'une minorité azérie forte de quelques 20 millions de personnes installées au Nord de l'Iran. Il ne s'agit pas d'une minorité expatriée et la rhétorique irrédentiste prônant la réunification avec cette population a disparu des discours officiels azerbaïdjanais depuis l'éviction du président Elchibey en 1993.

---

<sup>1</sup> Anaïs Marin, « Biélorussie : un régime autoritaire aux horizons restreints », *Questions internationales*, n° 61-62, mai-août 2013, p. 128-136

Malgré tout, Téhéran est prompt à dénoncer le soutien, pourtant prudent<sup>1</sup>, que Bakou apporte aux ONG représentant les intérêts de la diaspora azérie en Iran.<sup>2</sup> Le facteur religieux joue aussi un rôle déstabilisateur dans ces relations : État séculaire, l'Azerbaïdjan est attaché à un Islam modéré et voit donc d'un mauvais œil la poussée du fondamentalisme iranien dans le Caucase. Bakou soupçonne d'ailleurs les mollahs de favoriser la montée du wahhabisme et de soutenir des groupes salafistes radicaux dans le but de déstabiliser l'Azerbaïdjan.<sup>3</sup>

Tout comme l'Iran, la Russie soutient l'Arménie dans le conflit territorial qui l'oppose à l'Azerbaïdjan concernant le Haut-Karabakh.<sup>4</sup> Aussi les relations avec la Russie restent-elles assez tendues : non seulement Moscou a lourdement armé l'Arménie et s'est rangée aux côtés d'Erevan dans la guerre sanglante pour le contrôle de l'enclave au début des années 1990 ; mais en outre, depuis le cessez-le-feu de mai 1994 et le « gel » du conflit, la diplomatie russe a efficacement freiné les négociations bi- et multilatérales dans le but d'empêcher une résolution du conflit. En effet le maintien du statu quo sert les intérêts de sécurité de la Russie autant que ceux de son allié arménien.

Or l'Azerbaïdjan a fait de la restauration de son intégrité territoriale une priorité absolue de sa politique nationale et internationale. Ayant renoncé à reconquérir par la force les 20% de son territoire qu'occupe l'armée arménienne, Bakou concentre ses efforts diplomatiques sur la reconnaissance internationale de l'occupation comme illégale. En dépit de nombreuses résolutions de l'ONU, de l'OSCE et de l'UE allant dans ce sens, le blocage, imputé à l'influence de la diaspora arménienne sur les pays impliqués dans la résolution du conflit (notamment les États-Unis, la Russie et la France, les trois piliers du « Groupe de Minsk » sensé offrir sa médiation), persiste. Si les espoirs de réintégrer la république *de facto* indépendante du Haut-Karabakh au sein de l'Azerbaïdjan sont minces, l'évacuation des troupes arméniennes de sept districts azerbaïdjanais jouxtant l'enclave est une question de principe justifiant l'activisme de Bakou dans les instances internationales. C'est aussi la principale raison pour laquelle l'Azerbaïdjan a privilégié une politique en apparence pro-occidentale, qui s'appuie sur un partenariat privilégié avec les États-Unis et ses alliés de la région (Géorgie) et du Grand Moyen Orient (Turquie, Israël).

Garantir la stabilité régionale est une priorité de la politique étrangère azerbaïdjanaise pour une deuxième raison, liée, elle, à la sécurité des sites d'extraction et des routes d'exportation des hydrocarbures. Se présenter comme un fournisseur fiable de pétrole et de gaz pour les pays occidentaux, et développer pour ce faire les infrastructures de transit en direction de l'Europe, a longtemps été vu comme un moyen de s'attacher le soutien diplomatique de ces pays. Le but est autant économique – s'assurer des débouchés pour ses hydrocarbures, attirer des investisseurs étrangers, soutenir l'innovation – que politique. En effet l'intérêt de Bakou pour un rapprochement avec les États-Unis et les pays de l'UE est avant tout guidé par l'espoir de rallier ces pays à sa cause sur la question du conflit territorial avec l'Arménie. Dans cette optique, la diplomatie azerbaïdjanaise multiplie les alliances stratégiques en vue de faire accepter le pays tel qu'il est, c'est-à-dire faire en sorte que les Occidentaux ne conditionnent pas le développement de leurs relations avec Bakou au respect par le régime des normes démocratiques.

---

<sup>1</sup> Brenda Shaffer, "Azerbaijan's Foreign Policy since Independence", *Caucasus International*, 2 (1), printemps 2012, p. 73-84; p.79-80.

<sup>2</sup> Bayram Balci, « Politique identitaire et construction diasporique en Azerbaïdjan post-soviétique », *Cahiers d'Asie centrale*, n° 19-20, 2011, p. 261-276.

<sup>3</sup> Pour contenir cette menace, Bakou s'est engagé dans un rapprochement stratégique avec Israël ces dernières années. Cf. Anaïs Marin, « L'Azerbaïdjan au cœur des nouvelles tensions régionales », *P@ges Europe*, juillet 2012.

<sup>4</sup> Enclave peuplée à 80% d'Arméniens, la république du Haut Karabakh a fait sécession de l'Azerbaïdjan en 1991 et réclamé son rattachement à l'Arménie. Le conflit armé qui s'ensuivit a fait un million de réfugiés et déplacés.

## Dimensions internationales de l'autoritarisme : tour d'horizon théorique

Le reflux du paradigme transitologique a favorisé un véritable engouement ces dernières années pour les études de politique comparée sur l'autoritarisme.<sup>1</sup> Sous l'impulsion de chercheurs qui ont entrepris d'affiner le modèle d'analyse et la base de données proposée en 1999 par Barbara Geddes<sup>2</sup>, les politologues sont parvenus à une compréhension plus pointue du mode opératoire des dictatures. Cela a favorisé un renouveau de la discipline, désormais capable d'expliquer les variations observées d'un type de régime autoritaire à l'autre, voire au sein d'une même catégorie.<sup>3</sup> Elle a surtout identifié les mécanismes *internes* de consolidation des régimes autoritaires : par la coercition (répression), l'absorption des compétiteurs potentiels (cooptation) et la redistribution de faveurs, soit à la population dans son ensemble (partage des fruits de la performance économique), soit à la coalition de soutien sur laquelle le régime s'appuie (patronage). Il s'agit dans ce dernier cas d'acheter la loyauté de la bureaucratie (dans un régime à parti unique), de l'armée (dans une junte militaire), ou, dans une dictature personnaliste, d'un groupe d'audience mixte comprenant divers vassaux issus des rangs des militaires, de la bureaucratie, de l'élite économique, d'une clique ou d'un clan familial, etc.

Très peu des études sur l'autoritarisme prennent en considération les facteurs *externes* (*internationaux*) de perpétuation de l'autoritarisme en revanche. Le rôle de la politique étrangère, des relations internationales et de l'institution diplomatique dans la consolidation des autocraties, en tant que régimes et en tant qu'acteurs des RI, reste étonnamment sous-étudié. Pourtant, les régimes autoritaires semblent plus résilients que jamais, et certains ont gagné assez d'expérience et d'assurance pour repousser efficacement les dernières vagues démocratiques en date – les « révolutions de couleur » dans l'Eurasie post-communiste, et les Printemps arabes au Maghreb-Machrek. Aussi un cadre conceptuel nouveau doit-il être élaboré, sur la base des avancées existantes dans le domaine des politiques comparées comme en théorie des RI.

### Les régimes autoritaires en RI : état de la question

La décolonisation, la chute du Rideau de Fer et l'effondrement de l'URSS ont favorisé le déferlement d'une nouvelle vague démocratique à travers le monde.<sup>4</sup> Si le processus s'est indéniablement traduit par la démocratisation des pays d'Europe centrale et balte qui ont, en 2004-2007, rejoint l'UE, on ne peut en dire autant de toutes les anciennes républiques d'URSS. Après les balbutiements pourtant encourageants du début des années 1990, la plupart ont connu des revers démocratiques (Biélorus) ou une érosion de leurs institutions démocratiques (Russie, Ukraine). Pudiquement appelés « semi-autoritaires », « hybrides » ou « compétitifs »<sup>5</sup> parce qu'ils sont formellement dotés d'institutions démocratiques – parlement, élections, partis d'opposition – ces régimes n'en suivent pas moins une trajectoire dictatoriale. Aussi n'est-il pas pertinent d'appréhender leur évolution selon le prisme d'une transition *vers la démocratie*. La banalisation des mécanismes par lesquels ces régimes manipulent avec succès les règles du jeu démocratique

---

<sup>1</sup> Voir par exemple le numéro spécial de la revue *Democratization* (vol. 12, n°1, 2013) sur le thème « Unpacking Autocracies: Explaining Similarity and Difference ».

<sup>2</sup> Barbara Geddes « What do we know about democratization after twenty years? », *Annual Review of Political Science*, n° 2, 1999, p. 115-144.

<sup>3</sup> Voir par exemple le premier « manuel » complet sur le sujet publié par Natasha M. Ezrow and Erica Frantz, *Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders*, New York: Continuum, 2011.

