

COMMENT NE PAS INTERAGIR AVEC LES ÉTATS AUTORITAIRES

Sommaire

Nic Cheeseman
Marie-Eve Desrosiers

Février 2023



Sommaire

Le monde est actuellement plongé dans une récession démocratique. Depuis près de deux décennies, année après année, plus de pays se sont tournés vers l'autoritarisme que vers la démocratie.

Malgré cette tendance, et malgré les exhortations adressées aux gouvernements occidentaux pour qu'ils restent attentifs aux stratégies qu'ils mettent en place pour faire rayonner la démocratie, une récente analyse des versements d'APD conclut que « le type de régime ne semble pas être un facteur déterminant dans la décision d'accorder un financement ». Cette observation explique en partie la hausse des montants d'aide versés aux États autocratiques, passant de 64 % en 2010 à 79 % en 2019.

Pis encore, entretenir une relation avec un État autoritaire sans prendre les précautions nécessaires pour éviter les préjudices peut même consolider le régime, par exemple en le légitimant ou en finançant, sans le vouloir, des pans et des pratiques. C'est notamment ce qui a été observé en Éthiopie et au Rwanda, deux bénéficiaires « chouchous » de longue date d'aide au développement et de soutien militaire. Les deux États se sont embourbés dans des conflits déstabilisants – dans le Tigré et en République démocratique du Congo, respectivement – et ont refusé d'instaurer la moindre réforme démocratique profonde.

Tout laisse croire que l'Éthiopie et le Rwanda n'étaient que des avant-goûts de ce qui allait venir.

Il convient de souligner ici un élément important : les initiatives d'appui à la démocratie parrainées par les États occidentaux ne sont souvent pas significatives par rapport à la multitude de « pratiques routinières » qu'ils adoptent auprès des régimes autoritaires. Il est question ici du tableau complexe que forment notamment les accords (p. ex. commerciaux), les négociations, les relations diplomatiques, les traités environnementaux et les ententes bilatérales sur la sécurité.

Rompre les relations avec les régimes autoritaires n'étant pas envisageable, il est crucial de mieux comprendre les options qui s'offrent aux décideurs, ainsi que leurs implications profondes sur le plan de la politique. À l'heure actuelle, le fait que les analyses politiques ont tendance à se pencher sans différenciation sur les pratiques des démocraties fragiles et des autocraties rigides nuit à cet effort. Les décideurs ne trouvent pas plus d'éléments d'orientation du côté de la recherche universitaire, qui néglige généralement d'évaluer les résultats des programmes qu'utilisent les bailleurs pour interagir avec les régimes autoritaires. Ce rapport vise à combler ces deux lacunes en puisant dans les dernières avancées en recherche universitaire et en analyses des politiques pour répondre aux quatre questions suivantes :

Comment les États occidentaux interagissent-ils avec les États autoritaires?

Quels aspects de ces relations contribuent au maintien de l'autoritarisme? De quelle façon?

Comment les régimes prodémocratie peuvent-ils interagir avec les régimes autoritaires de façon à promouvoir la démocratie ou, du moins, à ne pas y nuire?

Comment le contexte politique peut-il modeler la réponse la plus efficace?

COMMENT NE PAS INTERAGIR AVEC LES ÉTATS AUTORITAIRES

Dans ce rapport, les régimes « prodémocratie » désignent les gouvernements qui s'engagent officiellement – ou en théorie – à promouvoir la démocratie à l'échelle mondiale, même si leurs actions nuisent parfois à cet objectif. En effet, l'analyse approfondie de plus de 250 références de source universitaire et politique, d'études de cas paradigmatiques déterminants et d'un corpus rassemblant des décennies de recherche sur différents profils de régimes autoritaires fait ressortir certains mécanismes selon lesquels les États occidentaux consolident les régimes autoritaires.

Ces pratiques problématiques peuvent s'expliquer de deux façons. D'abord, dans la politique bureaucratique de l'acheminement de l'aide, ce sont la bonne mise en œuvre des programmes et l'atteinte des résultats attendus qui sont encouragées; la qualité de la démocratie n'entre pas en ligne de compte. Cette vision bureaucratique est d'autant plus ancrée alors que les décideurs, tout comme les bureaucrates, considèrent que les résultats techniques sont plus faciles à atteindre et plus tangibles que les résultats politiques.