<sup>4</sup> Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

<sup>5</sup> Steven Levitsky and Lucan A. Way, « The Rise of Competitive Authoritarianism », *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002, p. 51-65.

pour durcir leur emprise et accroître leur durée de vie incite plutôt à recourir aux grilles d'analyse héritées des théories du totalitarisme.

Ces dernières mettaient l'accent sur l'idéologie et l'usage de la terreur répressive comme instruments de survie des dictatures. L'expansion de l'Allemagne nazie et de l'URSS durant la Deuxième Guerre Mondiale, les guerres de Corée et du Vietnam, la crise des missiles de Cuba, etc. ont bien illustré l'importance de la projection *extérieure* de la puissance autoritaire comme élément de consolidation *intérieure* – ne fut-ce que provisoire – des régimes totalitaires. A partir des années 1960 les recherches sur l'autoritarisme ont accordé une importance grandissante aux facteurs socio-économiques de consolidation : la répression ne pouvant seule garantir leur survie, les régimes autoritaires devaient viser un niveau minimal de performance économique pour distribuer à ceux qui assurent leur protection des gages pour leur loyauté.<sup>1</sup> C'est à cette aune que l'on a pu appréhender comment les efforts d'insertion dans l'économie-monde des tigres asiatiques ont permis aux régimes à parti unique tel celui de Singapour de se consolider, ou à la Chine actuelle d'embrasser le capitalisme économique sans pour autant desserrer l'étau du contrôle autoritaire dans la sphère politique et civile. La production de biens publics et la promesse du bien-être social est aussi un élément-clé de la transition des régimes socialistes « durs » vers une forme de bureaucratisme rationalisé, comme l'illustre le cas de la dictature cubaine sous Raul Castro.<sup>2</sup> La même hybridation s'est produite au Bélarus, régime personnaliste dirigé par un leader populiste qui distribue ses faveurs à une bureaucratie rendue loyale par la peur des purges.

Malgré le peu d'attention que la littérature sur les régimes autoritaires a porté aux facteurs exogènes de consolidation de l'autoritarisme, trois grands axes de recherche se sont dessinés qui peuvent nous renseigner sur la manière dont l'institution diplomatique est instrumentalisée à des fins de survie autoritaire.

### ***Type de régime et propension pour le conflit***

La remise en cause de l'axiome selon lequel les démocraties ne se feraient pas la guerre entre elles<sup>3</sup> a poussé les chercheurs travaillant sur le comportement de politique étrangère des régimes autoritaires à se demander si ces derniers constituent réellement une menace pour la « paix démocratique » mondiale. La corrélation entre nature du régime et niveau de belligérance n'est pas évidente à première vue. Des études empiriques ont démontré que les régimes autoritaires n'étaient pas forcément les plus belliqueux et que certains types de régimes autoritaires ne se faisaient pas plus la guerre entre eux que les démocraties entre elles. En effet, depuis 1945, jamais deux dictateurs (régimes personnalistes) ou deux régimes militaires ne se sont engagés dans un conflit armé.<sup>4</sup> Quant au recours à des provocations pour entraîner l'escalade d'un conflit, c'est une mesure de diversion<sup>5</sup> – elle détourne l'attention des problèmes internes du pays – à laquelle même les

---

<sup>1</sup> Johannes Gerschewski "The three pillars of stability: legitimation, repression, and co-optation in autocratic regimes", *Democratization*, 20 (1), 2013, p. 13-38; p. 14.

<sup>2</sup> Bert Hoffmann "The International Dimensions of Authoritarian Legitimation: The Impact of Regime Evolution", *GIGA Working paper* (Hambourg) n° 182, décembre 2011.

<sup>3</sup> Sebastian Rosato, "The flawed logic of democratic peace theory", *American Political Science Review*, 97 (4), 2003, p. 585-602.

<sup>4</sup> Mark Peceny, Christopher K. Butler and Shannon Sanchez-Terry, "Dictatorial Peace?", *American Political Science Review*, 96 (1), 2002, p. 15-26.

<sup>5</sup> Ces mécanismes « diversionnistes » et leur utilité dans les entreprises de légitimation extérieure des régimes autoritaires ont été bien mis en évidence par Marianne Kneuer dans ses travaux consacrés aux dictatures militaires en Espagne, au Portugal et en Grèce. Cf. Marianne Kneuer "The Quest of Legitimacy. Foreign Policy as a Legitimation Strategy in Authoritarian Regimes", communication à la conférence conjointe de l'ISPA et de l'ECPR "Whatever happened to North-South?", Sao Paulo, 16-19 février 2011. En ligne sur le site de la conférence ([www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-948.pdf](http://www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-948.pdf)).

démocraties ont eu recours.<sup>1</sup> Si certains affirment que les régimes à parti unique sont plus enclins que les autres régimes autoritaires à initier un conflit de diversion<sup>2</sup>, d'autres en revanche estiment que c'est l'apanage des junte militaires.<sup>3</sup>

Certes, des variations plus probantes existent d'un type de régime à un autre. Elles nous renseignent sur la propension des différents régimes autoritaires au conflit et, partant, sur les mesures adéquates de « dés-escalade » auxquelles les démocraties peuvent recourir pour les empêcher. Par exemple il est apparu que les régimes à parti unique (dont la « machine » chinoise est l'archétype) sont moins susceptibles que les autres types de régime autoritaire de provoquer un conflit international ou d'être la cible d'une agression par un autre régime autoritaire.<sup>4</sup> En revanche les régimes personalistes seraient plus enclins à déclencher ou à se retrouver impliqués dans un conflit car leurs leaders ne sont pas soumis aux pressions de groupes d'audience : libérés de toute contrainte, les dictateurs sont même plus enclins que les junte militaires à s'aventurer dans un conflit international à l'issue incertaine qu'ils estiment que leur pouvoir n'en pâtira pas même en cas de défaite.<sup>5</sup> Cette équation a été affinée par Jessica Weeks, qui a repris la distinction introduite par Dan Slater<sup>6</sup> entre les régimes personalistes dans lesquels le dictateur s'adresse à une audience « civile » (catégorie du « chef ») et ceux où il s'appuie sur, ou est lui-même issu des rangs de, l'armée (catégorie de « l'homme fort »).<sup>7</sup> Cela lui a permis de conclure que, même en dictature, les institutions politiques conditionnent les préférences et les contraintes de politique étrangère du régime et, partant, son comportement international.

Or les régimes autoritaires personalistes qui nous intéressent ici sont, en apparence du moins, des modèles de pacifisme : le Bélarus se revendique comme un pays cherchant à préserver des relations de bon voisinage avec tous ses voisins et met en avant le fait que depuis l'indépendance Minsk n'a jamais engagé ses soldats sur un terrain de conflit international. Quant à l'Azerbaïdjan, sa diplomatie envers ses voisins les plus menaçants pour sa propre sécurité – l'Arménie, la Russie et l'Iran – est au service de l'apaisement, pour éviter que le pays ne soit emporté dans la spirale d'un conflit régional. Alors même qu'il est encore formellement en guerre avec l'Arménie, jamais l'Azerbaïdjan n'a envisagé d'invoquer l'article 51 de la Charte des Nations Unies pour reprendre par la force le contrôle des territoires occupés par les troupes arméniennes. Autrement dit, c'est bien par la diplomatie – c'est-à-dire la négociation politique en tant qu'alternative à la guerre – que leurs chancelleries respectives défendent leurs intérêts de politique étrangère. Pour l'instant du moins : en effet, un faisceau de signaux atteste de la militarisation accélérée de l'Azerbaïdjan et de la montée des discours revanchistes à l'encontre du voisin arménien, tandis que le Bélarus, intégré de plus en plus étroitement dans l'architecture de sécurité militaire de la Russie, pourrait voir sa fonction (défensive) d'« état-tampon » évoluer vers des missions plus offensives.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Christopher Gelpi "Democratic Diversions: Governmental Structure and the Externalization of Domestic Conflict", *Journal of Conflict Resolution*, 41 (2), 1997, p. 255-282.

<sup>2</sup> Jeffrey Pickering and Emizet F. Kisangani, "Diversionary Despots? Comparing Autocracies' Propensities to Use and to Benefit from Military Force", *American Journal of Political Science*, 54 (2), 2010, p. 477-493.

<sup>3</sup> Brian Lai and Dan Slater, "Institutions of the Offensive: Domestic Sources of Dispute Initiation in Authoritarian Regimes, 1950-1992", *American Journal of Political Science*, 50 (1), 2006, p. 113-126.

<sup>4</sup> Mark Peceny and Christopher K. Butler, "The Conflict Behavior of Authoritarian Regimes", *International Politics*, 41 (4), 2004, p. 565-81.

<sup>5</sup> Joseph Wright and Abel Escribà-Folch, "Authoritarian Institutions and Regime Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy", *British Journal of Political Science*, 42 (02), 2012, p. 283-309.

<sup>6</sup> Dan Slater, "Iron cage in an iron fist: Authoritarian institutions and personalization of power in Malaysia", *Comparative Politics*, 36 (1), 2003, p. 81-101.

<sup>7</sup> Jessica Weeks (2012), 'Strongmen and Straw Men: Authoritarian Regimes and the Initiation of International Conflict', *American Political Science Review*, 106 (May), 326-47.

<sup>8</sup> En soi, ce resserrement des liens militaires avec la Russie et la perspective de la tenue d'exercices militaires conjoints près des frontières occidentales du Bélarus constitue une manœuvre efficace d'intimidation des pays voisins, à

## ***La politique étrangère au service de la légitimation autoritaire***

La légitimité politique, au sens wébérien du terme, est tout aussi nécessaire aux autocraties qu'aux démocraties pour se consolider dès lors que les régimes autoritaires ont renoncé à ne s'appuyer *que* sur la répression pour se perpétuer.<sup>1</sup>

« En effet, alors qu'une idée répandue consiste à associer légitimité politique et démocratie représentative, aucune autorité politique ne peut se permettre de s'appuyer uniquement sur la coercition, sans chercher à rallier le consentement ou à favoriser l'acquiescement d'une partie de sa population. L'usage de la répression comme outil principal de pérennisation de la domination se révèle rapidement trop coûteux politiquement, y compris pour les régimes les plus brutaux, qui ne peuvent faire l'économie de pratiques et de discours justificateurs de leur prétention à gouverner. Les stratégies de coercition et de légitimation sont souvent complémentaires. »<sup>2</sup>

A partir des années 1990 et notamment de la publication de l'article de référence de Barbara Geddes faisant le bilan de la « troisième vague » de démocratisation telle que l'avait conceptualisée Samuel Huntington, les études sur l'autoritarisme ont surtout porté sur les *institutions* qui permettent aux différents types de régimes autoritaires d'asseoir leur autorité. Elles décryptèrent en particulier les mécanismes de légitimation rendus possibles par l'imitation démocratique<sup>3</sup> et comment, en singeant des élections<sup>4</sup>, les régimes autoritaires, notamment ceux dirigés par un parti unique, parvenaient à se stabiliser dans la durée. La création de nouveaux « partis de poche » permet alors de résoudre les conflits d'intérêt et de pouvoir au sein de l'élite dirigeante, en la divisant. Quant aux élections, des études comparées ont démontré qu'elles sont autant un outil de cooptation et d'enrôlement des masses qu'un moyen pour le leadership de tester la loyauté de ses subordonnés.<sup>5</sup>

La manipulation des institutions démocratiques permet donc d'acquérir frauduleusement une forme de légitimité. Les dictateurs cherchent à susciter chez leurs sujets la croyance selon laquelle l'autorité qu'ils exercent, pour abusive ou arbitraire qu'elle soit, est moralement bonne et acceptable. Cette entreprise de légitimation équivaut à une tentative de transformer l'obéissance de fait en devoir d'obéir.<sup>6</sup> La quête de légitimité apparaît alors comme le troisième pilier essentiel de l'autocratie, complémentaire de la répression et de la cooptation.

---

commencer par la Pologne. Cf. Anaïs Marin "Trading off sovereignty. The outcome of Belarus's integration with Russia in the security and defence field", *OSW Commentary* (Warsaw), n° 107, 29 avril 2013.

<sup>1</sup> Bert Hoffmann "The International Dimensions of Authoritarian Legitimation...", *op. cit.* ; Oliver Schlumberger, *Debating Arab Authoritarianism Debating Arab Authoritarianism Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*, Stanford: Stanford University Press, 2007.

<sup>2</sup> Karine Gatelier et Marc Valeri "Avant-propos. Les stratégies de légitimation dans les régimes autoritaires. Perspectives comparées", *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 19, n° 4, 2012, p. 7-12 ; p. 8.

<sup>3</sup> Steven Levitsky & Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2010. Pour un "menu" concis des stratégies et instruments de manipulation des institutions démocratiques à des fins de survie autoritaire, voir Andreas Schedler "Authoritarianism's Last Line of Defense", *Journal of Democracy*, 21 (1), janvier 2010, p. 69-80.

<sup>4</sup> Guy Hermet, « Les élections sans choix », *Revue française de science politique (numéro spécial)*, 27 (1), 1977, p. 30-33; Larry Diamond "Elections without Democracy: Thinking about Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, 13 (2), avril 2002, p. 21-35; Andreas Schedler, *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2006.

<sup>5</sup> Jennifer Gandhi and Adam Przeworski "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies*, 40 (11), 2007, p. 1279-1301.

<sup>6</sup> Andrew F. March, "State ideology and the legitimation of authoritarianism...", *op. cit.*, p. 210.

Dans cette perspective, la reconnaissance par la communauté internationale – ou par une partie au moins de ses membres – de la « pseudo-démocratie » électorale pratiquée par les régimes (semi-)autoritaires est un ressort essentiel de légitimation *extérieure* de leur autorité.<sup>1</sup> L'analyse de l'opérationnalisation de ce mécanisme de légitimation est un axe prometteur et encore peu développé des recherches sur la dimension internationale de l'autoritarisme. Or il se trouve justement que la plupart des régimes autoritaires d'Eurasie invitent systématiquement les observateurs internationaux de l'OSCE à observer les élections qu'ils organisent, à échéance régulière, à des fins de légitimation.<sup>2</sup> En envoyant leurs observateurs sur le terrain, l'assemblée parlementaire de l'OSCE et le Bureau (de l'OSCE) pour les Institutions Démocratiques et les Droits de l'Homme (BIDDH, plus connu sous son acronyme anglais ODIHR) entretiennent donc ce processus. En se pliant aux règles du jeu de dupes que leur proposent les parties invitantes – qui restent souveraines pour déterminer ce que les observateurs internationaux peuvent ou non observer, où et quand cela arrange les autorités – ils tombent dans un « piège électoral ».<sup>3</sup> Le fait que soit déployée une mission d'observation électorale apporte une légitimité *ex ante* à un processus que l'on sait systématiquement biaisé par la manipulation (des électeurs, des règles démocratiques de procédure électorale) et les fraudes (au stade du décompte et de la tabulation des voix). Si le rapport d'observation distribue de mauvais points, le régime est prompt à utiliser ces conclusions à l'appui d'une rhétorique selon laquelle les institutions internationales sont contre lui, apportant de l'eau au moulin de sa propagande victimaire et anti-occidentale. Enfin, il se trouvera toujours un observateur étranger suffisamment amical, peu formé, ou vénal, pour témoigner dans les médias locaux du caractère démocratique du scrutin, masquant ainsi les arguments avancés par les observateurs plus aguerris ou consciencieux. Le Bélarus, l'Azerbaïdjan mais aussi l'Ukraine et la Géorgie ont su, bien mieux que la Russie d'ailleurs, instrumentaliser les élections et manipuler les observateurs de l'OSCE à de telles fins de légitimation extérieure de leurs élections.

### ***La résistance des « rogue States » aux sanctions internationales***

Parmi les études sur les dimensions internationales de l'autoritarisme, le troisième grand axe d'analyse est celui qui s'intéresse à l'impact relatif du contexte international sur les transformations ou changements de régime.<sup>4</sup> Il est dominé par un corpus théorique sur les sanctions internationales, études quantitatives entreprises selon un prisme historique et qui aspirent à l'exhaustivité. Les côtoient des publications sur les *rogue states*, consacrées aux sanctions contre les régimes que le département d'État américain désigne comme « voyous », non parce qu'ils sont coupables de violations massives des droits de l'Homme, mais parce qu'ils contestent d'une manière plus ou moins agressive l'hégémonie américaine.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Thomas Carothers, "The Observers Observed", *Journal of Democracy*, 8 (3), 1997, p. 17-31.

<sup>2</sup> L'OSCE est la seule organisation internationale à vocation régionale dont sont membres tous les pays du continent européen, Bélarus compris. Pour cette raison, elle s'est aussi révélée plus susceptible d'être influencée de l'intérieur par ceux de ses membres qui ne partagent pas les mêmes conceptions que les États-Unis et l'UE de la démocratie. Il s'ensuit que l'organisation a perdu de sa légitimité, notamment depuis que la présidence tournante a été accordée, de tous les pays d'ex-URSS candidats à ce poste, au Kazakhstan, régime autoritaire s'il en est, et qui a utilisé cette opportunité à des fins de prestige international, édulcorant plus encore les principes démocratiques qu'est sensée porter l'organisation. Cf. Edward Schatz and Elena Maltseva, "Kazakhstan's Authoritarian "Persuasion"", *Post-Soviet Affairs*, 28 (1), 2012, p. 45-65.

<sup>3</sup> Anaïs Marin, "The electoral trap: why the EU should think beyond Belarus's parliamentary election", *FIIA Briefing Paper*, n° 111, septembre 2012.

<sup>4</sup> L'article de référence sur les leviers de l'influence du contexte international sur l'évolution démocratique (ou pas) des régimes autoritaires est celui de Steven Levitsky and Way, Lucan A. "Linkage versus Leverage. Rethinking the International Dimension of Regime Change", *Comparative Politics*, 38 (4), 2006, p. 379-400.