Ensuite, l'une des principales incohérences dans les stratégies occidentales est la tendance à centrer la politique étrangère sur la stabilité et la sécurité. Bien qu'en principe, les régimes prodémocratie valorisent la stabilité, le développement et la démocratie dans la même mesure, ils n'hésitent souvent pas à mettre de côté les visées démocratiques au profit d'autres objectifs, surtout lorsqu'il est question d'importants partenaires géostratégiques.

Quant aux relations entre les régimes prodémocratie et les régimes autoritaires, nous insistons sur la capacité de ces derniers à influencer non seulement les montants d'aide qui leur sont acheminés, mais également les initiatives prodémocratie mises en œuvre. L'« apprentissage » autoritaire, combiné à la diversité croissante des bailleurs internationaux, a permis aux gouvernements autoritaires de se poser comme des alliés sur des enjeux importants pour les bailleurs, mais qui ne constituent pas une menace aux structures clés qui soutiennent leur régime. Dans les pires cas, les efforts pour instaurer la démocratie ont été entièrement subvertis par des régimes autoritaires.



联

合

建

设



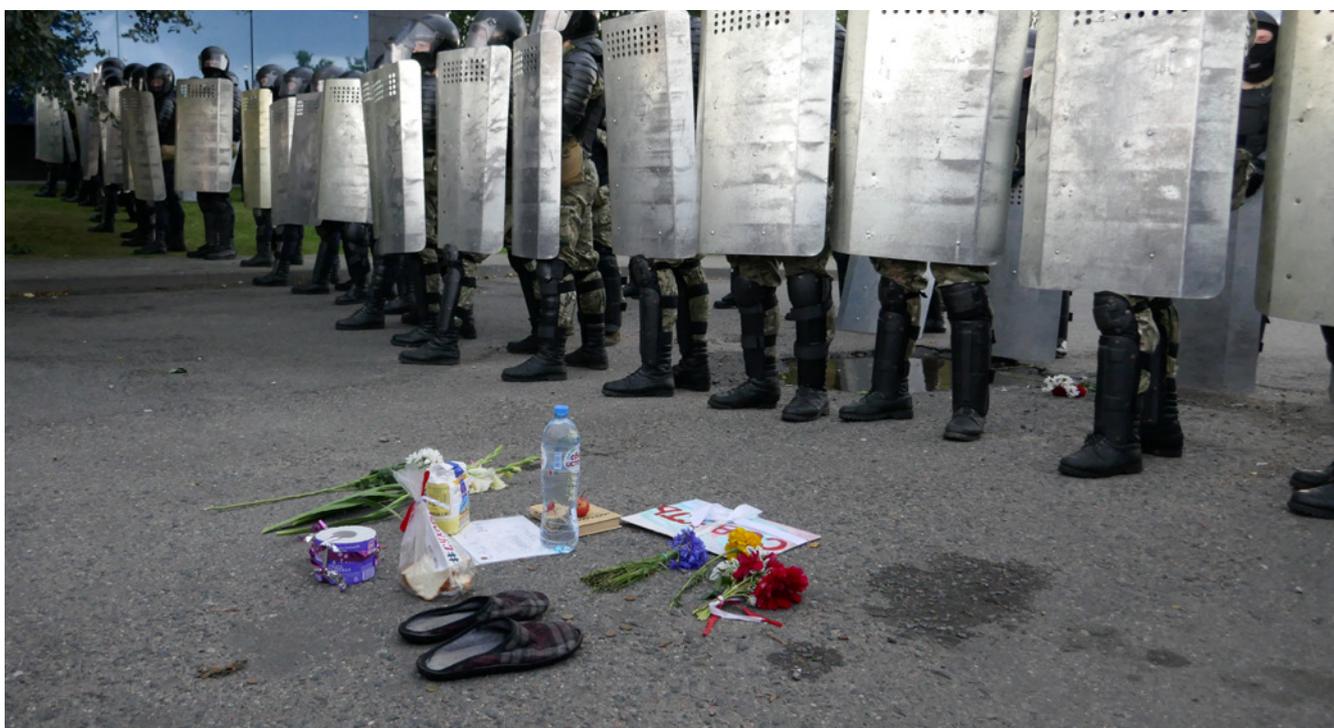
联

合

建

设





Ci-contre : Projet de construction mené par la compagnie chinoise Coastal Steel Industries (CSI) à Dar es Salaam. Le gouvernement chinois a récemment fait d'importants investissements en Tanzanie. Dar es Salaam, Tanzanie, 27 juin 2015.

Ci-dessus : Manifestation pacifique contre le gouvernement à la suite d'une élection présidentielle au Bélarus. Minsk, Bélarus, 30 août 2020.

La nature de plus en plus multipolaire du système international n'a fait qu'alimenter cette tendance de quatre façons :

- **D'abord, les régimes autoritaires qui reçoivent de l'aide financière ont l'embarras du choix lorsque vient le temps de faire appel à un bailleur ou à une organisation internationale. Ils ont donc le loisir d'établir les partenariats qui viennent avec le moins d'exigences sur le plan des réformes politiques.**
- **Ensuite, l'avènement de régimes autoritaires perçus comme des succès, par exemple la Chine (un système à parti unique) et le Rwanda (un système multipartite répressif), remet de plus en plus en question la nécessité de passer par la démocratie pour soutenir le développement.**