<sup>5</sup> Paul Hoyt, "Rogue States" and International Relations Theory", *Journal of Conflict Studies*, n° 20, août 2000, <http://journals.hil.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4312/926>



Ces dernières années de nombreuses études scientifiquement plus solides ont été consacrées spécifiquement aux sanctions de l'ONU ou de l'UE<sup>1</sup>, la plupart publiées par des *think tanks* et dans le but de servir de guide-lignes pour améliorer l'efficacité desdites sanctions.<sup>2</sup> La question de la résilience autoritaire n'y est en général abordée qu'à l'aune de l'inefficacité des sanctions, et non comme phénomène révélateur de la capacité intrinsèque des régimes autoritaires à y survivre. Cependant certains travaux, comme ceux de Clara Portela, s'appuient sur de solides données empiriques qui nous renseignent sur les facteurs *internes* de résilience de tel ou tel régime autoritaire aux sanctions internationales, ainsi que sur le rôle d'aubaines extérieures – le soutien financier de la Russie, dans le cas du Bélarus – pour en compenser les méfaits.<sup>3</sup>

Une autre approche consiste à appréhender les phénomènes de résistance autoritaire aux sanctions internationales en analysant la capacité de résilience de ces régimes, autrement dit pour comprendre non pas *pourquoi* les sanctions sont (in)efficaces, mais *comment* les régimes autoritaires y résistent. Là encore, la plupart des travaux partent du principe que le type de régime autoritaire est déterminant. En analysant une base de données large – l'ensemble des régimes autoritaires ayant existé depuis 1945, ou le nombre d'années durant lesquelles des régimes ont été soumis à des sanctions internationales – ils aboutissent à énoncer un certain nombre de « lois » causales. La plus convaincante est celle selon laquelle les régimes personnalistes sont plus vulnérables que les autres régimes autoritaires aux sanctions *économiques*, car leur résilience dépend des ressources financières extérieures nécessaires pour « acheter » la loyauté de leurs coalitions de soutien. Les institutions étant peu développées dans ces régimes, il leur est plus difficile, lorsque les caisses sont vides, de substituer au patronage d'autres mécanismes de survie autoritaire comme la cooptation ou la répression.<sup>4</sup> Des mesures de boycott, un embargo économique, le gel de leurs avoirs à l'étranger ou la suspension du versement de tranches de crédit du FMI peuvent donc leur porter un coup fatal. En effet, c'est grâce au commerce international qu'ils parviennent à transformer leurs ressources exportables en une rente (pétrodollars et revenus d'exportation en devises). Le fait que jamais un embargo économique n'ait été mis en œuvre contre le Bélarus a donc fait des « sanctions » occidentales une gêne mineure pour le régime Loukachenko.

Si une intervention militaire extérieure est plus à même de renverser un régime autocratique que le fait de recourir à des sanctions, les destinées récentes de l'Irak et de l'Afghanistan montrent qu'elle a aussi moins de chance de déboucher sur la stabilité démocratique. Une autre évidence que nous enseignent les dictatures les plus résistantes est que lorsque les sanctions et pressions extérieures ne parviennent pas à provoquer un changement de ou dans le régime, elles sont en revanche directement en cause dans l'allongement de la longévité de celui-ci. En effet nombre de dictatures ont fait de leur statut de paria un instrument de survie autoritaire : combinée à la propagande anti-occidentale, la rhétorique victimaire leur permet en effet de susciter la rancœur populaire et un élan de solidarité avec le chef. Dénoncer les sanctions comme une ingérence voire une agression extérieure permet de galvaniser les foules, un exercice auquel Alexandre Loukachenko excelle : les sondages indépendants montrent en effet que les sanctions contre le régime, loin de l'affaiblir, ne sont pas comprises par l'opinion publique bélarusse et favorisent son ralliement derrière lui.

---

<sup>1</sup> Clara Portela, "National implementation of United Nations sanctions. Towards fragmentation", *International Journal*, hiver 2009-2010, p. 13-30; Clara Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why do they Work?* London: Routledge, 2010.

<sup>2</sup> Konstanty Gebert, #Shooting in the dark? EU sanctions policies", *ECFR Policy Brief* (Londres: ECFR), n° 71, janvier 2013, [http://ecfr.eu/content/entry/shooting\\_in\\_the\\_dark\\_eu\\_sanctions\\_policies](http://ecfr.eu/content/entry/shooting_in_the_dark_eu_sanctions_policies). Voir aussi Francesco Giumelli, "How EU sanctions work: a new narrative", *Chaillot Paper* (Paris: EU-ISS), n° 129, mai 2013, [www.iss.europa.eu/publications/detail/article/how-eu-sanctions-work-a-new-narrative/](http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/how-eu-sanctions-work-a-new-narrative/)

<sup>3</sup> Clara Portela, "The European Union and Belarus: Sanctions and partnership", *Comparative European Politics*, 9 (4-5), 2011, p. 486-505.

<sup>4</sup> Abel Escribà-Folch and Joseph Wright, "Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers", *International Studies Quarterly*, 54, 2010, p. 335-359; ici p. 336.

## Inventaire des stratégies et tactiques dictaplatomiques

La diplomatie au sens large est l'art de la conduite de relations internationales par la voie de représentants (les diplomates) et grâce à l'opérationnalisation de techniques permettant à l'État de poursuivre ses intérêts de politique extérieure. Dans son acception plus restreinte, la diplomatie s'entend parfois aussi comme la résolution des conflits internationaux par la voie du dialogue et de la négociation ; par extension, le terme s'applique alors aux méthodes et procédures autres que l'action militaire utilisées pour la conduite de ces négociations.

A partir de cette définition, on peut qualifier la dictaplatomie de variante « dictatoriale » de la diplomatie en contexte autoritaire : son objectif consiste non seulement à défendre des intérêts de politique étrangère mais aussi à contribuer à la survie (perpétuation/consolidation) d'un régime autoritaire ; en tant qu'instrument opérationnel, la dictaplatomie est une manière propre à ce type de régime de conduire des négociations internationales. A partir des cas étudiés dans cette contribution, on peut mettre en évidence les logiques fonctionnelles des stratégies dictaplatomiques, ainsi que les sources, tant matérielles que symboliques ou rhétoriques, de leur efficacité tactique.

### Le *linkage* entre ennemis extérieurs et intérieurs

La force des régimes autoritaires dans leur combat contre la démocratisation vient de leur capacité à lier, dans leurs discours comme dans leurs actes, ennemis *extérieurs* et *intérieurs*. Cette tactique de « linkage » consiste à prêter aux puissances extérieures critiques du régime des ambitions hégémoniques ou irrédentistes, et d'affirmer qu'elles disposent de leviers d'influence à l'intérieur même du pays (un « cheval de Troie ») pour le pousser à rompre avec ses traditions autoritaires. Ainsi peuvent-ils diaboliser l'opposition politique, les activistes des droits de l'Homme et les médias indépendants en tant que « cinquième colonne » à la solde de l'étranger, et justifier leur répression au nom de la défense de la souveraineté nationale et des intérêts de sécurité du pays. Suite aux « révolutions de couleur » de 2003-2006, qui étaient en partie subventionnées par des agences occidentales de promotion de la démocratie, les régimes autoritaires post-soviétiques que cette vague protestataire n'a pas emportés ont crié au complot et dépeint les partisans de la démocratie dans leur pays comme des traîtres vendus à la CIA.<sup>1</sup>

Le propre d'un autocrate est de pouvoir affirmer « L'État, c'est moi », si bien que quiconque s'en prend à lui peut être présenté comme un ennemi non seulement du régime, mais de l'État lui-même. Dans un régime personnaliste de type *patrimonial*, particulièrement répandu en Eurasie post-soviétique<sup>2</sup>, l'autocrate se présente aussi comme un « petit père du peuple », le patriarche de la nation. Ainsi peut-il affirmer que toute attaque personnelle venant de l'étranger – par exemple le fait de le placer sur liste noire – équivaut à punir la population elle-même. Celle-ci devient alors plus facile à coaliser dans l'auto-défense du régime contre ses détracteurs intérieurs et extérieurs.

La résistance à ce qui est vu en contexte autoritaire comme une ingérence étrangère légitime le recours à trois types de mesures qui, au final, consolident le régime. Tout d'abord, elle justifie

---

<sup>1</sup> Sur les réponses de la Russie et de ses voisins aux « révolutions de couleur », voir notamment Thomas Ambrosio, *Authoritarian Backlash: Russian Resistance to Democratization in the Former Soviet Union*, Burlington: Ashgate, 2009; David R. Cameron and Mitchell A. Orenstein « Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its "Near Abroad" », *Post-Soviet Affairs*, 28 (1), 2012, p. 1-44; et le numéro spécial 19 (1), 2012 de la revue *Democratization* intitulé « Reassessing Coloured Revolutions and Authoritarian Reactions ».

<sup>2</sup> Steven Levitsky and Lucan A. Way, « The Rise of Competitive Authoritarianism », *Journal of Democracy*, 13 (2), 2002, 51-65.

l'usage *préventif* de la répression contre les « ennemis de l'intérieur »<sup>1</sup>, qui peuvent être arbitrairement arrêtés ou autrement empêchés de nuire (par la diffamation contre une personnalité d'opposition, le retrait de sa licence à un journaliste critique, le dés-enregistrement ou la saisie des biens d'une ONG pro-démocratique) au motif de déjouer un hypothétique coup d'état. Cela permet de discréditer l'opposition et d'emprisonner les dissidents jouissant de soutiens idéologiques ou financiers occidentaux, à l'instar d'Ales Bialatski, défenseur des droits de l'Homme qui purge une peine de 4 ans de prison au Bélarus pour fraude fiscale, l'association qu'il dirige, « Viasna », ayant reçu des fonds occidentaux sur un compte à l'étranger non-déclaré. Le deuxième levier de consolidation autoritaire par la tactique du « linkage » provient du climat de citadelle assiégée qu'elle induit. Au motif de protéger la population contre la contagion de valeurs qui lui sont prétendument nuisibles, le régime peut légitimement la couper du monde extérieur. Cette prise en otage passe par la censure des flux d'information avec l'étranger, voire par la fermeture des frontières : les « ennemis » extérieurs se voient refuser un visa d'entrée<sup>2</sup>, et les « ennemis » intérieurs sont soit empêchés de quitter le pays (c'est le cas de plusieurs opposants bélarusses), soit poussés à s'exiler – une mesure prophylactique visant à mettre l'opinion publique à l'abri de leurs idées subversives. De même l'accès à certaines professions de personnes en contact avec des organisations étrangères de défense des droits de l'Homme est-il arbitrairement limité, ou bien ces personnes expulsées de l'université ou licenciées. Poussée à l'extrême, la prise en otage peut prendre la forme d'une violence indistincte contre toute la population civile, comme en Syrie actuellement. Ce troisième levier, ou ne fut-ce que la menace d'y recourir, permet de désamorcer les tentatives d'ingérence humanitaire, qui risqueraient d'empirer le sort des civils.

Les sanctions ont donc souvent un effet pervers – celui du boomerang<sup>3</sup> : pousser un régime à se démocratiser par la coercition aboutit souvent à ce qu'il s'aliène plus encore de la communauté internationale des nations démocratiques. Cela a amené des experts de l'autoritarisme bélarusse à avancer l'idée que l'érection de barrières diplomatiques est un processus « mutuellement constitutif »<sup>4</sup>, chaque mesure visant à isoler le régime de Loukachenko aboutissant à ce que celui-ci isole plus encore son pays des influences extérieures. Le facteur international joue donc un rôle primordial dans la consolidation autoritaire car il permet de faire porter à l'ennemi extérieur (l'Occident, les États-Unis, l'ONU, Bruxelles, la diaspora arménienne, le lobby juif mondial, etc.) la responsabilité de tous les maux dont souffre le pays. La haine du bouc émissaire étranger sert aussi à la consolidation d'une identité collective. Comme l'a bien montré George Orwell dans *1984*, elle fait partie de la propagande de tous les régimes autocratiques pour mobiliser le soutien populaire.

## **Alliances stratégiques... ou de convenance ?**

L'image du paria totalement isolé sur la scène internationale est un mythe : la majorité des régimes autoritaires préfèrent s'allier que faire cavalier seul. Une alliance stratégique avec des semblables ou, mieux encore, avec des démocraties corruptibles, renforce leur poids relatif sur la scène internationale. Ainsi le Bélarus est-il devenu un allié et un fournisseur d'armements de premier plan pour l'Iran, le Venezuela, et plusieurs régimes impliqués au cours des deux dernières décennies

---

<sup>1</sup> Pour une présentation du concept de « préemption » en contexte autoritaire, voir Vitali Silitski, "Preempting Democracy: The Case of Belarus", *Journal of Democracy*, 16 (4), 2005, p. 83-97.

<sup>2</sup> Ainsi les rapporteurs de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe Andreas Gross et Christoph Strasser se sont-ils vus empêchés d'entrer en Azerbaïdjan plusieurs années de suite ; de même, les députés du Parlement Européen critiques envers le régime bélarusse sont-ils régulièrement déboutés lorsqu'ils demandent un visa pour entrer au Bélarus.

<sup>3</sup> Lucan A. Way and Steven Levitsky, "The dynamics of autocratic coercion after the Cold War", *Communist and Post-Communist Studies*, 39 (3), 2006, p. 387-410.

<sup>4</sup> Giselle Bosse and Elena Korosteleva-Polglase, "Changing Belarus?: The Limits of EU Governance in Eastern Europe and the Promise of Partnership", *Cooperation and Conflict*, 44 (2), 2009, p. 143-165.

dans des conflits de voisinage ou des guerres civiles – l’Angola, le Soudan, la Côte d’Ivoire, le Nigeria, etc. Malgré tout son allié principal et jusqu’ici indéfectible reste la Russie, un partenaire dont le poids international est tel qu’il prémunit le Bélarus contre un durcissement des politiques européennes, certains pays-membres de l’UE considérant qu’une stratégie visant à évincer Loukachenko du pouvoir pourrait irriter Moscou et donc desservir leurs intérêts.<sup>1</sup>

Nouer des alliances stratégiques permet aux régimes autoritaires de faire naître des coalitions qui peuvent peser dans la prise de décision au sein d’instances internationales telles que l’ONU, pour faire blocage à l’adoption d’une résolution condamnant les agissements de l’un ou de l’autre par exemple. Le Mouvement des Non-Alignés (MNA), fondé par Tito en 1961 pour rallier à la « troisième voie » yougoslave les autres pays en développement rejetant la logique des blocs et l’hégémonie américaine, constitue de ce point de vue une plateforme dictaplomatique idéale pour les parias. Le Bélarus fut le premier pays d’Europe à rejoindre le mouvement en 1998, dans une tentative peu convaincante d’afficher son indépendance par rapport à Moscou, mais aussi afin de nouer des partenariats privilégiés avec les gouvernements de nouveaux marchés en Amérique Latine et en Afrique.

L’Azerbaïdjan a rejoint le MNA en 2011 pour des raisons différentes : Bakou escompte en effet profiter de la tribune du MNA pour avancer sa cause dans son conflit territorial avec l’Arménie. Ainsi le régime Aliyev a-t-il pu gagner le soutien diplomatique de nouveaux alliés dont les voix à l’Assemblée des Nations Unies ont été décisives pour assurer l’élection de l’Azerbaïdjan comme membre non-permanent du Conseil de Sécurité. Elles pourraient l’être aussi pour faire voter une résolution condamnant l’occupation arménienne du territoire azerbaïdjanais comme illégale. L’adhésion de l’Azerbaïdjan au MNA a surpris et inquiété ses alliés occidentaux. La démarche trahit en effet le sentiment, de plus en plus répandu en Azerbaïdjan, qu’en dépit des efforts du régime pour rallier les pays du camp démocratique à sa cause, ceux-ci sont réticents à le soutenir – non seulement à cause de ses contre-performances en matière de démocratie et de droits de l’Homme, mais surtout de l’influence supérieure qu’exerce dans ces pays le lobby arménien.<sup>2</sup> Du fait de ce ressentiment, l’alliance de convenance avec les non-alignés pourrait confirmer le revirement stratégique que connaît depuis la fin des années 2000 la diplomatie azerbaïdjanaise<sup>3</sup> et, dans l’optique des prochaines élections présidentielles en octobre 2013, le resserrement de ses relations avec des régimes non-démocratiques comme la Russie.<sup>4</sup>

## **Azerbaïdjan : la séduction « oléocratique » du régime Aliyev**

Jusqu’à présent la diplomatie azerbaïdjanaise s’est apparentée à une vaste entreprise de séduction à destination des partenaires occidentaux. Prenant en compte les réalités géopolitiques et menaces qui pesaient sur l’indépendance du pays dans les années 1990, après l’arrivée au pouvoir de Heydar Aliyev l’Azerbaïdjan s’est résolument tourné vers l’Occident. Le pays a rejoint le Partenariat pour la Paix de l’OTAN en 1994 et fourni des troupes pour l’opération de maintien de la paix de l’organisation au Kosovo en 1999. Grâce à l’intercession de son allié privilégié au sein de l’OTAN, la Turquie, le président Ilham Aliyev fut même invité au Sommet d’Istanbul de juin 2004.

<sup>1</sup> Anaïs Marin, “Divided we fail: time for the EU to speak with one voice to Belarus”, *FIIA Briefing Paper*, n° 85, juin 2011, [www.fiaa.fi/en/publication/196/](http://www.fiaa.fi/en/publication/196/).

<sup>2</sup> Paul Goble, “Azerbaijan joins the Non-Aligned Movement”, *Azerbaijan in the World*, biweekly newsletter of the Azerbaijani Diplomatic Academy, vol. 4, n° 11, June 2011.

<sup>3</sup> Murad Ismayilov, “Continuity and Change in Azerbaijan's Energy Diplomacy”, *Caucasus Analytical Digest*, n° 16, 26 avril 2010.