- **Puis, des régimes prodémocratie tolèrent de plus en plus certaines formes d'autoritarisme, notamment dans les cas où elles contribuent à éroder la corruption.**
- **Enfin, les États occidentaux seront de plus en plus tentés de sacrifier le rayonnement de la démocratie au profit de la sécurité, alors que la politique étrangère tourne autour de la création d'alliances pour faire le poids contre la menace perçue de l'axe Chine-Russie.**

Combinés, ces facteurs ont exacerbé les problèmes existants et procuré un levier aux autocrates à l'échelle mondiale.

Selon cette analyse, le rapport relève six écueils auxquels se heurtent les régimes prodémocratie qui maintiennent un contact avec des régimes autoritaires.

Écueil 1

Le manque de cohérence et de constance profite aux autocrates. À défaut d'invariablement promouvoir la démocratie à l'étranger ou même de la respecter dans leur propre cour, des régimes prodémocratie entachent leur réputation et se font accuser d'hypocrisie.

Écueil 2

Enjeux politiques et solutions techniques ne font pas toujours une bonne équipe. Les États bailleurs ont tendance à aborder les enjeux de développement sous un angle technique, qui leur semble plus réaliste sur le plan politique, et négligent ainsi de régler les sources mêmes des échecs du développement et de la démocratie.

Écueil 3

Pour favoriser des changements durables, il faut prendre en considération que la fin ne justifie pas les moyens. Les régimes prodémocratie ont souvent privilégié les « réussites » claires et fait abstraction des moyens pris pour y arriver, et ce, même si ceux-ci ne s'avéraient bénéfiques que pour les régimes autoritaires et non durables.

Écueil 4

Les États occidentaux guettent les apparitions « soudaines » de l'autoritarisme pour intervenir. L'autocratisation progressive passe donc souvent sous le radar, puisque la plupart du temps, elle s'installe et s'incruste lentement et graduellement.

Écueil 5

L'empressement à applaudir des réformes risque de légitimer des régimes répressifs qui n'ont pas l'intention d'instaurer des changements le moins substantiels. En plus d'afficher de plus en plus de retenue, les agences de développement ont pris l'habitude de s'empressement à applaudir les régimes « réformés », même si les changements apportés sont en fait peu profonds, ce qui confère à des régimes inefficaces et répressifs une légitimité non fondée.