<sup>4</sup> En effet le Kremlin a déjà apporté son soutien au régime Aliyev lorsque celui-ci était critiqué par les Occidentaux pour les résultats controversés de ses élections, comme lors des législatives de novembre 2005. D’après Rovshan Ismayilov “L’Azerbaïdjan doit choisir son camp dans le ‘grand jeu’ Russie-USA en Mer Caspienne”, *Le Courrier du Caucase*, 3 février 2006, <http://caucase.courriers.info/article0113.html>.

Poursuivant l'objectif de se rapprocher de l'Occident pour consolider son indépendance par rapport à la sphère d'influence russe, l'Azerbaïdjan a aussi été un membre fondateur du GUAM, un mouvement regroupant la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie (ainsi que l'Ouzbékistan pendant quelques années) et qui se voulait le pendant anti-russe de l'Organisation du Traité de Sécurité Collective. L'idée, désormais enterrée, était de créer un nouvel axe géopolitique reliant les pays du voisinage partagé de la Russie et de l'UE, de la Baltique à la mer Noire.

### ***La « diplomatie des tubes »***

Pour consolider cette alliance et rattacher plus durablement l'Azerbaïdjan à l'Europe de l'Ouest, la « diplomatie des tubes » (*pipeline diplomacy*) a été mise à contribution : en 1995, Aliyev fils signa avec un consortium international de sociétés pétrolières le « contrat du siècle » dans ce domaine. Cela assura au régime des investissements considérables dans les infrastructures de prospection pétrolière, de forage et de transport du pétrole en direction des marchés occidentaux. La venue de ces investisseurs a été un facteur déterminant de l'émergence fulgurante, bien que probablement éphémère, de l'Azerbaïdjan comme « oléocratie »<sup>1</sup> au cours des années 2000. Jouant sur les craintes des Européens et sur la priorité grandissante qu'ils donnaient à leur sécurité énergétique, le régime s'est fait le chantre du projet d'oléoduc Nabucco, conçu pour réduire leur dépendance aux importations de pétrole russe. Aliyev a aussi choyé les gouvernements des pays de transit voisins – Géorgie et Turquie – afin de faire avancer les projets d'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan et de gazoduc Bakou-Tbilissi-Erzurum qui lui assurent un débouché pour ses exportations d'hydrocarbures. En 2011 il a invité les Commissaires européens Jose Manuel Barroso et Günther Oettinger à Bakou pour leur « vendre » les projets de gazoduc transcaspien (pour l'acheminement du gaz turkmène vers l'Europe) et transanatolien (TANAP).<sup>2</sup> Lors de ses rencontres, les invités avaient pour consigne de ne pas évoquer les sujets qui fâchent – à savoir le manque d'avancées sur les questions relatives à la protection des droits de l'Homme, aux réformes de l'institution judiciaire, à la libéralisation politique et à la lutte contre la corruption.

### ***La « diplomatie du caviar »***

Pour faire accepter le pays tel qu'il est par ses partenaires européens, le régime azerbaïdjanais a en effet mis en œuvre une subtile dictaploatie de persuasion, qualifiée de « diplomatie du caviar » (*caviar diplomacy*) par un récent rapport du *think tank* ESI (European Stability Initiative).<sup>3</sup> Ses auteurs affirment que le régime Aliyev a usé de divers « cadeaux » (allant des boîtes de caviar aux mallettes de dollars) pour amadouer et corrompre certaines personnalités politiques européennes, notamment des députés de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Selon eux, c'est précisément par ce biais que le régime a réussi à obtenir un quotient suffisant de votes favorables à son entrée dans le Conseil de l'Europe en 2001, malgré son mauvais palmarès démocratique. Surtout, la diplomatie du caviar aurait bloqué l'adoption par l'APCE de résolutions critiques envers le régime, notamment de rapports dénonçant les violations des droits de l'Homme et la présence de prisonniers politiques en Azerbaïdjan. Après les scrutins frauduleux de 2003, 2005 et 2008, qui furent suivis d'arrestations arbitraires de manifestants à Bakou, l'APCE s'est abstenue de sanctionner autrement que verbalement les manquements du régime à ses engagements envers l'OSCE.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Le terme est emprunté à Christine Messiant, *L'Angola post-colonial. Tome 2: sociologie politique d'une oléocratie*, Paris: Karthala, 2009.

<sup>2</sup> Jacqueline Hale, "EU relations with Azerbaijan under ENP: more for less?", in Adam Hug (ed.), *Spotlight on Azerbaijan*, Londres: The Foreign Policy Centre, May 2012, p. 70-74.

<sup>3</sup> ESI, *Caviar Diplomacy. How Azerbaijan silenced the Council of Europe*, Berlin, Istanbul, Bruxelles: European Stability Initiative, 24 mai 2012, 30 pages, [www.esiweb.org/pdf/esi\\_document\\_id\\_131.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_131.pdf).

<sup>4</sup> Comme le rappelle le rapport de l'ESI (*op. cit.*, p. 8 et 11-12), l'APCE dispose pourtant de deux armes pour condamner les dérives autoritaires d'un de ses membres : l'exclusion de l'Assemblée (sanction utilisée contre la Grèce en 1967 et la Turquie en 1981), et la suspension du droit de vote de sa délégation nationale (utilisée contre la Russie en

Depuis, Bakou a bénéficié de nombreuses occasions d'épater la communauté internationale par ses succès économiques, dont la population azerbaïdjanaise aurait profité – d'après les statistiques officielles selon lesquelles le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté a baissé de 45 à moins de 10% au cours de la dernière décennie. Plusieurs « grands messes » ont été organisées avec succès dans la capitale azerbaïdjanaise, comme un séminaire UE-Azerbaïdjan de la Société Civile en juin 2011, le concours de l'Eurovision et la deuxième session de l'Assemblée Parlementaire du Partenariat Oriental (Euronest) au printemps 2012. Là encore, l'attention médiatique a été détournée des questions de droits de l'Homme vers la célébration des réalisations grandioses du régime, une opération marketing visant à redorer son image à grands renforts de réceptions somptueuses... riches en caviar. Ainsi le régime Aliyev a-t-il préparé le terrain en vue de l'exercice de la présidence tournante du Conseil de l'Europe, qui devrait lui revenir en mai 2014 nonobstant l'absence totale de progrès du pays en matière de réformes démocratiques et de libéralisation de l'économie.

### **Bélarus : le chantage dictaplotique du régime Loukachenko**

Le Bélarus n'est de toute évidence pas à la même enseigne : son accession au Conseil de l'Europe a été suspendue en 1997 à l'initiative des membres de l'UE, et le régime bélarusse mis à l'index par les démocraties occidentales en raison de ses atteintes aux libertés fondamentales. Après chaque élection – un scrutin national s'est tenu tous les deux ans en moyenne – des « mesures restrictives » ont été adoptées par Washington et Bruxelles pour condamner les fraudes électorales et la vague de répression qui suivait. Ces sanctions ont eu un impact limité car elles étaient d'ordre avant tout symbolique, relevant du registre moral du « *naming and shaming* » pour ternir l'image du régime aux yeux de ses partenaires et créditeurs étrangers potentiels. Après les présidentielles de mars 2006 et l'emprisonnement de deux candidats d'opposition, l'UE a placé Alexandre Loukachenko, la présidente de la Commission Électorale Centrale et trois autres officiels sur liste noire (interdiction de visa) et gelé leurs comptes en banque et avoirs dans les pays de l'UE. Les États-Unis allèrent plus loin en adoptant des sanctions économiques ciblées, qui ont probablement joué dans la libération, en août 2008, du prisonnier politique Alexandre Kazouline.

Ce même mois un autre évènement a changé la donne dans les relations de Minsk avec l'Occident : la guerre russo-géorgienne en Ossétie du Sud. Elle a rappelé à tous que Moscou pouvait menacer la souveraineté des pays de son « étranger proche » - et donc potentiellement l'indépendance du Bélarus et de l'Ukraine, frontaliers de l'UE. La *Blitzkrieg* d'août 2008 a incités les Européens à accélérer l'adoption de la proposition polono-suédoise de doter la politique de voisinage de l'UE d'une dimension « orientale » pour ancrer à l'ouest ces nouveaux voisins. Aussi Bruxelles porta un regard plus conciliant sur les élections législatives de septembre 2008, et au printemps suivant le Bélarus fut invité à rejoindre le Partenariat Oriental. Point culminant de deux années de réchauffement progressif des relations bilatérales, cette invitation a montré que Bruxelles pouvait mettre le principe de conditionnalité démocratique en sourdine lorsque des intérêts géostratégiques supérieurs étaient en jeu.

### ***Marchander sa loyauté***

La levée des sanctions en octobre 2008 – malgré les fraudes électorales constatées une fois de plus par l'OSCE – a donné à Loukachenko un nouvel atout pour négocier... avec Moscou. En effet, la menace d'un rapprochement avec l'UE suffit pour éveiller les craintes de la Russie de « perdre » son principal allié dans la région. Aussi Loukachenko a-t-il appris à marchander sa loyauté au grand

---

avril 2000 pour dénoncer les violations des droits de l'Homme en Tchétchénie). En janvier 2006 la proposition des rapporteurs du Comité d'évaluation de la situation en Azerbaïdjan de suspendre son droit de vote a été rejetée par 24 voix contre 22, les émissaires azerbaïdjanaïens ayant réussi à « acheter » le soutien d'une majorité de l'APCE.

frère russe ; chaque pas en direction de l'UE - par exemple la promesse de libérer des prisonniers politiques ou de conduire des réformes démocratiques, conditions préalables à une normalisation des relations bilatérales avec Bruxelles – permet de faire monter les enchères vis-à-vis de Moscou.<sup>1</sup>

Ce marchandage géopolitique, marque de fabrique de la stratégie « d'équilibrage » entre les vecteurs russe et occidental des intérêts de politique étrangère biélorusse, a été utilisé sans discontinuer depuis la première « guerre du gaz » entre Minsk et Moscou en 2004. Alors Gazprom, qui voulait contraindre Loukachenko à accepter une augmentation du prix du gaz importé de Russie, coupa ses livraisons au Bélarus... qui se mit à siphonner illégalement le gaz transitant par le gazoduc Yamal-Europe sur son territoire, causant une pénurie pour les clients de Gazprom en Allemagne et en Pologne. Le même genre de conflit se répéta en 2006-2007, et Loukachenko usa des mêmes stratagèmes pour faire plier Moscou : prendre en otage les partenaires commerciaux de la Russie. En ce sens, cette tactique reflète, à l'international, celle qui consiste à prendre en otage les activistes de l'opposition pour contrecarrer les ingérences extérieures.

Ces manœuvres dictaploématiques permettent au régime d'obtenir exactement ce qu'il veut : la poursuite des subventions russes, condition de perpétuation du « miracle » économique biélorusse et du « contrat social » entre Loukachenko et « son » peuple. Ainsi, chaque fois que les Européens ont promis au régime une récompense (pour l'inciter à engager des réformes démocratiques), Loukachenko a feint d'être intéressé et de coopérer, afin d'obtenir une offre plus juteuse de Moscou. Ce fut le cas à l'automne 2010, quand la Pologne, au nom de l'UE, promit qu'une aide de 3 milliards de dollars serait accordée si les élections présidentielles du 19 décembre étaient organisées en conformité avec les standards de l'OSCE. Deux semaines avant le scrutin, Loukachenko signa une série d'accords commerciaux avec la Russie qui rétablirent les « ristournes » douanières sur les importations de pétrole russe ; il obtint aussi un prêt de 10 milliards pour la construction d'une centrale nucléaire, et imposa son prix (2,5 milliards), pourtant surévalué, pour la vente à Gazprom de la moitié restante des parts de Beltransgaz, le gestionnaire unique des gazoducs biélorusses.

Ces manœuvres, combinées à la politique d'isolement des Occidentaux, contribuent à accroître dangereusement la dépendance économique du Bélarus par rapport à la Russie. Depuis les présidentielles de 2010 et le rétablissement des sanctions par les Occidentaux, la Russie profite du fait que Loukachenko est isolé pour faire avancer les dossiers qui lui tiennent à cœur : la mise en place de l'Union Douanière, prélude à l'instauration d'une Union Eurasienne sensée réintégrer les anciennes républiques soviétiques ; et le rachat de raffineries et de grandes usines biélorusses, notamment de l'industrie de défense, compensation « en nature » que Moscou attend du régime biélorusse dès lors que celui-ci est incapable de rembourser les dettes contractées en 2011 auprès du fond de stabilisation de la Communauté Économique Eurasienne. Le régime de Loukachenko commence donc de nouveau à invoquer les appétits russes comme une menace pour la souveraineté du pays, en vue d'obtenir des Occidentaux un infléchissement de leur politique d'isolement. Sans aller jusqu'à faire les concessions préalables qu'ils lui réclament – la libération et la réhabilitation des prisonniers politiques – Loukachenko leur envoie depuis le début de l'année 2013 des signes de bonne volonté, dans le but évident de faire monter les enchères pour sa volatile loyauté géopolitique.

### *L'art du scandale diplomatique*

Pour exercer ce chantage, Loukachenko a recours à une forme de diversion typique du comportement de politique étrangère des *rogue states* : le scandale diplomatique. Arme des

---

<sup>1</sup> Anaïs Marin, « Biélorussie : un régime autoritaire aux horizons restreints », *Questions internationales*, n° 61-62, mai-août 2013, p. 128-136.

pauvres, la provocation est un moyen de faire pression sur les partenaires étrangers, tant russes qu'occidentaux. Alexandre Loukachenko, connu pour son franc-parler et ses déclarations à l'emporte-pièce, en use sans compter. Ainsi est-il toujours prompt à provoquer une escalade des tensions, qui lui permet, une fois la crise passée, de revenir à la table des négociations avec un avantage – celui d'avoir fait se déplacer la « ligne rouge », une tactique dictaplomatique dont le régime de Pyongyang s'est fait le champion. C'est à cette aune que l'on peut considérer les épisodes de crise durant lesquelles Minsk a expulsé des ambassadeurs occidentaux – celui des États-Unis en 1997, celui de Pologne ainsi que la directrice de la Délégation de l'UE à Minsk Maira Mora en mars 2012, suivis par l'expulsion de l'ambassadeur de Suède en août après l'affaire du « lâcher aérien de nounours ».<sup>1</sup> L'escalade du conflit diplomatique permet de susciter dans l'opinion publique un sentiment de solidarité envers le dictateur, qui se présente en victime prêt à défendre jusqu'au bout l'honneur de son pays face aux injures extérieures. Cependant, ce modèle semble s'essouffler, les Occidentaux ayant finalement appris à résister au « bluff » de Loukachenko, que l'opinion publique bélarusse tient désormais pour principal responsable de l'isolement de leur pays.

## **Le rôle des élites dans l'opérationnalisation de la dictaploamatie**

Si Loukachenko était un novice en politique - avant d'être élu député du Soviet Suprême bélarusse en 1990, il était vice-directeur d'un sovkhos de la région de Moguilev – il est évident qu'au fil des 19 années qu'il vient de passer au pouvoir il a appris à manier les ficelles du « métier » de dictateur.<sup>2</sup> Ce succès n'est pourtant pas suffisant pour compenser les difficultés que cause pour la diplomatie bélarusse l'insuffisant niveau de formation de ses élites. La culture provinciale du Bélarus, qu'incarne et défend Loukachenko, est en réalité un facteur qui, sur le long terme, joue en sa défaveur dans la conduite « dictaplomatique » de ses relations internationales.<sup>3</sup>

A l'inverse, le régime azerbaïdjanais dispose d'une armada de diplomates qualifiés, pour la plupart formés dans de prestigieuses universités occidentales. Le père de la dynastie Aliyev, Heydar (président de 1993 à 2003), avait exercé les fonctions de chef du KGB puis de premier secrétaire du Parti de la république d'Azerbaïdjan sous Brejnev (1969-1982), avant d'être promu membre du Politburo (1982-1987). Son fils Ilham, avant de lui succéder, était le chef de la délégation azerbaïdjanaise à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe. La dynastie Aliyev est ainsi indéniablement mieux « armée » pour conduire des négociations internationales : il a l'expérience internationale qui manque à Loukachenko, parle parfaitement anglais, connaît et se plie aux codes de conduite en vigueur dans les cercles diplomatiques, en bref, il sait charmer ses interlocuteurs, quand Loukachenko ne connaît que le langage de la provocation.

A cela s'ajoute le fait que l'Azerbaïdjan, contrairement au Bélarus, peut s'appuyer sur une diaspora qui contribue sinon au rayonnement, du moins au « marketing » du modèle azerbaïdjanais de développement sur la scène internationale. Ce facteur contribue autant à la vigueur de l'émergence économique du pays qu'au succès de son entreprise de séduction dictaplomatique.

## **Conclusion: de la capacité de nuisance à l'influence diffuse**

L'objectif de cette étude était d'identifier et de comparer les mécanismes par lesquels un régime autoritaire opérationnalise, grâce à la dictaploamatie, ses ambitions de politique étrangère comprises

---

<sup>1</sup> Anaïs Marin « Bélarus : le régime et ses garde-frontières humiliés par un lâcher aérien de nounours suédois », *Regard sur l'Est*, 1<sup>er</sup> août 2012, [www.regard-est.com/home/breves.php?idp=1549](http://www.regard-est.com/home/breves.php?idp=1549)

<sup>2</sup> Sur cette notion d'apprentissage dictatorial, voir William J. Dobson, *The Dictator's Learning Curve: Inside the Global Battle for Democracy*, New York: Doubleday, 2012.

<sup>3</sup> Geoffrey Pridham "Uneasy Democratizations...", *op. cit.*, p. 74-75.



en termes d'autonomisation (consolidation de l'indépendance nationale), de légitimation (du régime aux yeux de ses partenaires commerciaux potentiels) et d'influence (sur la définition des normes de conduite et des limites de l'acceptable en RI).