Écueil 6

L'adoption de différentes stratégies pour les acteurs étatiques et non étatiques ne tient pas compte du fait que ces deux groupes s'influencent l'un l'autre. Un autre piège fréquent est de présumer que le régime autoritaire n'a pris racine que dans les institutions politiques publiques et d'ainsi négliger sa grande influence sur les institutions privées et le fonctionnement de la société. En fait, il est souvent cru que les secteurs commercial et civil et les groupes religieux forment un groupe indépendant qui a intérêt à surveiller tout excès du régime autoritaire, alors qu'il est potentiellement lui-même compromis et partie intégrante du régime.

Pour illustrer comment ces écueils se concrétisent, ce rapport présente quatre études de cas exemplifiant ces relations internationales. Au Pakistan, l'aide internationale versée pour assurer la sécurité a plutôt conforté l'emprise de l'armée sur l'économie déjà fragile du pays, anéantissant les espoirs de démocratisation. Au Rwanda, les États occidentaux ont beaucoup misé sur la stabilité et l'efficacité et priorisé le développement et la paix au détriment de la démocratie en finançant des programmes qui ont été vantés comme des mesures de transparence, mais qui n'ont que renforcé la main de fer du régime.

Naturellement, il existe des cas où les acteurs internationaux ont pu jouer un rôle positif, par exemple en Macédoine du Nord et en Équateur. D'une part, les avancées démocratiques ont été impulsées par le peuple, mais les régimes prodémocratie ont également pu faire preuve de flexibilité et saisir les opportunités de changement qui se présentaient, plus particulièrement lorsque des dirigeants ouverts aux réformes ont saisi le pouvoir, ce qui a amplifié et favorisé les gains démocratiques. Parmi ces interventions, nommons l'adoption d'une nouvelle approche à l'adhésion à l'Union européenne en Macédoine du Nord, et la création de liens harmonieux entre le gouvernement et les acteurs non étatiques en Équateur, ce qui a grandement contribué à réduire l'écart entre l'État et la société civile. Si les gains démocratiques découlant de ces interventions sont limités et demeurent fragiles, ils prouvent cependant que les États occidentaux, sous les bonnes conditions, sont capables d'empêcher les glissements vers l'autocratisation.



Ci-dessus : Vue sur de nouveaux immeubles à Kigali, au Rwanda. Le Rwanda, dirigé par un gouvernement multipartite autoritaire, est reconnu comme un modèle de développement autoritaire.

Ci-contre : Des militants de la Ligue nationale pour la démocratie (LND) manifestent contre le coup d'État devant l'ambassade du Myanmar à Bangkok, le 1er février 2021.



Comment interagir avec un État autoritaire

La dernière partie du rapport présente des recommandations qui s'appuient sur les observations citées précédemment. Ces recommandations s'adressent aux régimes prodémocratie qui souhaitent que leurs relations avec les régimes autoritaires contribuent le plus possible au rayonnement de la démocratie.

Recommandation 1 Maintenir un contact cohérent et constant.

Interagir avec un régime autoritaire représente un grand défi, et certains régimes prodémocratie pourraient penser qu'il vaut mieux rompre les relations, surtout si le processus d'autocratisation progresse rapidement. Dans les faits, cette approche n'est ni optimale, ni envisageable. Les États occidentaux doivent plutôt maintenir le contact et veiller à centrer celui-ci sur leur engagement à l'égard de la démocratie. Cela ne signifie pas de préserver le statu quo. Au contraire, la poursuite de l'objectif démocratique doit s'uniformiser sur deux plans. D'abord, les régimes prodémocratie doivent comprendre que lorsqu'ils changent d'approche d'un pays à l'autre pour des motifs géostratégiques ou économiques, ils perdent toute légitimité et crédibilité et, par conséquent, toute influence. Ensuite, ils doivent également adopter des approches cohérentes au sein d'un même pays, y compris le leur.

Recommandation 2 Démontrer son intérêt continu envers la démocratie, ainsi que les avantages de celle-ci.

Les États occidentaux doivent convaincre les régimes autoritaires que la mise en place d'un gouvernement démocratique est la seule façon d'assurer la prospérité économique future et la paix et de bâtir une communauté internationale efficace et cohérente en mesure de s'attaquer aux enjeux mondiaux, notamment les changements climatiques. Bon nombre des défis mondiaux actuels sont le produit de régimes autoritaires.