Au vu de ce qui précède, le régime Aliyev jouit d'un avantage comparatif, l'Azerbaïdjan ayant à la fois une position géopolitique stratégique aux yeux de Washington, et, surtout, des capacités d'exportation de ses propres hydrocarbures qui en font un partenaire commercial privilégié pour l'UE. Cette rente pétrolière a permis à Aliyev « d'acheter » la bienveillance de la communauté internationale, qui est bien moins regardante avec lui qu'elle ne l'est avec Loukachenko.

Leurs deux régimes sont pourtant également autoritaires. Ils ont fait le choix de la modernisation économique, sans jamais sérieusement envisager la démocratisation politique, dont l'issue serait personnellement fatale pour eux. Tous deux ont consolidé un autoritarisme de type personnaliste : Ilham Aliyev jouit d'une légitimité charismatique de type monarchique, alors qu'Alexandre Loukachenko incarne plutôt la figure populiste du sauveur. Comme d'autres en ex-URSS, leurs deux régimes autoritaires restent marqués par l'héritage de l'État-parti soviétique (bureaucratisme) et se sont « hybridés » grâce à des simulacres démocratiques (élections).

Cette contribution a montré que chaque régime était passé maître dans l'art dictaplomatique, en recourant à des tactiques similaires (le *linkage* entre ennemis intérieurs et extérieurs, la légitimation extérieure des processus, sinon des résultats électoraux), mais à l'appui de stratégies d'émergence autoritaire différentes : la séduction (Azerbaïdjan) et le chantage (Biélarus). La stratégie du régime Aliyev (amadouer les Occidentaux pour leur faire oublier ses manquements démocratiques) s'est révélée plus efficace que celle du régime Loukachenko (marchander sa loyauté géopolitique pour obtenir toujours plus de Moscou) dans l'optique de déjouer les sanctions internationales. Cependant le fait que Loukachenko n'ait pas cédé de terrain face aux pressions occidentales prouve que sa stratégie est tout aussi efficace pour faire obstacle aux ingérences pro-démocratiques. Maniant habilement les divergences des Occidentaux autant que la nostalgie de grandeur des Russes, il a su tirer son épingle du jeu et faire de la position de couloir de transit du Biélarus un atout, compensant ainsi le déficit de ressources propres du pays à même de soutenir son émergence économique. Cette stratégie n'est probablement pas soutenable sur le long terme, car elle aboutit déjà à brader la souveraineté économique et militaire du pays. Tactiquement, elle remplit toutefois son rôle premier – augmenter la durée de vie d'un régime autoritaire sous perfusion des subsides russes.

Ce relatif succès à troquer des promesses de réformes contre de l'aide économique extérieure a immunisé le régime biélorusse contre le risque de contagion démocratique, autant que la « diplomatie du caviar » azerbaïdjanaise est parvenue à déjouer l'ingérence occidentale. Les mécanismes opérationnalisés pour parvenir à ces fins relèvent de la même catégorie que les mécanismes de légitimation interne de l'autoritarisme : susciter l'adhésion par intérêt (résultat de la séduction dictaplomatique dans le cas de l'Azerbaïdjan), ou l'assentiment par la crainte d'un effet boomerang répressif (résultat du chantage dictaplomatique) dans le cas du Biélarus.

Aussi peut-on envisager la dictaploatie comme un instrument efficace de défense de ce qui apparaît comme une nouvelle forme, autocratique, de *soft power*. En effet, la résilience autoritaire des deux régimes étudiés montre que certains petits pays pivots sont capables non seulement de préserver leur autonomie, mais de gagner en influence dans le monde multipolaire du fait de leur habilité à user de stratagèmes pour modifier les règles du jeu international en leur faveur.<sup>1</sup> Ainsi la trajectoire autoritaire du Biélarus et de l'Azerbaïdjan confirme-t-elle la tendance à l'émergence de pouvoirs « contre-hégémoniques »<sup>2</sup>, capables de survivre sur la scène internationale en exploitant les faiblesses du front démocratique. Or, comme on l'a vu, la dictaploatie leur permet de se

---

<sup>1</sup> Dmitry Shlapentokh, *The Role of Small States in the Post-Cold War Era: the Case of Belarus*, Carlisle: US Army War College, Strategic Studies Institute, mai 2012.

<sup>2</sup> Steven Levitsky and Lucan A. Way, "The Rise of Competitive Authoritarianism", *op. cit.*, p. 61.

consolider en tant qu'acteurs internationaux, mais aussi d'augmenter leurs chances de survie en consolidant leurs bases autoritaires.

La résilience autoritaire de tels régimes pose un double défi moral aux défenseurs des valeurs démocratiques : d'un côté, l'acceptation du régime Aliyev tel qu'il est revient à lui faire un chèque en blanc et espérer qu'en l'échange de cette faveur il engage des réformes démocratiques. Jusqu'ici, ce vœu pieux ne s'est pas réalisé, et l'Azerbaïdjan utilise même sa position d'*insider* – au Conseil de l'Europe, dans le Partenariat Oriental, au Conseil de Sécurité de l'ONU – pour corrompre ces institutions de l'intérieur. Aux yeux des activistes des droits de l'Homme azerbaïdjanais, la bienveillance et la vénalité des Occidentaux équivaut à une trahison des principes de démocratie qu'ils prétendent défendre. D'un autre côté, sanctionner le régime Loukachenko au nom de principes démocratiques revient à une politique de deux poids, deux mesures qui est aussi une double peine pour les Bélarusses, souffrant de l'autoritarisme du régime autant que de l'isolement de leur pays. La politique des sanctions a conduit l'UE à s'aliéner la population bélarusse ; elle a poussé le régime à se rapprocher plus encore de Moscou ; et elle n'a pas entraîné d'amélioration durable du sort des victimes de la répression politique. En pratiquant une politique de double-standards à l'encontre de deux régimes au palmarès identique en matière de violations des droits de l'Homme, les Européens se sont donc durablement décrédibilisés, un discrédit dont les effets néfastes se feront durablement sentir. Il s'agit là d'un échec autant pour le Conseil de l'Europe à incarner et défendre les valeurs démocratiques, que pour l'UE à exercer un pouvoir normatif au-delà de ses frontières grâce à sa Politique Européenne de Voisinage.

## ANNEXES

Tableau 1. La position du Bélarus et de l'Azerbaïdjan dans les classements internationaux relatifs à la démocratie

PAYS d'ex-URSS considérés comme	« Non-libres » d'après le classement 2011 de <i>Freedom House</i> *		« Régimes autoritaires » d'après le <i>Democracy Index 2011</i> **							Bafouant la liberté de la presse d'après RSF***	
	Évaluation selon des critères relatifs au(x)...	Droits politiques	Libertés civiles	Élections et pluralisme	Fonctionnement du gouvernement	Participation politique	Culture politique	Libertés civiles	Score moyen	Rang (sur 167 pays)	Score
Azerbaïdjan	6	5	2.17	1.79	3.33	3.75	4.71	3.15	140	87.25	162
Bélarus	7	6	1.75	2.86	3.89	4.38	2.94	3.16	139	99	168
Kazakhstan	6	5	1.33	2.14	3.33	4.38	5	3.24	137	77.50	154
Ouzbékistan	7	7	0.08	0.79	2.22	5	0.59	1.74	164	83	157
Russie	6	5	3.92	2.86	5	3.13	4.71	3.92	117	66	142
Tadjikistan	6	5	1.83	0.79	2.22	6.25	1.47	2.51	151	56	123
Turkménistan	7	7	0	0.79	2.22	5	0.59	1.72	165	140.67	177

\* Freedom House (2012), *Freedom in the World 2012: the Arab uprisings and their global repercussions*, tableaux p. 10 et 25-26. Le classement couvre 195 pays et autres entités politiques. La notation va de 1 (pays où les libertés sont totalement garanties) à 7 (absence totale de libertés).

\*\* Economist Intelligence Unit (2011) *Democracy Index 2011: Democracy under stress*, table 2 p. 7-8. Le classement couvre 167 pays. La notation va de 10 (démocratie "complète" – la Norvège occupe le rang 1 avec un score total de 9.80 points) à 0 (autoritarisme – la Corée du Nord arrive en queue de classement avec la note 1.08).

\*\*\* Reporters Sans Frontières, *Classement de la liberté de la presse 2011-2012*. La notation va de -10 (presse libre, la Finlande occupe le rang 1 avec ce score) à 142 (l'Érythrée occupe le 179<sup>ème</sup> rang avec ce score).

Tableau 2. Principaux indicateurs macro-économiques

	Taux de croissance moyen du PIB entre 2002 et 2011 (en %)	PIB par habitant en PPA (en \$, 2010)	IDH: indice de revenu (2011)	Espérance de vie à la naissance (ans, 2011)	Performance économique (index BTI, max. = 10)	Niveau de développement socio-économique (index BTI, max. = 10)
Azerbaïdjan	14	10 568	0,645	70,7	7	5
Bélarus	7,5	15 756	0,716	70,3	6	6
Kazakhstan	7,7	13 926	0,679	67	7	4
Russie	4,8	17 691	0,728	68,8	7	6

Sources: Banque Mondiale, Global Finance Atlas, PNUD, Index Bertelsmann ([www.bti-project.org](http://www.bti-project.org)), calculs de l'auteur.