Il a été démontré que les régimes démocratiques provoquaient moins de conflits, connaissaient une plus grande croissance économique et s'attaquaient mieux aux changements climatiques. La démocratie ne doit donc pas être vue comme un enjeu de politique étrangère parmi tant d'autres, mais bien comme un objectif central qui permet d'atteindre une multitude d'objectifs.

Recommandation 3 Comprendre les limites de la programmation technique.

Les pays bailleurs doivent reconnaître que les défis qui se présentent dans le cadre de relations avec un régime autoritaire ne peuvent être négligés au profit de projets ou secteurs techniques et donc doivent adapter leurs approches en conséquence. Cette vision est au cœur des travaux de la Thinking and Working Politically (TWP) Community of Practice. Les projets qui aboutissent doivent cadrer avec les intérêts des politiciens, des bureaucrates et des fonctionnaires, dont le soutien est essentiel à la mise en œuvre, sans quoi des programmes pourtant bien structurés engendrent des résultats décevants. Or, bien que la nécessité d'adopter une approche axée sur la résolution de problème soit aujourd'hui largement reconnue, il y a peu de signes que la nouvelle approche plus politique est, elle, appliquée à la conception des programmes. Il est donc crucial que les régimes prodémocratie intègrent ces nouvelles façons de faire, de la formation du personnel à la conception et commande des programmes, de sorte que toute forme d'interaction avec les régimes autoritaires mette en pratique la nécessité de penser et de travailler dans le sens de la politique. Il pourrait s'agir, par exemple, de soumettre les nouveaux accords économiques et militaires au gouvernement et à la population dans leur ensemble ainsi qu'à un examen législatif pour affermir les processus démocratiques plutôt que de traiter les décisions politiques importantes dans le secret et l'opacité.

Recommandation 4 Calculer et réduire le coût des relations routinières.

Pour minimiser les dommages potentiels causés par les régimes prodémocratie, il faut d'abord les comprendre. Pour ce faire, il faut calculer le coût des contacts routiniers sur les plans de la démocratie et

des droits de la personne, et ainsi en faire ressortir explicitement les avantages et les inconvénients. Il sera alors possible de prendre des mesures pour que les pratiques routinières ne violent aucun grand principe et ne nuisent pas au noyau des programmes de rayonnement de la démocratie. Autrement dit, il faut veiller à ce que les contacts routiniers ne posent aucun risque. Par exemple, une évaluation du risque des principaux programmes permettrait d'identifier les éléments qui profitent aux régimes autoritaires, directement ou indirectement. Les stratégies à adopter pour corriger ces éléments dépendront du pays ou du programme en question, mais il pourrait s'agir de repérer les failles de mesures législatives de sécurité – p. ex. des lois antiterroristes ou contre les discours haineux – qui risquent d'être exploitées et utilisées contre des groupes de la société civile ou les critiques, et de soutenir ces mesures seulement si elles comportent des garde-fous efficaces.

Recommandation 5

Anticiper les tentatives de contournement des exigences démocratiques.

Les régimes prodémocratie doivent s'attendre à ce que les dirigeants autoritaires cherchent à renverser le processus de réforme démocratique, et concevoir ces processus en conséquence. Pour ce faire, les quatre étapes suivantes seront sans doute nécessaires : éviter de tomber dans la réduction des attentes, analyser l'histoire et l'économie politique pour avoir une meilleure idée des types de réformes les plus susceptibles d'être renversées, briser le cycle des échecs en augmentant son influence et en établissant des moyens de pression, et veiller à ce que les sanctions prévues pour la violation des principes convenus, par exemple l'interruption de l'aide, soient imposées.

Il est certes important de maintenir le contact, mais c'est la cohérence et la constance des actions qui renforcent la valeur de la démocratie.

Recommandation 6

Prioriser les cas d'érosion progressive de la démocratie.

Il est crucial de porter attention aux cas d'érosion démocratique progressive et de mettre en place des mécanismes qui renforceront les forces antiautoritaires sans toutefois les exposer à de

nouvelles représailles. Pour ce faire, au moins trois étapes seront sans doute nécessaires. D'abord, il faudra élaborer une méthodologie claire et uniforme pour repérer les glissements – lesquels passent habituellement sous le radar justement parce qu'ils sont moins visibles. Ensuite, il faudra intervenir auprès des institutions qui n'ont pas encore succombé à l'autoritarisme et veiller à les renforcer tout en réduisant le risque qu'elles s'affaiblissent. Enfin, il sera nécessaire de faire preuve de flexibilité et de tisser des liens avec un plus grand nombre et une plus grande variété d'organisations dans le but de soutenir l'atteinte des principaux objectifs et d'atténuer le risque de représailles pour ces organisations et ces groupes.

Recommandation 7

Distinguer le renforcement de la démocratie de la prévention des reculs autoritaires.

Interagir avec des régimes qui glissent dans l'autoritarisme exige d'employer des stratégies différentes de celles mises en œuvre auprès des régimes démocratiques faibles. Les dirigeants prodémocratie trouveront un terrain d'entente plus aisément avec des dirigeants qui se tournent progressivement vers la démocratie qu'avec des dirigeants qui, au contraire, glissent vers l'autoritarisme. Dans ce contexte, les interventions risquent d'être plus controversées et sont plus susceptibles d'être rejetées. Un type d'intervention plus fréquent et plus prudent consiste à restructurer le dialogue avec les dirigeants autoritaires de façon à renouveler les mesures incitatives et à convaincre les élites politiques à appuyer la réforme.

**Scanner pour consulter
le rapport complet**



La Westminster Foundation for Democracy (WFD) est un organisme public du Royaume-Uni dont la mission est de soutenir la démocratie à l'échelle mondiale. La WFD collabore avec les parlementaires, les partis politiques et les groupes de la société civile dans plusieurs pays, et contribue aux processus d'élections afin d'améliorer l'équité, l'inclusivité et la responsabilisation des systèmes politiques.

 www.wfd.org

 [@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)

 [@WestminsterFoundation](https://www.facebook.com/WestminsterFoundation)

Les auteurs

Nic Cheeseman, Professeur de démocratie, directeur du Centre for Elections, Democracy, Accountability and Representation (CEDAR), Université de Birmingham
Courriel : n.cheeseman@bham.ac.uk

Marie-Eve Desrosiers, Titulaire, Chaire de recherche en francophonie internationale sur les aspirations et mouvements politiques en Afrique francophone, Université d'Ottawa
Courriel : Marie-Eve.Desrosiers@uOttawa.ca

Remerciements

Les auteurs souhaitent remercier Thomas Carothers, Keith Mackiggan, Daniel Munday, Shannon O'Connell, Graeme Ramshaw, Richard Youngs et les collègues de la WFD et du FCDO pour leur rétroaction sur les versions provisoires de cet article.

Avis légal

Les auteurs ont fait preuve de la diligence nécessaire et fait usage de leurs compétences pour s'assurer que le contenu de ce rapport est exact au moment de sa publication.

Les auteurs n'acceptent aucune responsabilité quant à toute perte subie par quiconque en utilisant le contenu.

Tous les droits associés au présent ouvrage, y compris les droits d'auteur, sont la propriété de la Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD) et sont protégés par les lois du Royaume-Uni et internationales qui s'appliquent. Il est strictement interdit de copier, de distribuer, de traduire ou d'adapter le présent ouvrage sans l'autorisation préalable de la WFD. Tous droits réservés.

L'information et les opinions présentés relèvent des auteurs et ne représentent pas forcément l'opinion officielle de la WFD, de ses fondateurs ou du gouvernement du Royaume-Uni.

La WFD ou toute personne agissant en son nom ne peuvent être tenues responsables des conséquences de l'utilisation de l'information contenue.



La Westminster Foundation for Democracy est un organe exécutif public non ministériel financé par le Foreign, Commonwealth & Development Office.



Foreign, Commonwealth
& Development Office